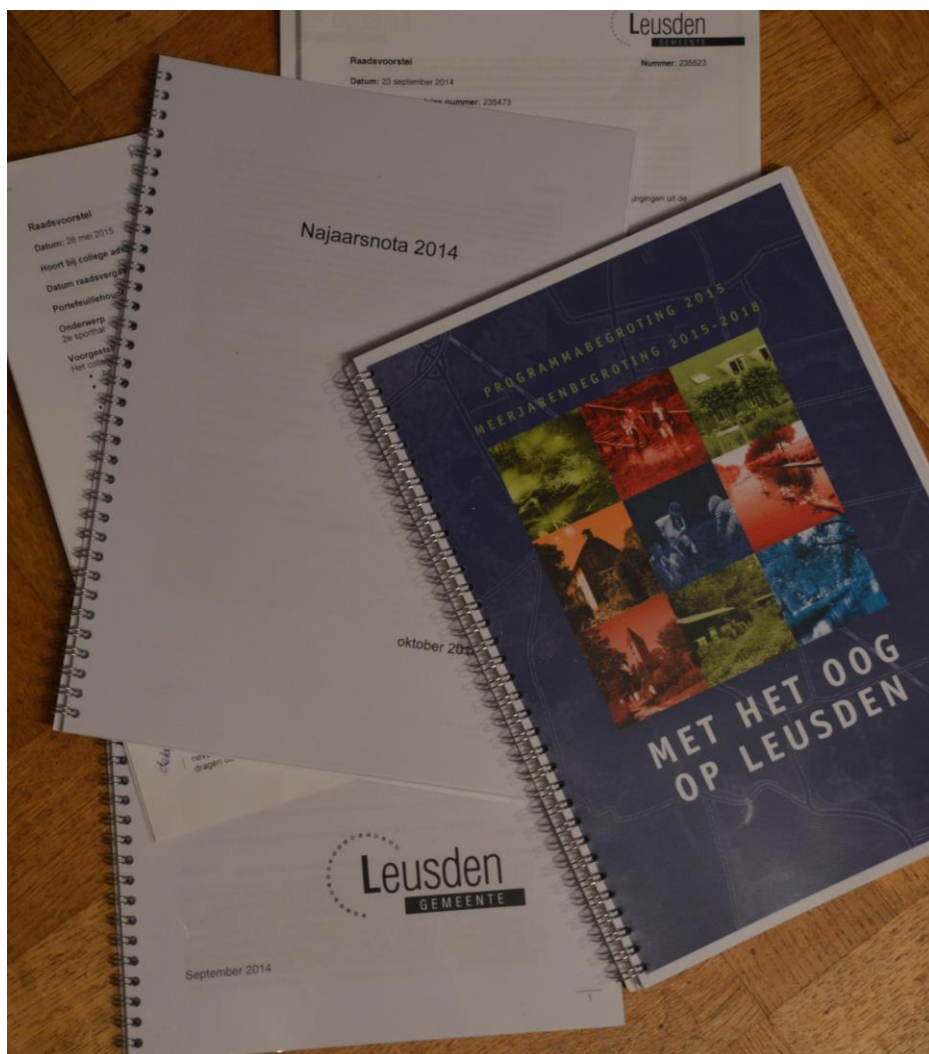




Onderzoek kwaliteit van de beleidsinformatie Gemeente Leusden



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand
Oktober 2016

Colofon

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vijf leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer M.G. Visser (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Bestuurlijke samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Inperking onderzoek.....	9
1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvraag.....	9
1.4 Onderzoeksaanpak.....	10
Hoofdstuk 2 Bevindingen.....	13
2.1 Criteria (normen) voor beleidsinformatie	13
2.2 Voldoen de cases aan de criteria?.....	15
2.3 Al in gang gezette verbeteringen	18
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	21
3.1 Conclusies.....	21
3.2 Aanbevelingen.....	23
Bestuurlijke reactie	25
Nawoord.....	27
Bijlage 1 Onderwerp getoetst aan selectiecriteria.....	29
Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen	31
Bijlage 3 Respondenten	33

Voorwoord

Het onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsinformatie heeft de rekenkamercommissie gedaan op verzoek vanuit de gemeenteraad. Het onderwerp werd aangedragen tijdens het fractievoorzittersoverleg van april 2015. Alle fracties gaven aan het onderwerp te steunen. De rekenkamercommissie heeft vervolgens besloten het onderzoek te doen.

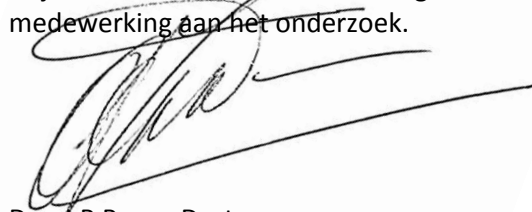
De rekenkamercommissie vindt het belangrijk om een onderzoek te doen waar ook daadwerkelijk behoefte aan is vanuit de gemeenteraad. Daarom hebben we veel tijd gestoken in de afstemming van de aanpak van het onderzoek. De onderzoeksopzet is een aantal keer afgestemd met wisselende afvaardigingen vanuit de gemeenteraad, zoals het afstemmingsoverleg (juni 2015) en de raads werkgroep P&C-cyclus (september 2015). Men ging akkoord met het onderzoek, na verwerking van enkele opmerkingen. Eind 2015 zijn we vervolgens gestart met de voorbereidingen van het onderzoek. Het daadwerkelijke onderzoek is uitgevoerd in 2016.

Wij hebben geprobeerd de rapportage kort te houden en ons te beperken tot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Wij hebben het idee dat dat gelukt is en wij hopen dat u deze compactere manier van rapporteren ook prettig vindt.

Zoals gebruikelijk is het onderzoek uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de technische reactie zijn de bevindingen definitief geworden. Vervolgens hebben wij het onderzoeksrapport afgerond met conclusies en aanbevelingen. Het rapport hebben wij naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn opgenomen aan het einde van de rapportage.

Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw I. van de Vlierd (onderzoekscoördinator) en mevrouw B. Meijboom (secretaris en onderzoeker) en ondergetekende. De overige leden van de rekenkamercommissie hebben het onderzoek begeleid.

Wij danken de ambtenaren en de geïnterviewde raadsleden van de gemeente Leusden voor hun medewerking aan het onderzoek.



Drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Bestuurlijke samenvatting

Op verzoek vanuit de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie in Leusden onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de beleidsinformatie die ter besluitvorming naar de raad gaat. De centrale onderzoeksvraag luidt: *“Is de kwaliteit van de beleidsdocumenten die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden voldoende voor de gemeenteraad om op basis hiervan zijn kaderstellende en contolerende rol te kunnen uitoefenen?”* Op basis van de bevindingen van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de centrale onderzoeksvraag met “nee” beantwoord moet worden.

De rekenkamercommissie heeft eerst criteria (normen) opgesteld waaraan beleidsinformatie volgens haar zou moeten voldoen (zie paragraaf 2.1). Vervolgens is bij vier cases gekeken of deze voldoen aan de criteria. Bij elke case hebben we eerst alle relevante documenten bestudeerd betreffende de case. Aanvullend zijn interviews gehouden met raadsleden en relevante ambtenaren. Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidsinformatie op een aantal essentiële onderdelen niet voldoet aan de criteria. Dit lichten we hieronder toe.

➤ **Beleidsnota's**

Op basis van de bevindingen van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de beleidsnota's en de andere beleidsdocumenten die ter besluitvorming naar de raad gaan, over het algemeen wel voldoen aan de gestelde normen. Geen enkele beleidsnota bevat echter een samenvatting, terwijl dit volgens de rekenkamercommissie wel een meerwaarde zou hebben, zeker als de beleidsnota in combinatie met een raadsvoorstel aan de raad aangeboden wordt. Een samenvatting biedt raadsleden en andere lezers de mogelijkheid om in weinig tijd de belangrijkste items uit de nota te kunnen lezen. Bovendien kunnen de conclusies uit de samenvatting en de belangrijkste overwegingen en argumenten e.d. vervolgens één op één overgenomen worden in het raadsvoorstel, waardoor het schrijven van het raadsvoorstel minder tijd kost.

Aanbeveling

Voeg standaard een (bestuurlijke) samenvatting toe aan beleidsnota's en andere documenten die ter besluitvorming naar de raad gaan. Probeer hiermee een duidelijke link te krijgen naar het raadsvoorstel (***aanbeveling 1***).

➤ **Onderbouwde besluitvorming op basis van raadsvoorstellen**

De rekenkamercommissie concludeert dat de raadsvoorstellen minder geschikt zijn voor een onderbouwde besluitvorming:

- De raadsvoorstellen zijn over het algemeen niet goed leesbaar, niet voor de raadsleden, maar ook niet voor inwoners. Soms staat er bijvoorbeeld terminologie in de raadsvoorstellen, zonder een duidelijke uitleg. Ook staat niet altijd alle relevante achtergrondinformatie erin. De raadsvoorstellen hebben niet allemaal dezelfde opbouw en de informatie is over het algemeen niet goed gestructureerd. Hierdoor is het voor raadsleden lastig om informatie te vinden waarnaar zij op zoek zijn. Ook zijn de raadsvoorstellen over het algemeen erg lang met veel (overbodige en soms dubbele) informatie.
- In de raadsvoorstellen is niet duidelijk welk besluit de raad precies moet nemen. De raad wordt gevraagd akkoord te gaan met een hele nota, visie, kadernotitie of Programma Van Eisen, zonder dat duidelijk is welke impliciete beslispunten precies in deze documenten staan. Een dergelijk besluit is lastig te amenderen. Als de raad akkoord gaat met deze documenten als geheel, wordt de raad later mogelijk 'vastgepind' op losse elementen uit de beleidsdocumenten zonder dat de raad hier bewust een keuze over gemaakt heeft. In alle raadsvoorstellen (en de bijlagen) staan daarnaast diverse impliciete besluiten opgenomen.

