

Inlichtingen

Marjolein E. Barel-Glashouwer
T 06 25 39 38 64
E m.barel@barneveld.nl

Datum

15 januari 2021

Onderwerp

Doorwerking rekenkameronderzoek
kwaliteit raadsvoorstellen Barneveld

Bijlagen

2

Aan de raad van de gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB BARNEVELD

Geachte gemeenteraad,

In 2016 heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand de kwaliteit van de raadsvoorstellen en werkwijze van de gemeenteraad onderzocht. In december 2016 hebben we hierover een rapport aangeboden aan de gemeenteraad met tien aanbevelingen. Op 1 februari 2017 heeft u besloten om alle aanbevelingen over te nemen. Daarnaast is een amendement aangenomen met daarin een extra aanbeveling: “zorg voor concrete, kernachtige en controleerbare beslispunten in raadsvoorstellen”.

In 2020 hebben we een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de implementatie van de aanbevelingen. Het doorwerkingsonderzoek is gebaseerd op documentenonderzoek en interviews met de gemeentesecretaris en de griffier. Via deze brief informeert de rekenkamercommissie u graag over de bevindingen uit het doorwerkingsonderzoek.

Conclusie en aanbevelingen uit het onderzoek 2016

In 2016 waren de conclusies uit het rekenkamerrapport als volgt:

- De raadsvoorstellen voldeden in het algemeen aan de gestelde normen voor een onderbouwde besluitvorming.
- Op bepaalde onderdelen waren verbeteringen mogelijk:
 - Alternatieve scenario's waren niet standaard in de raadsvoorstellen opgenomen.
 - De voorstellen bevatten niet altijd alle relevante voor- en tegenargumenten en risico's.
 - De aanleiding, de historie en de context waren niet altijd duidelijk weergegeven in een raadsvoorstel.
- Met betrekking tot de werkwijze van de raad bleek uit het onderzoek dat de raadsleden zich soms veel op details richtten.
- Verder concludeerde de rekenkamercommissie dat de rol van de raad bij gefaseerde besluitvormingstrajecten onduidelijk was.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie gingen over het opnemen van extra informatie in de raadsvoorstellen, zoals alternatieve scenario's, meer argumenten (zowel voor als tegen) en risico's. Over de werkwijze van de raad adviseerde de rekenkamercommissie om bij een gefaseerd

besluitvormingstraject vooraf duidelijke afspraken te maken over de rol van de raad in elke fase van het traject. En om de werkwijze van de raad met regelmaat te evalueren en debattrainingen te volgen.

Algemene conclusies doorwerkingsonderzoek 2020

De rekenkamercommissie concludeert uit het doorwerkingsonderzoek dat het college en de raad de aanbevelingen uit 2016 hebben opgevolgd, zij het dat een deel daarvan pas recent is opgepakt. De aanbevolen verbeteringen voor het sjabloon (format) voor raadsvoorstellen zijn doorgevoerd. Het is volgens de geïnterviewden in de praktijk wel lastig voor ambtenaren om bepaalde onderdelen in te vullen. Dat gaat met name om de formulering van concrete beslispunten, tegenargumenten en alternatieve scenario's.

Een raadsvoorstel moet zelfstandig leesbaar zijn en daar zijn nog verbeteringen in te maken. Zo staan er verwijzingen naar bijlagen in, ook in de beslispunten. Het zou de raadsleden helpen als er in het raadsvoorstel een korte samenvatting van zo'n bijlage staat. Raadsbesluiten horen sowieso zelfstandig leesbaar te zijn, zonder bijlagen.

De kwaliteit van raadsvoorstellen vinden de geïnterviewden zo belangrijk dat dit regelmatig onder de aandacht van ambtenaren gebracht dient te worden. Dat gebeurt al wel, maar door personele wisselingen gaat kennis daarover verloren en is het van belang om dit blijvend op de agenda te houden.

Ook de aanbevelingen voor de werkwijze van de raad zijn opgevolgd. De gemeenteraad vult zijn rol tijdens het politieke debat goed in en focust op kaderstelling en op – amendering van – de beslispunten. Een goede kwaliteit van de raadsvoorstellen kan daarbij helpen. Ook collegeleden zijn zich meer bewust van hun rol tijdens het politieke debat: die beperkt zich tot het reageren op vragen, moties en amendementen en het doen van toezeggingen. De voorzitter van de raad stuurt hier adequaat op.

Bevindingen en conclusies per aanbeveling

Hieronder gaat de rekenkamercommissie per aanbeveling uit 2016 in op de bevindingen uit het huidige doorwerkingsonderzoek. Er is een overzicht van de ontwikkelingen in het sjabloon raadsvoorstellen van 2016 tot heden opgenomen als bijlage 1. Daaruit blijkt wat er in de loop van de jaren veranderd is aan het sjabloon.

Aanbeveling 1:

Voeg een kopje met alternatieve scenario's en een apart kopje met risico's toe aan het format van het raadsvoorstel.

Alternatieve scenario's en risico's zijn toegevoegd aan het sjabloon. Uit het doorwerkingsonderzoek blijkt echter dat met name 'alternatieve scenario's zeer beperkt ingevuld worden, terwijl het voor het politieke debat juist belangrijk is dat de raad over verschillende scenario's kan debatteren. Invulling hiervan verdient meer aandacht.

Aanbeveling 2:

Zorg dat alle relevante (tegen)argumenten in een raadsvoorstel zijn opgenomen en gebruik bij eventuele negatieve juridische consequenties de mogelijkheid van een niet openbare/geheime bijlage.

In het sjabloon voor raadsvoorstellen is een onderdeel Argumenten (inclusief tegenargumenten) opgenomen. Ook bestaat de mogelijkheid om een niet-openbare bijlage mee te sturen. In de praktijk wordt daar zelden gebruik van gemaakt, omdat de raad het belangrijk vindt om zo veel mogelijk in openbaarheid te behandelen. Het aangeven van tegenargumenten is voor ambtenaren, en ook collegeleden, in de praktijk lastig; men ervaart het nogal eens als het ondergraven van het eigen voorstel. Toch is het voor de gemeenteraad belangrijk om ook de tegenargumenten en risico's van een voorstel te kennen, zodat er debat kan plaatsvinden op basis van alle beschikbare informatie.

Aanbeveling 3:

Voeg de instructie-toelichtingen weer toe aan het standaard format.

Deze aanbeveling is opgevolgd: er is een handleiding gemaakt voor het schrijven van raadsvoorstellen. In het sjabloon (format) voor raadsvoorstellen staat een directe verwijzing naar de handleiding.

Aanbeveling 4 en 5:

Evalueer periodiek het format van de raadsvoorstellen en ga na of het format nog voldoet in de praktijk.

Bewaak dat de kennis en vaardigheden van ambtenaren m.b.t. het opstellen van raadsvoorstellen up-to-date zijn. Bied periodiek een cursus aan voor nieuwe ambtenaren en een opfriscursus voor overige ambtenaren.

In september 2020 heeft de gemeente het nieuwe sjabloon voor raadsvoorstellen in gebruik genomen en daar aandacht aan besteed op intranet. In december 2020 is er een bijeenkomst geweest met 'veelgebruikers' van het sjabloon, om te bespreken hoe het bevalt en wat eventueel beter kan. Begin 2021 komt er een bijeenkomst met raadsleden en schrijvers van raadsvoorstellen om te bespreken wat ze van elkaar nodig hebben om tot goede raadsvoorstellen te komen. Vervolgens krijgen de schrijvers van raadsvoorstellen een training aangeboden over hoe je een goed raadsvoorstel schrijft.

Het college heeft aangegeven dat het vanaf 2021 organisatiebreed aan de slag gaat met een meester-gezel constructie. Dat wil zeggen dat ervaren schrijvers van raadsvoorstellen gekoppeld worden aan minder ervaren schrijvers. Vanwege personele wisselingen gaat kennis over het schrijven van goede raadsvoorstellen verloren. Het college wil dat ondervangen met een dergelijke meester-gezel constructie.