- In geen enkel raadsvoorstel zijn alternatieve scenario's en tegenargumenten helder en duidelijk opgenomen. Ook worden niet alle risico's in de raadsvoorstellen benoemd.
- Voor een raadslid is het hierdoor lastig om te bepalen wat men met het beleid precies wil bereiken.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat men ambtelijk al geconstateerd had dat er verbeteringen mogelijk waren betreffende de kwaliteit van de beleidsinformatie. Er zijn daarom al een aantal verbeteringen ingevoerd. Zo is er al een nieuw format voor raadsvoorstellen opgesteld. Dit format is in februari 2016 al besproken in het presidium, maar het format is nog niet gemeentebreed ingevoerd. In het nieuwe format ontbreken de onderdelen: uitvoering/plan van aanpak, alternatieve scenario's en risico's/tegenargumenten.

Aanbevelingen

Zorg ervoor dat de raadsvoorstellen geschikt zijn voor een onderbouwde besluitvorming:

- Schrijf raadsvoorstellen zo dat deze goed en zelfstandig leesbaar zijn, zowel voor raadsleden, als voor inwoners. Voorkom bijvoorbeeld onnodige terminologie en zorg ervoor dat alle relevante achtergrondinformatie erin staat (***aanbeveling 2***).
- Zorg ervoor dat alle raadsvoorstellen dezelfde opbouw hebben. Blijf hiertoe gebruik maken van een vast format voor raadsvoorstellen en voeg aan het nieuwe format de volgende onderdelen toe: uitvoering/plan van aanpak met een tijdsplanning; risico's en alternatieve scenario's en tegenargumenten. Zorg er vervolgens voor dat de juiste informatie bij de juiste onderdelen vermeld staat en voorkom hiermee overbodige en dubbele informatie (***aanbeveling 3***).
- Zorg dat duidelijk is welk(e) besluit(en) de raad precies moet nemen en voorkom impliciete besluiten (***aanbeveling 4***).
- Evalueer elke twee jaar het nieuwe format voor raadsvoorstellen en het consistente gebruik ervan. Dit zorgt voor de borging van de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie voor de raad en het zorgt ervoor dat verbeteringen niet wegzakken en men terugvalt op oude gewoonten (***aanbeveling 5***).

➤ **Volgbaarheid van besluiten**

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente Leusden geen volgsysteem heeft voor raadsbesluiten. Hierdoor is het voor raadsleden lastig om genomen besluiten te volgen in de tijd. Maar al zou de gemeente een volgsysteem hebben, dan nog zou het volgens de rekenkamercommissie lastig zijn om genomen besluiten te volgen. Dit komt enerzijds, omdat niet in alle raadsvoorstellen vastgelegd is of er een evaluatie plaats zal vinden en wanneer. Ook bevatten niet alle raadsvoorstellen een plan van aanpak met een tijdsplanning. Daarnaast zijn doelen en effecten in de raadsvoorstellen over het algemeen niet dusdanig helder en duidelijk omschreven dat deze überhaupt te monitoren en te volgen zijn.

Aanbevelingen

Zorg ervoor dat raadsbesluiten te volgen zijn:

- Voeg hiertoe een volgsysteem voor raadsbesluiten in en bepaal wat je precies in het volgsysteem op welke manier wilt volgen (voor een evaluatie kan bijvoorbeeld bepaald worden dat deze op een bepaald moment uitgevoerd moet worden, terwijl doelen en effecten periodiek gevolgd zouden moeten worden) (***aanbeveling 6***).
- Zorg ervoor dat voor de raad duidelijk is wat er in de toekomst met het besluit gaat gebeuren. Neem hiervoor in alle raadsvoorstellen een plan van aanpak op met een tijdsplanning (zie ook aanbeveling 3). Zorg er ook voor dat doelen en effecten in de raadsvoorstellen helder en duidelijk omschreven zijn, zodat deze te monitoren en te volgen zijn. Leg in de raadsvoorstellen ook vast of er een evaluatie plaats zal vinden en wanneer (***aanbeveling 7***).

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens het fractievoorzittersoverleg van de gemeenteraad van Leusden van 16 april 2015 is het onderwerp “kwaliteit van de beleidsinformatie” aangedragen voor onderzoek door de rekenkamercommissie. Alle fracties gaven aan het onderwerp te steunen. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamercommissie tijdens haar vergadering van 26 mei 2015 besloten in Leusden een onderzoek te starten naar dit onderwerp. Het onderwerp voldoet aan de selectiecriteria voor onderzoek van de rekenkamercommissie (zie bijlage 1).

De rekenkamercommissie heeft vervolgens een globale onderzoeksaanpak opgesteld, die besproken is tijdens het afstemmingsoverleg van de gemeenteraad van Leusden van 18 juni 2015. De leden van het afstemmingsoverleg zijn akkoord gegaan met de globale onderzoeksaanpak.

In september 2015 heeft de rekenkamercommissie - conform de onderzoeksaanpak – afstemming gezocht met de leden van de raads werkgroep P&C-cyclus. De leden gaven aan diverse knelpunten te ervaren bij de beleidsinformatie. Zo wees men erop dat besluiten voor raadsleden niet altijd goed te volgen zijn in de tijd. Voor raadsleden is ook vaak niet duidelijk of nieuw beleid aansluit bij eerdere besluitvorming. Ook wezen de raadsleden erop dat argumenten voor besluiten voor hen vaak niet duidelijk zijn en (nieuwe) raadsleden weten soms niet wat de geschiedenis van een bepaald beleidsterrein is.

1.2 Inperking onderzoek

P&C-cyclus zelf niet onderzoeken

Het onderzoek betreft de kwaliteit van de beleidsinformatie. Na afstemming met de raads werkgroep P&C-cyclus gaat het onderzoek niet in op de inhoud van de P&C-documenten en de P&C-cyclus zelf, omdat de werkgroep hier zelf al mee bezig is. Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van de beleidsdocumenten die voor besluitvorming naar de raad gegaan zijn. Verder is gekeken of de besluiten in de tijd te volgen zijn.

Vier cases in de periode van 2013 – 2015

Het onderzoek richt zich op de periode van 2013 – 2015. Binnen deze periode heeft de rekenkamercommissie vier cases geselecteerd, waarover besluitvorming in de raad heeft plaatsgevonden. Zie paragraaf 1.4 voor een toelichting op de keuze van de cases.

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvraag

Doel

Doel van het onderzoek is:

- inzicht krijgen in de vereiste kwaliteit van de beleidsdocumenten die ter besluitvorming naar de gemeenteraad gaan en bepalen of betreffende beleidsdocumenten van de gemeente Leusden aan de kwaliteitseisen voldoen;
- op basis hiervan eventuele aanbevelingen formuleren die kunnen bijdragen aan een verbetering van de beleidsdocumenten die ter besluitvorming naar de raad gaan;

- eventuele aanbevelingen formuleren die kunnen bijdragen aan een verbetering van de volgbaarheid van de beleidsdocumenten;
- indien mogelijk hiermee bijdragen aan een verbetering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Is de kwaliteit van de beleidsdocumenten die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden voldoende voor de gemeenteraad om op basis hiervan zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen?”

Deze vraag is op te splitsen in de volgende twee deelvragen (op hoofdlijnen):

Deelvraag 1)

Het Opstellen van criteria (normen):

- Aan welke criteria moet de beleidsinformatie voldoen zodat de raad onderbouwde besluiten kan nemen en de raad de genomen besluiten vervolgens kan volgen in de P&C-cyclus?

Deelvraag 2)

Hoe werkt dit in de praktijk:

- Is het beleidsvoorstel van de gemeente Leusden dat ter besluitvorming naar de raad gaat geschikt voor een onderbouwde besluitvorming?
- Zijn de genomen besluiten geschikt om te volgen in de P&C-cyclus? En gebeurt dit in de praktijk?

Hiertoe zijn vier cases onderzocht (zie verderop voor de keuze van de cases).

1.4 Onderzoeksaanpak

Methode van onderzoek

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie eerst relevante literatuur, documenten en websites bestudeerd. Op basis hiervan is een normenkader opgesteld, dat bestaat uit criteria waaraan beleidsdocumenten en raadsvoorstellen moeten voldoen in het licht van de vraagstelling van dit onderzoek. Vervolgens is bij vier cases gekeken of deze voldoen aan de criteria. Bij elke case hebben we eerst alle relevante documenten bestudeerd betreffende de case. Deze documenten staan op raadsplein.Leusden.nl. Via deze website worden documenten ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. Aanvullend zijn interviews gehouden met raadsleden en relevante ambtenaren (zie bijlage voor een overzicht van de respondenten). Tijdens de interviews is ook het normenkader voorgelegd. Daarna is de concept rapportage van bevindingen opgesteld.

Technische en bestuurlijke reactie

De concept rapportage van bevindingen is voorgelegd aan de respondenten met de vraag aan te geven of er feitelijke onjuistheden in de rapportage zitten. De opmerkingen naar aanleiding hiervan zijn verwerkt. Daarna zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. De rapportage met conclusies en aanbevelingen is aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen aan het einde van het eindrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie. In het nawoord reageert de rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie van het college.

Cases

Als onderdeel van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende vier cases onderzocht:

- de Kadernota GGD regio Utrecht (februari 2015 in de raad geweest);
- het besluit betreffende de bouw van een tweede sporthal (juli 2015 in de raad geweest);
- de Visie werklocaties Leusden (november 2014 in de raad geweest);
- de Kadernotitie vernieuwd monumentenbeleid (juli 2013 in de raad geweest).

Bij de keuze voor de cases hebben de volgende overwegingen meegespeeld:

- a) Voorkeur vanuit de werkgroep P&C-cyclus: de rekenkamercommissie heeft de leden van de werkgroep P&C-cyclus gevraagd om cases aan te dragen. Hier kwam een beperkt aantal onderwerpen uit.
- b) Gekeken is over welke beleidsnota's (of beleidsdocumenten) de raad de afgelopen drie jaar een besluit heeft genomen.
- c) Gestreefd is naar spreiding in beleidsterreinen en spreiding in jaren.

Hoofdstuk 2 Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen van het onderzoek. Paragraaf 2.1. gaat in op de criteria (normen) voor beleidsinformatie (deelvraag 1 van het onderzoek). In paragraaf 2.2 toetsen we vier cases uit de praktijk aan deze criteria (normen). Paragraaf 2.3 gaat in op enkele verbeteringen die de gemeente Leusden zelf al in gang gezet heeft betreffende de kwaliteit van de beleidsinformatie.

2.1 Criteria (normen) voor beleidsinformatie

Deze paragraaf gaat in op deelvraag 1 van het onderzoek: *“Aan welke criteria moet de beleidsinformatie voldoen zodat de raad onderbouwde besluiten kan nemen en de raad de genomen besluiten vervolgens kan volgen in de P&C-cyclus?”*

Deze vraag heeft de rekenkamercommissie beantwoord door het opstellen van onderstaand normenkader (zie de tabellen 1 a t/m c). Het normenkader is opgesteld op basis van literatuur en daarnaast is gebruik gemaakt van de eigen ervaring van de rekenkamercommissie. Het concept normenkader is tijdens de interviews voorgelegd aan de raadsleden. De geïnterviewde raadsleden konden zich vinden in het normenkader. Een norm is toegevoegd op advies van één van de raadsleden. Het betreft de norm dat raadsvoorstellen steeds dezelfde opbouw moeten hebben waardoor bepaalde informatie steeds op dezelfde plek staat. Hierdoor is informatie makkelijker te vinden.

Tabellen 1 a t/m c: normen voor beleidsinformatie die ter besluitvorming naar de raad gaat

Tabel 1a) Normen voor beleidsnota's (of ander beleidsdocument, het gaat hier om het stuk dat begeleid met een raadsvoorstel naar de raad gaat t.b.v. beleidskeuzen/vaststelling)
Leesbaarheid van een beleidsnota: <ul style="list-style-type: none">• Het document is zelfstandig leesbaar.• Er is een samenvatting aanwezig waarin duidelijk de kern verwoord is.• Het taalgebruik is helder en duidelijk.• Er is een duidelijke inhoudsopgave aanwezig.• Het document heeft een duidelijke en logische indeling in hoofdstukken of paragrafen.• De opmaak van het document zorgt voor structuur en ondersteunt de inhoud.
Context De beleidsnota bevat een weergave van de context. Hiertoe is de volgende informatie opgenomen: <ul style="list-style-type: none">• De aanleiding voor het opstellen van de beleidsnota (Wat is het probleem? Waarom is het beleid opgesteld? Waarom het onderwerp is opgepakt vanuit de gedachte “de samenleving voorop”)• Relevante geschiedenis• Relevante (beleids)kaders• Aangegeven is of het voorgestelde beleid een voortzetting of afwijking van het bestaande beleid is. Als het gaat om een afwijking, dan moet voldoende helder zijn op grond van welke argumenten welke aanpassing wordt voorgesteld en of deze incidenteel of structureel is.
Doelen en effecten <ul style="list-style-type: none">• Doelen zijn helder en duidelijk omschreven.• Effecten zijn helder en duidelijk omschreven.• De termijnen waarop doelen en effecten gerealiseerd dienen te zijn, zijn omschreven.

Scenario's <ul style="list-style-type: none"> • Alternatieve scenario's zijn helder en duidelijk omschreven.
Argumenten <ul style="list-style-type: none"> • Relevante (tegen)argumenten zijn aanwezig en deze zijn onderbouwd.
Risico's <ul style="list-style-type: none"> • Risico's van de onderzochte scenario's zijn benoemd en ze zijn helder en duidelijk omschreven. • Dilemma's en/of tegenargumenten zijn duidelijk omschreven
Financiën en middelen <ul style="list-style-type: none"> • De financiële consequenties van het voorgestelde beleid (of van de besluiten) zijn in beeld gebracht inclusief de eventuele capaciteit.
Uitvoering <ul style="list-style-type: none"> • Er is een voorstel voor de uitvoering/plan van aanpak aanwezig.

Tabel 1b) Normen voor een raadsvoorstel
Leesbaarheid <ul style="list-style-type: none"> • Het raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar. • Het taalgebruik is helder en duidelijk. • Eventuele moeilijke woorden (vaktermen) zijn uitgelegd. • Er staan geen (of weinig) spel- en taalfouten in. • De raadsvoorstellen hebben steeds dezelfde opbouw, waardoor bepaalde informatie steeds op dezelfde plek staat. Hierdoor kunnen raadsleden informatie waarnaar ze op zoek zijn, makkelijker vinden. • Het raadsvoorstel is niet te lang en gaat alleen in op de hoofdlijnen / de belangrijkste informatie (het bevat geen overbodige informatie) • Er is een paginanummering aanwezig.
Besluiten <ul style="list-style-type: none"> • Duidelijk is welk besluit of welke besluiten de raad moet nemen • Duidelijk is hoe de besluiten in de tijd gevolgd worden (zie ook de normen over de volgbaarheid). • Er staan geen impliciete besluiten in het raadsvoorstel.
Onderdelen In het raadsvoorstel zijn de volgende onderdelen helder en duidelijk uitgewerkt: <ul style="list-style-type: none"> • Context, aanleiding, probleemstelling en kaders (bij voorkeur in een inleiding) • Het gekozen scenario met een onderbouwing • Alternatieve scenario's en (tegen)argumenten • Doelen en effecten in de tijd • De financiële consequenties (waaronder de dekking) van het voorstel, inclusief de eventuele capaciteit • Risico's • Uitvoering/plan van aanpak • Communicatie • Betrokken bij het voorstel: opgenomen is wie betrokken zijn bij de opstelling van het beleid en hoe de afstemming heeft plaatsgevonden.

Tabel 1c) Normen voor de volgbaarheid
<p>Volgbaarheid</p> <p>De volgbaarheid van de besluiten in de tijd is goed geregeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de beleidsnota en het raadsvoorstel is vastgelegd of een evaluatie zal plaatsvinden en zo ja wanneer. • In de beleidsnota is een plan van aanpak met een tijdsplanning toegevoegd. • De besluiten zijn opgenomen in een volgsysteem dat beschikbaar is voor de raad. • De doelen en effecten zijn te monitoren.
<p>Link tussen raadsvoorstel en beleidsdocumenten</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het raadsvoorstel is een duidelijke verwijzing aanwezig naar de onderliggende beleidsdocumenten. Duidelijk is waar de informatie uit het raadsvoorstel uitgewerkt is.

2.2 Voldoen de cases aan de criteria?

Deelvraag 2 van het onderzoek is gericht op de praktijk van de gemeente Leusden. Hiertoe is bij vier cases gekeken of deze voldoen aan de criteria (normen) uit de vorige paragraaf:

- de Kadernota GGD regio Utrecht (februari 2015 in raad geweest);
- het besluit betreffende de bouw van een tweede sporthal (juli 2015 in raad geweest);
- de Visie werklocaties Leusden (november 2014 in raad geweest);
- de Kadernotitie vernieuwd monumentenbeleid (juli 2013 in raad geweest).

De tabellen 2 a t/m c gaan hierop in.