Aanbeveling 6:

Zorg voor concrete, meetbare doelstellingen in de raadsvoorstellen en geef duidelijk aan wanneer een evaluatie plaatsvindt, zodat de raadsbesluiten voor raadsleden te monitoren zijn.

In het sjabloon voor raadsvoorstellen zijn nu inderdaad meetbare doelstellingen opgenomen. Er worden in de bestudeerde raadsvoorstellen meestal doelstellingen beschreven. Ook dient bij het onderdeel 'proces' nu aangegeven te worden wanneer een evaluatie plaatsvindt. In de bestudeerde raadsvoorstellen is beschreven wanneer evaluatie plaatsvindt en / of wanneer de raad geïnformeerd wordt over de voortgang.

Aanbeveling 7:

Geef uitvoering aan de debattraining voor raadsleden.

Er wordt tenminste eenmaal per bestuursperiode een collectieve debattraining aangeboden aan de raadsleden. Deze heeft plaatsgevonden in 2017 en in 2019. Daarnaast hebben de raadsleden (en de commissieleden) de gelegenheid om individueel of per fractie een debattraining te volgen.

Aanbeveling 8:

Evalueer minimaal één keer per raadsperiode de werkwijze van de raad en de invulling van de verschillende rollen die de raad kan vervullen.

Het presidium heeft hierover het volgende afgesproken (op 13 februari 2017): “De evaluatie van de werkwijze van de raad gebeurt met enige regelmaat, bijvoorbeeld in het presidium en tijdens de debattrainingen. Een collectieve zelfreflectie is niet gewenst.”

Het presidium bespreekt regelmatig het verloop van raadsvergaderingen, zoals de tijdsduur van vergaderingen, de spreektijd en de wijze van debatteren. De agendacommissie bespreekt achteraf elke raads- en commissiecyclus. Mede naar aanleiding daarvan worden regelmatig nieuwe werkafspraken gemaakt. Voorbeelden daarvan zijn raadstafelgesprekken, raadsinformatiebijeenkomsten en raadsrapporteurs. De ervaringen van de raad met deze instrumenten zijn over het algemeen positief.

Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraad zijn rol tijdens het politieke debat goed invult en focust op kaderstelling en op – amendering van – de beslispunten. Ook collegeleden zijn zich bewust van hun rol tijdens het politieke debat en houden zich daar doorgaans aan: hun rol beperkt zich tot het reageren op vragen, moties en amendementen en het doen van toezeggingen. De voorzitter van de raad zorgt ervoor dat afspraken worden nagekomen.

Aanbeveling 9:

Zorg ervoor dat bij gefaseerde besluitvorming (trechtersvormige besluitvorming) vooraf duidelijk is hoe het besluitvormingstraject is ingericht en wat de rol van de raad in elke fase is en wat de consequenties zijn voor een eventueel vervolgtraject.

De rekenkamercommissie constateert dat er in het nieuwe sjabloon voor raadsvoorstellen meer aandacht is voor beschrijving van de fase van besluitvorming, de rol van participatie in het proces, en het opnemen van de planning. In de bestudeerde raadsvoorstellen zijn deze onderdelen in de meeste gevallen ook ingevuld. Onder het kopje ‘Vervolg’ wordt niet altijd aangegeven of de raad in de toekomst nog betrokken wordt bij de besluitvorming.

Aanbeveling 10:

Indien er sprake is van een afwijking tussen de ambtelijke en bestuurlijke argumenten, maak dit in de collegeadviezen dan helder. Geef ruimte aan de mogelijkheid voor een persoonlijke beleidsopvatting van een ambtenaar en geef ambtenaren de gelegenheid om een toelichting te geven in de collegevergadering.

Uit het doorwerkingsonderzoek blijkt dat er ruimte is voor ambtenaren om een afwijkende persoonlijke beleidsopvatting te uiten door een niet-openbaar memo toe te voegen aan een collegevoorstel. Tijdens de periode dat de geïnterviewde gemeentesecretaris werkzaam was als secretaris is dat niet gebeurd. In de

praktijk wordt geprobeerd om bestuurlijke en ambtelijke inzichten zo goed mogelijk te verenigen in een voorstel.