Tabel 2a) Normen voor beleidsnota's (of andere beleidsdocumenten)

Normen	Bevindingen cases
Leesbaarheid	Uit de documentenstudie blijkt dat de documenten zelfstandig leesbaar zijn en dat het taalgebruik helder en duidelijk is. Er is een inhoudsopgave aanwezig en er is een logische indeling in hoofdstukken en paragrafen. De opmaak van de documenten zorgt voor structuur en ondersteunt de inhoud. In de Kadernotitie Monumentenbeleid zijn verwijzingen een aantal keer echter niet duidelijk en bij de concept Kadernota GGDrU hebben hoofdstukken en paragrafen geen nummering, Dat komt de leesbaarheid niet ten goede. Verder ontbreekt bij alle vier de case een samenvatting in de beleidsdocumenten.
Context	Uit de documentenstudie blijkt dat de beleidsnota's allemaal een weergave van de context bevatten. Hiertoe is de aanleiding voor het opstellen van de beleidsnota's opgenomen en ook de relevante geschiedenis en de relevante (beleids)kaders. Ook is aangegeven of het voorgestelde beleid een voortzetting of afwijking van het bestaande beleid is. De beleidsdocumenten gaan niet in op "de samenleving voorop", omdat dit niet van toepassing was op de betreffende cases.
Doelen en effecten	Uit de documentenstudie blijkt dat doelen en effecten van het beleid bij drie van de vier cases helder en duidelijk omschreven zijn in de beleidsnota's. Indien van toepassing is ook uitgewerkt op welke termijn de doelen en effecten gerealiseerd moeten zijn. Bij één case (bouw 2 ^e Sporthal) staan in de beleidsdocumenten (de bijlagen van het raadsvoorstel) geen doelen en effecten van het beleid omschreven. De vraag is of dit wel zou moeten (het gaat om een PVE).
Scenario's, argumenten en risico's	Uit de documentenstudie blijkt dat alternatieve scenario's, risico's en (tegen)argumenten bij alle vier de cases helder en duidelijk omschreven zijn in de beleidsnota's.

Financiën en middelen	Uit de documentenstudie blijkt dat de financiële consequenties van het voorgestelde beleid (en van de besluiten) bij twee cases (de Kadernotitie Monumentenbeleid en de bouw van de 2e sporthal) in beeld gebracht zijn. Eén case (GGDrU) gaat wel in op de financiën, maar laat een belangrijk onderdeel achterwegen, namelijk de financiële consequenties van het voornemen van een toename van het aantal collectieve taken. Eén case (visie werklocaties) gaat niet in op de financiële consequenties. Ambtelijk is toegelicht, dat dit een bewuste keuze was, omdat het om een visie gaat.
Uitvoering	Bij alle vier de cases is in de beleidsdocumenten een plan van aanpak voor de uitvoering aanwezig. Bij één case (monumentenbeleid) ontbreekt hierbij een tijdsplanning.

Tabel 2b) Normen voor raadsvoorstellen

Normen	Bevindingen cases
Leesbaarheid	<p>Uit het onderzoek blijkt dat de vier onderzochte raadsvoorstellen niet steeds dezelfde opbouw hebben. Wel is bij alle raadsvoorstellen gewerkt met een standaard format voor raadsvoorstellen. De twee meest recente raadsvoorstellen (betreffende de GGDrU en de Visie Werklocaties) hebben dezelfde opbouw, maar het onderdeel “nadere uitwerking” is erg lang. Bij dit kopje is uiteenlopende informatie verzameld, waardoor de informatie voor raadleden lastig vindbaar is.</p> <p>Twee van de vier raadsvoorstellen (2e sporthal en de visie werklocaties) zijn in zijn geheel erg lang, met veel (overbodige en soms dubbele) informatie. Ook is de informatie in betreffende raadsvoorstellen niet duidelijk gestructureerd. Bij het raadsvoorstel betreffende de tweede sporthal ontbreekt verder een paginanummering, terwijl het document negen pagina’s heeft.</p> <p>Drie van de vier raadsvoorstellen zijn zelfstandig leesbaar en het taalgebruik van deze raadsvoorstellen is over het algemeen helder en duidelijk. Ook staan er weinig spel- of taalfouten in. Alleen het raadsvoorstel betreffende het monumentenbeleid is niet zelfstandig leesbaar. Er ontbreekt relevante (achtergrond) informatie. Als je het raadsvoorstel wilt snappen moet je eerst de kadernotitie Monumentenbeleid gelezen hebben. Ook is het taalgebruik van dit raadsvoorstel niet helder en niet duidelijk. Veel zinnen zijn lang en lopen niet lekker en er staan veel taalfouten in de tekst.</p> <p>De geïnterviewde raadsleden wijzen erop dat de raadsvoorstellen niet altijd goed leesbaar zijn. Een raadslid wees erop dat inwoners de raadsvoorstellen ook zouden moeten kunnen lezen. Nu staat er regelmatig terminologie in of er ontbreekt achtergrondinformatie, waardoor het voorstel niet voor iedereen goed te volgen is.</p>
Besluiten	<p>Bij geen enkele case is duidelijk welk besluit de raad precies moet nemen. De raad wordt gevraagd akkoord te gaan met een hele nota, visie, kadernotitie of PVE, zonder dat duidelijk is welke ‘impliciete beslispunten’ precies in deze documenten staan. Als de raad akkoord gaat met deze documenten als geheel, wordt de raad later mogelijk ‘vastgepind’ op losse elementen uit de beleidsdocumenten zonder dat de raad hier bewust een keuze over gemaakt heeft. Een dergelijk besluit is lastig te amenderen. Ook in de toelichting van de raadsvoorstellen staan impliciete besluiten.</p> <p>Alle geïnterviewde raadsleden wijzen erop dat bij veel raadsvoorstellen niet duidelijk is welk besluit de raad precies gevraagd wordt te nemen.</p> <p>De raadsvoorstellen gaan niet in op vraag hoe de besluiten in de tijd gevolgd worden.</p>
Context, aanleiding, probleemstelling en kaders	<p>In drie van de vier raadsvoorstellen zijn de context, de probleemstelling en de kaders van het beleid helder en duidelijk opgenomen. Alleen in het raadsvoorstel betreffende het monumentenbeleid zijn relevante kaders niet opgenomen (zie hiervoor ook de norm over leesbaarheid). Zo staan in het raadsvoorstel niet de kaders die de raad meegegeven heeft. Ook worden relevante wettelijke kaders en het huidige gemeentelijke beleid in dit raadsvoorstel niet genoemd. Voor een raadslid is het hierdoor lastig te bepalen wat de context van het raadsvoorstel is.</p>

Gekozen scenario met onderbouwing	In alle raadsvoorstellen is het gekozen scenario met een onderbouwing opgenomen.
Alternatieve scenario's en (tegen)-argumenten	In geen enkel raadsvoorstel zijn alternatieve scenario's en tegenargumenten heldere en duidelijk opgenomen. Bij het raadsvoorstel betreffende de bouw van de 2 ^e sporthal staan tegenargumenten wel verweven in de tekst. Een raadslid zal ernaar moeten zoeken. Ook de geïnterviewde raadsleden wijzen erop dat relevante (tegen)argumenten vaak ontbreken in de raadsvoorstellen.
Doelen en effecten in de tijd	Alleen in het raadsvoorstel betreffende de GGDrU zijn doelen en effecten opgenomen in het raadsvoorstel. Bij twee raadsvoorstellen (betreffende het de 2e sporthal en de visie werklocaties) zijn doelen en effecten niet duidelijk benoemd, maar verspreid in het raadsvoorstel zijn ze wel (impliciet) opgenomen. Voor een raadslid is het hierdoor lastig om te bepalen wat men met het beleid precies wil bereiken. Bij het raadsvoorstel betreffende het monumentenbeleid is helemaal niet duidelijk wat doelen en effecten zijn.
Financiële consequenties	Alle raadsvoorstellen gaan in op de financiële consequenties van het besluit. Echter bij twee raadsvoorstellen ontbreken de financiële consequenties van impliciete besluiten. Het raadsvoorstel betreffende het monumentenbeleid gaat niet in op de kosten die verbonden zijn aan de financiële ondersteuning en compensatie voor eigenaren van aangewezen gemeentelijke monumenten (= impliciet besluit). Het raadsbesluit betreffende de GGDrU gaat niet in op de financiële consequenties van het impliciete besluit om de omvang van het aantal collectieve taken te laten toenemen.
Risico's	Drie van de vier raadsvoorstellen (Monumentenbeleid, 2 ^e sporthal en Visie werklocaties) benoemen risico's van het beleid. Het raadsvoorstel betreffende het Monumentenbeleid gaat niet in op de risico's. Ook de geïnterviewde raadsleden wijzen erop dat de risico's in raadsvoorstellen niet altijd duidelijk zijn. Het raadsvoorstel betreffende de 2 ^e sporthal benoemt de risico's, maar e.e.a. wordt niet erg concreet gemaakt. Zo ontbreekt een uitwerking betreffende de risico's voor de exploitatie. Op andere plekken in het raadsvoorstel worden ook risico's benoemd, maar deze staan verweven in de tekst, waardoor een raadslid ernaar zal moeten zoeken. Het kopje "risico's" zelf gaat vooral in op argumenten waarom de raad wel akkoord moet gaan met het raadsvoorstel. Het raadsvoorstel van de GGDrU gaat alleen heel beknopt in op de risico's. E.e.a. wordt niet erg concreet gemaakt en niet alle risico's uit de kadernota worden in het raadsvoorstel genoemd.
Uitvoering/plan van aanpak	Drie van de vier raadsvoorstellen bevatten een plan van aanpak betreffende de uitvoering. Alleen het raadsvoorstel betreffende de visie werklocaties bevat geen plan van aanpak.
Communicatie en betrokkenheid	Alle vier de raadsvoorstellen gaan in op de communicatie en de vraag wie betrokken is geweest bij de opstelling van het beleid.

Tabel 2c) Normen voor de volgbaarheid van raadsbesluiten

Normen	Bevindingen cases
In de beleidsnota en het raadsvoorstel is vastgelegd of een evaluatie zal plaatsvinden en zo ja wanneer	Uit de documentenstudie blijkt dat maar bij één case (de kadernota GGDrU) vastgelegd is dat er een evaluatie zal plaatsvinden en wanneer. De andere raadsvoorstellen en beleidsnota's gaan hier niet op in. Bij twee cases is het in dit stadium nog niet nodig om vast te leggen wanneer een evaluatie plaats zal vinden: Bij de case betreffende het monumentenbeleid moet de kadernotitie eerst nog nader uitgewerkt worden in het monumentenbeleid. De Visie Werklocaties moet ook eerst nog nader uitgewerkt worden. Het raadsvoorstel betreffende de tweede sporthal gaat niet in op een evaluatie van de besluiten, terwijl dat hier volgens de rekenkamercommissie wel zou moeten.

In de beleidsnota is een plan van aanpak met een tijdsplanning toegevoegd	Uit de documentenstudie blijkt dat bij drie van de vier cases een plan van aanpak opgenomen is in de beleidsdocumenten. Alleen bij het monumentenbeleid is geen plan van aanpak opgenomen. Wel is opgenomen welke activiteiten ondernomen moeten worden, maar daar is geen tijdsplanning aan gekoppeld.
De besluiten zijn opgenomen in een volgsysteem dat beschikbaar is voor de raad	Tijdens de interviews is duidelijk gemaakt dat genomen besluiten niet opgenomen worden in een volgsysteem, aangezien de gemeente Leusden geen volgsysteem voor raadsbesluiten heeft. Wel heeft de gemeente een monitor bestuursopdrachten CUP 2014-2018. Deze monitor benoemt alleen de stand van zaken betreffende bepaalde onderwerpen en gaat niet specifiek in op de genomen besluiten. Twee cases zijn opgenomen in de CUP (2 ^e sporthal en de visie werklocaties). Twee van de drie geïnterviewde raadsleden vinden het lastig om genomen besluiten te kunnen volgen. Vaak is niet duidelijk wat er met de genomen besluiten gebeurt. Een raadslid ervaart geen probleem met de volgbaarheid. Dit raadslid wijst erop dat er over het algemeen redelijk snel een update van de genomen besluiten komt, waarbij aangegeven wordt wat ermee gedaan is.
De doelen en effecten zijn te monitoren	Slechts bij één raadsvoorstel (case GGDrU) zijn doelen en effecten expliciet benoemd in het raadsvoorstel. Bij twee raadsvoorstellen (2 ^e sporthal en visie werklocaties) staan doelen en effecten alleen impliciet in de tekst van het raadsvoorstel en bij één case (Monumentenbeleid) staan in het raadsvoorstel helemaal geen doelen en effecten benoemd.
Link tussen raadsvoorstel en beleidsdocumenten	In alle raadsvoorstellen is een duidelijke verwijzing aanwezig naar de onderliggende beleidsdocumenten. Duidelijk is waar de informatie uit het raadsvoorstel nader uitgewerkt is.

2.3 Al in gang gezette verbeteringen

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat men ambtelijk al geconstateerd had dat er verbeteringen mogelijk waren betreffende de kwaliteit van de beleidsinformatie. Men is daarom al aan de slag gegaan om verbeteringen in te voeren. Zo heeft men al een nieuw format voor raadsvoorstellen opgesteld en is het werkproces LEAN¹ gemaakt om tijdswinst te halen. Ook zullen verdiepingsavonden voor raadsleden ingevoerd worden. Daarnaast wees men tijdens de interviews op het knelpunt dat men ambtelijk vaak tijdsdruk ervaart bij het opstellen van de raadsvoorstellen. Hieronder gaan we nader in op deze punten.

Format voor college- en raadsvoorstellen

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Leusden bij het opstellen van alle vier de onderzochte raadsvoorstellen met een format voor college- en raadsvoorstellen werkte. Gedurende het rekenkameronderzoek heeft men ambtelijk al het initiatief genomen om een nieuw format op te stellen, omdat men zelf ook al geconstateerd had dat het oude format verbeterd kon worden. De ambtelijke respondenten wijzen erop dat argumenten in zowel het college- als het raadsvoorstel bijvoorbeeld veel beter gekoppeld moeten worden aan de beslispunten. Ook is er op dit moment veel vrijheid bij het invullen van het format. Er zijn ongeveer 40 adviseurs en iedereen interpreteert de items van het format anders. Ook is niet altijd duidelijk wat de kern van het raadsvoorstel is. Ook wijzen de respondenten erop dat er vanuit de griffie een signaal gekomen is dat beslispunten

¹ LEAN is een werkwijze die helemaal gericht is op efficiency. Met de toepassing van LEAN wordt een flexibele werkomgeving ontwikkeld die gericht is op de klant en waarbij verspilling zoveel mogelijk geëlimineerd wordt. De letterlijke betekenis van het woord 'LEAN' is 'slank'. De LEAN methodiek draait dan ook om het slank maken van bedrijfsprocessen.

duidelijker in het raadsvoorstel opgenomen moeten worden. Het nieuwe format is in februari 2016 al besproken in het presidium. Het format is nog niet gemeentebreed ingevoerd, maar men heeft het wel al enkele keren gebruikt.

De rekenkamercommissie heeft het nieuwe format ontvangen. Het bevat de onderdelen: besluiten, aanleiding, doel/effect, argumenten per besluit, financiën, juridisch, communicatie. Niet opgenomen in het format zijn de onderdelen: uitvoering/plan van aanpak, risico's/tegenargumenten en alternatieve scenario's.

Tijdsdruk

De ambtelijke respondenten wijzen erop dat de raadsvoorstellen vaak onder tijdsdruk geschreven moeten worden. In de praktijk ligt de nadruk vaak op de onderliggende beleidsdocumenten. Als deze klaar zijn heeft men daarna niet altijd voldoende tijd om het raadsvoorstel op te stellen. Volgens de respondenten kwam dit mede, omdat er voorheen maar zeven raadsvergaderingen per jaar waren. Dat is weinig en er was een lange doorlooptijd. Inmiddels is de vergaderfrequentie omhoog gebracht naar 11 vergaderingen per jaar.

LEAN

De ambtelijke respondenten wijzen erop dat de werkwijze betreffende het opstellen van college- en raadsvoorstellen onlangs veranderd is. Voorheen zat er een formele check in de procedure. Hierbij moesten conceptcollegevoorstellen via het zaakstelsel uiterlijk woensdag om 17.00 uur aangeleverd worden bij het team AO. De voorstellen werden daar op donderdag besproken. Op dinsdag moest de afdeling vervolgens aanleveren voor het college, dus had het team tot dinsdag de tijd om op de stukken te reageren en te (laten) verbeteren. Na akkoord moesten de vakadviseurs een digitale handtekening op het stuk zetten.

Tegenwoordig werkt men in de gemeente Leusden volgens het LEAN proces, dat gericht is op het terugdringen van het aantal stappen in het proces. De ambtelijke respondenten wijzen erop dat het o.a. niet LEAN is als er een controlemoment in het proces zit. Binnen de nieuwe systematiek is de steller van het raadsvoorstel verantwoordelijk voor de inhoud en hij/zij moet zelf zorgen dat hij afstemt met de juiste disciplines. Men gaat er vanuit dat dit gebeurt. De formele check die voorheen standaard in de procedure zat is dus weggehaald. Bij de gemeente Leusden is de verantwoordelijkheid laag in de organisatie gelegd. De teamleider beleid en vervolgens de gemeentesecretaris gaan er in principe vanuit dat een college- of raadsadvies goed is. Als de teamleider en de gemeentesecretaris twifelen, gaan zij de organisatie in om het te checken.

Volgens de respondent is het binnen het LEAN proces de bedoeling om schrijfcoaches te benoemen, die vaak raadsvoorstellen schrijven en weten wat de bedoeling is van het format. Deze schrijfcoaches moeten in Leusden nog benoemd worden

Verdiepingsavonden

De respondent geeft aan dat de raads werkgroep P&C-cyclus bezig is met het verbeteren van de P&C-cyclus. Naar aanleiding hiervan zullen onder andere verdiepingsavonden ingevoerd worden, waar het college en de ambtenaren een toelichting kunnen geven op bepaalde onderwerpen. Raadsleden kunnen hier de meer inhoudelijke (achtergrond)vragen stellen. Deze verdiepingsavonden zullen in 2017 van start gaan. De werkgroep kijkt ook naar de papierstroom van de P&C-cyclus.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag luidt: *“Is de kwaliteit van de beleidsdocumenten die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden voldoende voor de gemeenteraad om op basis hiervan zijn kaderstellende en contolerende rol te kunnen uitoefenen?”* Op basis van de bevindingen van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat deze vraag met “nee” beantwoord moet worden.

De rekenkamercommissie heeft criteria opgesteld waaraan beleidsinformatie volgens haar zou moeten voldoen (zie paragraaf 2.1). Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidsinformatie op een aantal essentiële onderdelen niet voldoet aan de criteria. Daarnaast zijn er ook criteria waaraan wel voldaan wordt. Hieronder gaan we daar nader op in.

Beleidsnota's

- De beleidsnota's en de andere documenten die ter besluitvorming naar de raad gaan, voldoen over het algemeen aan de norm. Deze documenten zijn goed leesbaar en meestal zijn alle relevante onderdelen aanwezig. Ook de opbouw van de documenten is over het algemeen helder en duidelijk.
- Geen enkele beleidsnota bevat echter een samenvatting, terwijl dit volgens de rekenkamercommissie wel een meerwaarde zou hebben, zeker als de beleidsnota in combinatie met een raadsvoorstel aan de raad aangeboden wordt. Een samenvatting biedt raadsleden en andere lezers verder de mogelijkheid om in weinig tijd de belangrijkste items uit de nota te kunnen lezen. Bovendien kunnen de conclusies uit de samenvatting en de belangrijkste overwegingen en argumenten e.d. vervolgens één op één overgenomen worden in het raadsvoorstel, waardoor het schrijven van het raadsvoorstel minder tijd kost.

Raadsvoorstellen

De rekenkamercommissie concludeert dat de raadsvoorstellen minder geschikt zijn voor een onderbouwde besluitvorming. Voor de raadsvoorstellen die in het kader van dit onderzoek onderzocht zijn geldt het volgende:

- De raadsvoorstellen zijn over het algemeen niet goed leesbaar, niet voor de raadsleden, maar ook niet voor inwoners. Soms staat er bijvoorbeeld terminologie in de raadsvoorstellen, zonder een duidelijke uitleg. Ook staat niet altijd alle relevante achtergrondinformatie erin. De raadsvoorstellen hebben niet allemaal dezelfde opbouw en de informatie is over het algemeen niet goed gestructureerd. Hierdoor is het voor raadsleden lastig om informatie te vinden waarnaar zij op zoek zijn. Ook zijn de raadsvoorstellen over het algemeen erg lang met veel (overbodige en soms dubbele) informatie.
- Wel staan de relevante kaders en de context bij drie van de vier onderzochte cases duidelijk vermeld in de raadsvoorstellen. Bij één case ontbreken relevante kaders en (achtergrond) informatie en in het raadsvoorstel waardoor het raadsvoorstel niet zelfstandig leesbaar. Als je het raadsvoorstel wilt snappen moet je eerst de bijgaande nota lezen. Voor een raadslid is het hierdoor lastig te bepalen wat de context van het raadsvoorstel is.
- In alle onderzochte raadsvoorstellen is het gekozen scenario met een onderbouwing aanwezig, evenals een plan van aanpak betreffende de uitvoering. Ook gaan alle onderzochte raadsvoorstellen in op de communicatie en de vraag wie betrokken zijn bij het opstellen van de raadsvoorstellen.
- In de raadsvoorstellen is niet duidelijk welk besluit de raad precies moet nemen. De raad wordt gevraagd akkoord te gaan met een hele nota, visie, kadernotitie of PVE, zonder dat duidelijk is

welke impliciete beslispunten precies in deze documenten staan. Een dergelijk besluit is lastig te amenderen. Als de raad akkoord gaat met deze documenten als geheel, wordt de raad later mogelijk 'vastgepind' op losse elementen uit de beleidsdocumenten zonder dat de raad hier bewust een keuze over gemaakt heeft. In alle raadsvoorstellen (en de bijlagen) staan daarnaast diverse impliciete besluiten opgenomen.

- Alle raadsvoorstellen gaan in op de financiële consequenties van de besluiten. Bij twee van de vier raadsvoorstellen ontbreken echter de financiële consequenties van de impliciete besluiten.
- In geen enkel raadsvoorstel zijn alternatieve scenario's en tegenargumenten helder en duidelijk opgenomen. Ook worden niet alle risico's in de raadsvoorstellen benoemd.
- Over het algemeen zijn doelen en effecten van het beleid niet helder en duidelijk benoemd in de raadsvoorstellen. Verspreid in het raadsvoorstel zijn meestal wel (impliciete) doelen te vinden. Voor een raadslid is het hierdoor lastig om te bepalen wat men met het beleid precies wil bereiken.

Volgbaarheid van besluiten

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente Leusden geen volgsysteem heeft voor raadsbesluiten. Hierdoor is het voor raadsleden lastig om genomen besluiten te volgen in de tijd. Maar al zou de gemeente een volgsysteem hebben, dan nog zou het volgens de rekenkamercommissie lastig zijn om genomen besluiten te volgen. Dit komt enerzijds, omdat niet in allee raadsvoorstellen vastgelegd is of er een evaluatie plaats zal vinden en wanneer. Ook bevatten niet alle raadsvoorstellen een plan van aanpak met een tijdsplanning. Daarnaast zijn doelen effecten in de raadsvoorstellen over het algemeen niet dusdanig helder en duidelijk omschreven dat deze überhaupt te monitoren en te volgen zijn.

In gang gezette verbeteringen

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat men ambtelijk al geconstateerd had dat er verbeteringen mogelijk waren betreffende de kwaliteit van de beleidsinformatie. Er zijn daarom al een aantal verbeteringen in gang gezet:

- Ambtelijk heeft men al een nieuw format voor raadsvoorstellen opgesteld. Dit format is in februari 2016 al besproken in het presidium. Het format is nog niet gemeentebreed ingevoerd, maar men heeft het nieuwe format wel al enkele keren gebruikt. In het nieuwe format ontbreken de onderdelen: uitvoering/plan van aanpak, risico's en alternatieve scenario's en tegenargumenten.
- Het werkproces is LEAN gemaakt om tijdwinst te behalen bij het opstellen van raadsvoorstellen. Uit de interviews blijkt echter dat een deel van het knelpunt zit bij het feit dat het opstellen van een raadsvoorstel ambtelijk niet de prioriteit heeft. De nadruk ligt volgens de respondenten op de onderliggende beleidsnota's. Als de beleidsnota's klaar zijn heeft men daarna niet altijd voldoende tijd om een goed raadsvoorstel op te stellen. Volgens de respondenten kwam dit mede, omdat er voorheen maar zeven raadsvergaderingen per jaar waren. Dat is weinig en er was een lange doorlooptijd. Inmiddels is de vergaderfrequentie omhoog gebracht naar 11 vergaderingen per jaar. De rekenkamercommissie is van mening dat het raadsvoorstel zeker zo belangrijk is als de onderliggende beleidsnota's, aangezien de raad op basis van het raadsvoorstel een besluit moet nemen.
- Men is van plan om schrijfcoaches te benoemen.
- Er zijn verdiepingsavonden voor raadsleden ingevoerd. De rekenkamercommissie wijst erop dat de (mondelijke) informatie die gedeeld wordt tijdens een verdiepingsavond geen vervanging zou moeten zijn van duidelijke en volledige beleidsinformatie op basis waarvan de gemeenteraad een besluit moet nemen.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van het onderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

➤ **Aanbeveling voor beleidsnota's**

Aanbeveling 1

Voeg standaard een (bestuurlijke) samenvatting toe aan beleidsnota's en andere documenten die ter besluitvorming naar de raad gaan. Probeer hiermee een duidelijke link te krijgen naar het raadsvoorstel.

➤ **Aanbevelingen voor een onderbouwde besluitvorming op basis van raadsvoorstellen**

Zorg ervoor dat de raadsvoorstellen geschikt zijn voor een onderbouwde besluitvorming. Hiertoe doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 2

Schrijf raadsvoorstellen zo dat deze goed en zelfstandig leesbaar zijn, zowel voor raadsleden, als voor inwoners. Voorkom bijvoorbeeld onnodige terminologie en zorg ervoor dat alle relevante achtergrondinformatie erin staat.

Aanbeveling 3

Zorg ervoor dat alle raadsvoorstellen dezelfde opbouw hebben. Blijf hiertoe gebruik maken van een vast format voor raadsvoorstellen en voeg aan het in 2016 ingevoerde format de volgende onderdelen toe:

- uitvoering/plan van aanpak met een tijdsplanning;
- risico's;
- alternatieve scenario's en tegenargumenten.

Zorg er vervolgens voor dat de juiste informatie bij de juiste onderdelen vermeld staat en voorkom overbodige en dubbele informatie.

Aanbeveling 4

Zorg dat duidelijk is welk(e) besluit(en) de raad precies moet nemen en voorkom impliciete besluiten.

Aanbeveling 5

Evalueer elke twee jaar het nieuwe format voor raadsvoorstellen en het consistente gebruik ervan. Dit zorgt voor de borging van de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie voor de raad en het zorgt ervoor dat verbeteringen niet wegzakken en men terugvalt op oude gewoonten.

➤ **Aanbevelingen voor de volgbaarheid van besluiten**

Zorg ervoor dat raadsbesluiten te volgen zijn. Hiertoe doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 6

Voeg een volgsysteem voor raadsbesluiten in en bepaal wat je precies in het volgsysteem op welke manier wilt volgen (voor een evaluatie kan bijvoorbeeld bepaald worden dat deze op een bepaald moment uitgevoerd moet worden, terwijl doelen en effecten periodiek gevolgd zouden moeten worden).

Aanbeveling 7

Zorg ervoor dat voor de raad duidelijk is wat er in de toekomst met het besluit gaat gebeuren. Neem hiervoor in alle raadsvoorstellen een plan van aanpak op met een tijdsplanning (zie ook aanbeveling 3). Zorg er ook voor dat doelen en effecten in de raadsvoorstellen helder en duidelijk omschreven zijn, zodat deze te monitoren en te volgen zijn. Leg in de raadsvoorstellen ook vast of er een evaluatie plaats zal vinden en wanneer.

Bestuurlijke reactie

De onderzoeksrapportage met conclusies en aanbevelingen is voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding hiervan hebben wij de volgende reactie gekregen van het college:

“Wij hebben het rapport over het onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsinformatie met daarin uw conclusies en aanbevelingen met interesse gelezen. U vraagt ons een bestuurlijke reactie te geven op de rapportage. We herkennen de door u genoemde punten en kunnen ze plaatsen. In onderstaande zijn de aanbevelingen kort weergegeven met daarbij onze reactie.

Aanbeveling 1: Voeg standaard een (bestuurlijke) samenvatting toe aan beleidsnota's en andere documenten die ter besluitvorming naar de raad gaan. Probeer hiermee een duidelijke link te krijgen naar het raadsvoorstel.

Deze aanbeveling nemen wij over. Ook wij zien het nut van een samenvatting in.

Aanbeveling 2: Schrijf raadsvoorstellen zo dat deze goed en zelfstandig leesbaar zijn, zowel voor raadsleden, als voor inwoners. Voorkom bijvoorbeeld onnodige terminologie en zorg ervoor dat alle relevante achtergrondinformatie er in staat.

Een goed leesbaar raadsvoorstel schrijven met een logische opbouw, daar zetten wij op in. In het afgelopen jaar is een nieuw format voor college- en raadsvoorstellen ontwikkeld en als pilot bij de afdeling Beleid in gebruik genomen. Alle ambtenaren die regelmatig college- en raadsvoorstellen schrijven hebben een schrijfcursus gekregen om vlot en goed leesbaar te schrijven. We blijven daar op letten en op investeren.

Ook vinden wij dat het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar moet zijn. Alle relevante informatie moet op een logische en juiste wijze zijn weergegeven. Het is echter niet de bedoeling dat het raadsvoorstel een 'tweede beleidsnota' wordt. Voorkomen moet worden dat men informatie dubbel leest. Een oplossing daarvoor kan gezocht worden in combinatie met aanbeveling 1, waarbij de samenvatting en conclusie zowel dienst doet bij de nota als bij het raadsvoorstel.

Aanbeveling 3: Zorg ervoor dat alle raadsvoorstellen dezelfde opbouw hebben. Blijf hiertoe gebruik maken van een vast format voor raadsvoorstellen en voeg aan het nieuwe format de volgende onderdelen toe: uitvoering/plan van aanpak met een tijdsplanning; risico's en alternatieve scenario's en tegenargumenten. Zorg er vervolgens voor dat de juiste informatie bij de juiste onderdelen vermeld staat en voorkom hiermee overbodige en dubbele informatie.

We hebben het nieuwe format ingevoerd als een pilot. Met de ervaringen die we hiermee op doen, in relatie met de aanbevelingen vanuit dit onderzoek, zullen we het format verder optimaliseren. Daarna zullen we het uitrollen naar de hele organisatie.

Bij het opstellen van het nieuwe format hebben we er voor gekozen om risico's, alternatieve scenario's en tegenargumenten onderdeel te laten zijn van de argumentatie van het besluit. In de praktijk merken we echter dat dit niet automatisch gebeurt. Hier gaan we daarom nog actief mee aan de slag. We vinden wel dat deze punten thuis horen bij de onderbouwing, en niet als aparte kopjes opgenomen moeten worden. Wel moet in de toelichting op het format, wat gebruikt wordt bij het opstellen van het voorstel, goed opgenomen worden dat deze onderdelen daar thuis horen.

Een plan van aanpak met tijdsplanning hoort in principe opgenomen te zijn. De mate waarin dat uitgewerkt moet zijn, is iets om over na te denken. Bij meer (uitvoerings)betrokkenheid vanuit de samenleving wordt het exact aangeven van een tijdsplanning lastiger. In de praktijk wordt dit onderdeel regelmatig, vanwege grote tijdsdruk, minder relevant geacht dan het op tijd aanleveren van het voorstel voor besluitvorming. Wij zijn het met u eens dat in een ideale situatie het zeker onderdeel van het raadsvoorstel moet zijn, het is echter wel goed om een juiste afweging te maken in datgene wat prioriteit heeft.

Aanbeveling 4: zorg dat duidelijk is welke besluit(en) de raad precies moet nemen en voorkom impliciete besluiten.

Met deze aanbeveling zijn we het volledig eens. Gevolg is dat een aantal raadsvoorstellen omvangrijker zullen zijn. Ieder beslispunt dient in het nieuwe format afzonderlijk onderbouwd te worden.

Aanbeveling 5: Evalueer elke twee jaar het nieuwe format voor raadsvoorstellen en het consistente gebruik ervan. Dit zorgt voor de borging van de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie voor de raad en het zorgt ervoor dat verbeteringen niet wegzakken en men terugvalt op oude gewoonten.

Deze aanbeveling nemen wij over.

Aanbeveling 6: Voeg een volgsysteem voor raadsbesluiten in en bepaal wat je precies in het volgsysteem op welke manier wilt volgen (voor een evaluatie kan bijvoorbeeld bepaald worden dat deze op een bepaald moment uitgevoerd moet worden, terwijl doelen en effecten periodiek gevolgd zouden moeten worden).

Vanuit raadsogpunt, en zeker ook gelet op de wisseling van raadsleden bij verkiezingen, kunnen we ons deze aanbeveling voorstellen. Wij zijn echter geen voorstander van het optuigen van een administratief systeem. Wij zien mogelijkheden in het leggen van een link met de begroting en de verantwoordings- en verdiepingsavonden. Per jaar nemen we in de begroting op wat er aan activiteiten binnen een bepaald beleidsveld moet gebeuren. Hierover vindt ook verantwoording plaats.

Aanbeveling 7: Zorg ervoor dat voor de raad duidelijk is wat er in de toekomst met het besluit gaat gebeuren. Neem hiervoor in alle raadsvoorstellen een plan van aanpak op met een tijdsplanning (zie ook aanbeveling 3). Zorg er ook voor dat doelen en effecten in de raadsvoorstellen helder en duidelijk omschreven zijn, zodat deze te monitoren en te volgen zijn. Leg in de raadsvoorstellen ook vast of er een evaluatie plaats zal vinden en wanneer.

Om bij het laatste te beginnen, we zullen in raadsvoorstellen vastleggen of een evaluatie plaats zal vinden en wanneer. Bij het helder en duidelijk beschrijven van doelen en effecten is het lastiger om daar volmondig 'ja' tegen te zeggen. Dat heeft te maken met de veranderende rol van de overheid. We hebben als gemeente ambities en we willen veel. We staan daarvoor echter niet alleen aan de lat, maar willen onze ambities bereiken met (partijen in de) samenleving. Vaak kunnen we aangeven wat de ambitie is en ons doel. Maar juist met de samenleving moeten we kijken of we dat kunnen realiseren en op welke wijze. Partnerschap is daarbij het sleutelwoord. Het smart- formuleren, zoals wij deze aanbeveling lezen, en het daarbij formuleren van meetbare indicatoren, past daar niet bij. Het is een proces waarbij we vaak niet precies weten waar we uit zullen komen. We komen daarbij uit op het AMORE formuleren van doelen (dat ligt op ambitieniveau). Naar ons idee ligt de sleutel bij het monitoren van ontwikkelingen na genomen besluiten in het in gesprek zijn met elkaar. Daarom vinden we de verantwoordings- en verdiepingsavonden ook zo waardevol. Tijdens deze avonden kan de actuele stand van zaken weergegeven worden en is het daarover in gesprek gaan, op een laagdrempelige manier mogelijk.

Wij danken de Rekenkamercommissie voor het uitbrengen van het rapport. Wij verwachten dat het overnemen van het merendeel van de aanbevelingen zal bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie. Heldere informatie, duidelijk geformuleerde besluitvorming en goede leesbaarheid helpen en versterken de rol van de raad bij de kaderstelling."

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Leusden,

E.D. Luchtenburg drs. A. Vermeulen
directeur-secretaris burgemeester

Nawoord

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek. Het is goed om te horen dat college de punten herkent die de rekenkamercommissie heeft genoemd. Ook zijn wij blij dat het college van mening is dat het overnemen van het merendeel van de aanbevelingen de kwaliteit van de beleidsinformatie zal verbeteren. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie willen wij enkele aanbevelingen graag verduidelijken.

Bij aanbeveling 2 wil de rekenkamercommissie benadrukken dat een goed raadsvoorstel zelfstandig leesbaar moet zijn. Hierbij zijn wij het met het college eens dat voorkomen moet worden dat een raadsvoorstel een tweede beleidsnota wordt. Wij zijn van mening dat het van belang is dat een raadsvoorstel niet te lang is en alleen ingaat op de hoofdlijnen en alleen de belangrijkste informatie bevat. Zoals wij in ons onderzoeksrapport (en bij aanbeveling 1) al aangaven, zijn wij van mening dat elke nota een (bestuurlijke) samenvatting moet bevatten. De conclusies uit de samenvatting en de belangrijkste overwegingen en argumenten kunnen vervolgens één op één overgenomen worden in het raadsvoorstel, waardoor het schrijven van het raadsvoorstel ook minder tijd kost.

Betreffende aanbeveling 3 is het goed om te horen dat het college de aanbevelingen van de rekenkamercommissie wil gebruiken om het format voor raadsvoorstellen te optimaliseren. Wij vinden het voor de raad echter duidelijker en overzichtelijker als er in het format apart en expliciet een kopje opgenomen wordt voor de risico's en alternatieve scenario's. Als risico's en alternatieve scenario's een onderdeel zijn van de argumenten, bestaat de kans dat ze niet als dusdanig opvallen voor raadsleden.

Betreffende aanbeveling 6 wil de rekenkamercommissie graag benadrukken dat de gemeenteraad het hoogste gemeentelijke orgaan is. Het is van belang dat besluiten die de raad neemt uitgevoerd worden en dat dit ook eenvoudig te volgen is. Uit het onderzoek bleek dat de gemeente geen volgsysteem heeft voor raadsbesluiten. Twee van de drie geïnterviewde raadsleden gaven bovendien aan het lastig te vinden om genomen besluiten te kunnen volgen. Bij een volgsysteem hoeft het niet te gaan om een ingewikkeld administratief systeem. Van belang is dat een volgsysteem de raad (en de ambtenaren) ondersteunt bij het volgen van besluiten. Daarnaast kan het volgsysteem functioneren als betrouwbare hulp bij de planning. De gemeente Barneveld heeft bijvoorbeeld positieve ervaringen met het vastleggen van vervolgacties van raadsbesluiten in een digitaal systeem, de zogeheten Lange Termijn Agenda.

Bij aanbeveling 7 adviseert de rekenkamercommissie o.a. om doelen en effecten in de raadsvoorstellen helder en duidelijk te omschrijven. Bij deze aanbeveling gaat het erom dat voor de raad duidelijk is wat men nu eigenlijk precies besloten heeft en dat men kan volgen wat er in de (nabije) toekomst met besluiten gebeurt. Wij gaan er vanuit dat de raad bij bepaald beleid wel een doel of richting voor ogen heeft. Dit doel kan vervolgens bereikt worden samen met de samenleving. Ook is mogelijk dat een globaal doel nadere uitgewerkt wordt met de samenleving, maar ook dan is van belang om dit helder en duidelijk vast te leggen in het raadsvoorstel.

Bijlage 1 Onderwerp getoetst aan selectiecriteria

Selectiecriteria voor onderzoek	Onderzoek kwaliteit van de beleidsinformatie Leusden
Relevantie: Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang?	De kwaliteit van de beleidsinformatie bepaalt de mate waarin de raad in staat is om zijn kaderstellende en controleren de rol goed uit te oefenen. Er is hiermee sprake van een organisatorisch, bestuurlijk en financieel belang.
Risico's: Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid?	Als de kwaliteit van de beleidsinformatie niet voldoende is, bestaat het risico dat de raad onvoldoende op de hoogte is van alle relevante informatie die nodig is om de juiste besluiten te kunnen nemen en te controleren.
Toegevoegde waarde: Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht?	Het onderwerp is onlangs niet onderzocht door anderen. Het onderzoek is gericht op het formuleren van structurele leereffecten betreffende de beleidsinformatie.
Capaciteit: Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden?	De rekenkamercommissie beschikt over de capaciteit om dit onderzoek te doen: budget, benodigde kennis, bevoegdheden en vaardigheden zijn aanwezig.
Subsidiariteit: Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord?	De rekenkamercommissie zal in het onderzoek gebruik maken van relevante (onderzoeks)informatie die al beschikbaar is (landelijk en bij de gemeente Leusden).
Variatie: Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek.	De rekenkamercommissie heeft nog niet eerder een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de beleidsinformatie.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde documenten gemeente Leusden

Algemeen

- Monitor bestuursopdrachten CUP 2014-2018, gemeente Leusden, mei 2015
- Kaderbrief 2016, gemeente Leusden
- Coalitieakkoord 2014 – 2018, gemeente Leusden
- Tabel Kerntakendiscussie, ombuigingsmaatregelen, stand van zaken najaarsnota 2014
- Format collegebesluit inclusief toelichting, gemeente Leusden, 2016
- Format raadsbesluit inclusief toelichting, gemeente Leusden, 2016

Case Kadernota GGD regio Utrecht

- Raadsvoorstel + besluit Kadernota GGDrU 2016, gemeente Leusden, januari 2015
- Aangenomen amendement Zienswijze op de Kadernota GGDrU 2016, januari 2015
- Concept Kadernota 2016. GGD regio Utrecht, december 2014
- Brief Dagelijks Bestuur GGDrU over zienswijze concept Kadernota GGDrU 2016, februari 2015
- Benchmarkgegevens GGDrU, december 2014

Case bouw tweede sporthal

- Raadsvoorstel + besluit 2^e sporthal, gemeente Leusden, juli 2015 + bijlagen:
 - Bijlage 1) Rapport Ruimtelijk functioneel PvE 2^e Sporthal, Synarchis Adviesgroep, mei 2015
 - Bijlage 2) Gebruik- en bezettingsprognoses 2^e sporthal, Nijdeken, Jan en Jansen, Ser, 2015
 - Bijlage 3) Sporthal Leusden voorkeursvariant, Synarchis Adviesgroep, mei 2015
 - Bijlage 4) Exploitatiebegroting 2^e sporthal, mei 2015
 - Bijlage 5) Overzicht Minimum- en tussenmodel 2^e sporthal Leusden, mei 2015
 - Bijlage 6) Memo Sporthal 2014, Nijdeken, Jan en Janssen, Ser, november 2014
- Verworpen motie betreffende exploitatieprognose tweede sporthal, juli 2015
- Verworpen amendement betreffende 2^e sporthal, juli 2015
- Ingetrokken motie betreffende 2^e sporthal, juli 2015
- Reactie Postduivenhouders Vereniging Leusden, 1 juli 2015
- Memo van het college aan de fractie van CDA betreffende openstaande vraag, juni 2015

Case Visie werklocaties 2030

- Raadsvoorstel + besluit Visie Werklocaties 2013, gemeente Leusden, september 2014
- Visie Werklocaties Leusden 2030, Seinpost Adviesbureau BV, september 2014
- Aangenomen motie bij Agendapunt 8 visie werklocaties Leusden (nr. 239570), november 2014
- Aangenomen motie Visie werklocaties Leusden 2013 – anticiperen op ontwikkelingen (nr. 239570), november 2014
- Nota zienswijzen en aanpassingen “Visie werklocaties Leusden 2030”, gemeente Leusden, september 2014
- Verslag inspraak Visie Werklocaties Leusden 2013, november 2014

- Presentatie Werklocaties Leusden, Avond van Leusden, Seinpost Adviesbureau BV, januari 2014
- Concept verslag Avond van Leusden, Uitwisseling over de visie werklocaties Leusden 2013, 30 januari 2014

Case vernieuwd monumentenbeleid

- Raadsvoorstel + besluit Kadernotitie vernieuwd monumentenbeleid, gemeente Leusden, juli 2013
- Kadernotitie Vernieuwd Monumentenbeleid, gemeente Leusden, 2013
- Verslag van ronde tafel gesprek n.a.v. motie gemeenteraad over monumentenbeleid, 2 mei 2013
- Verslag gesprek met Historische Kring Leusden, 28 maart 2013
- Verslag van gesprek met de rentmeester van de stichting De Boom over motie monumentenbeleid, 18 maart 2013
- Verslag van gesprek met de heer Vervat van het Cuypergenootschap, 18 maart 2013
- E-mail van de aspirant-rentmeester betreffende de kadernotitie monumentenbeleid, 15 april 2013.

Geraadpleegde literatuur en overige bronnen

- Schrijfwijzer voor notities, gemeente Marne, 2009
- Wegwijzer Beleidsinformatie in begroting en jaarverslag, Algemene Rekenkamer
- Hulp bij beleidsnota schrijven, www.zakelijk.infonu.nl
- (Be)sturen met beleidsinformatie – kernrapport, rekenkamercommissie Amstelveen, maart 2013

Bijlage 3 Respondenten

De rekenkamercommissie heeft interviews gehouden met de volgende respondenten:

Ambtelijke respondenten gemeente Leusden:

- teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling, Fysieke Leefomgeving en Gebiedsontwikkeling;
- teamleider Advies en Ontwikkeling;
- teamleider Afdeling Beleid, Unit Samenleving en Unit Duurzame Leefomgeving.

Respondenten gemeenteraad Leusden:

- raadslid ChristenUnie-SGP;
- raadslid VVD;
- raadslid D'66.