Ook heeft het college de mogelijkheid om een niet-openbaar memo aan een raadsvoorstel toe te voegen. Dat gebeurt in de praktijk zelden, omdat de raad zo veel mogelijk alles in openbaarheid wil behandelen. In de periode dat de huidige griffier voor Barneveld werkzaam is, is dat niet gebeurd.

Extra aanbeveling 11, via een amendement aangenomen tijdens raadsvergadering 1 februari 2017:
Zorg voor concrete, kernachtige en controleerbare beslispunten in raadsvoorstellen.

In het sjabloon en in de handleiding voor ambtenaren krijgt dit onderdeel aandacht. Ook is er een onderdeel 'Samenvatting' aan het sjabloon toegevoegd waarin kort omschreven dient te worden wat met het raadsvoorstel 'beoogd' wordt. Voor de gemeenteraad is het belangrijk dat de beslispunten concreet en controleerbaar zijn geformuleerd. Daar focust het politieke debat namelijk op en bovendien wil de raad kunnen controleren of wat hij besloten heeft ook op die manier wordt uitgevoerd.

De rekenkamercommissie constateert dat de formulering van de beslispunten concreter kan. Er zijn raadsvoorstellen waarin de beslispunten duidelijk zijn. Maar in andere raadsvoorstellen is als beslispunt omschreven 'het vaststellen van uitgangspunten uit notitie X'. In zo'n geval moeten de uitgangspunten worden opgenomen in het raadsvoorstel en raadsbesluit zelf. In het geval van een bestemmingsplan, waar een nota van zienswijzen als bijlage bij een raadsvoorstel is gevoegd, is een basisvereiste: dat het raadsvoorstel een adequate samenvatting bevat van de belangrijkste punten uit de zienswijzen en tot welke wijzigingen dat leidt in het bestemmingsplan.

Tot slot

De rekenkamercommissie hoopt dat u met deze brief voldoende geïnformeerd bent over de bevindingen en conclusies uit dit doorwerkingsonderzoek. De rekenkamercommissie is uiteraard bereid tot het geven van een nadere toelichting als daar behoefte aan is.

Tot slot bedankt de rekenkamercommissie het college en de ambtenaren voor de medewerking aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,



De heer drs. J. van Zomeren
Voorzitter rekenkamercommissie

Mevrouw M.E. Barel-Glashouwer MSc
Secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie

c.c. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Barneveld

Bijlage 1 Overzicht opbouw van het raadsvoorstel sinds 2016

Opbouw raadsvoorstel tijdens RKC-onderzoek 2016	Opbouw raadsvoorstel <u>tot</u> sept 2019	Opbouw raadsvoorstel <u>vanaf</u> sept 2020
Onderwerp	Onderwerp	Onderwerp
Aan de raad,	Aan de raad,	Aan de raad,
		1. Samenvatting (20 á 30 woorden)
Gevraagde beslissing:	Gevraagde beslissing:	2. Gevraagde beslissing:
1. Inleiding	1. Inleiding	3. Inleiding
2. Door de raad gestelde kaders	2. Door de raad gestelde kaders	4. Door de raad gestelde kaders
3. Effect: a. Meetbaar effect b. Maatschappelijk effect	3. Effect a. Meetbaar effect b. Maatschappelijk effect	5. Effect/meetbare doelstellingen: a. Meetbaar effect b. Maatschappelijk effect
4. Argumenten	4. Argumenten	6. Argumenten (inclusief tegenargumenten/ kanttekeningen)
5. Kanttekeningen	5. Kanttekeningen en/of alternatieve scenario's	7. Alternatieve scenario's
6. Uitvoering: - Planning - Communicatie - Evaluatie/controle	6. Uitvoering - Planning - Communicatie - Evaluatie/controle	8. Proces: - Vervolg/ besluitvormingsproces (inclusief participatie) - Vervolgstappen/ planning/uitvoering - Communicatie - Evaluatie/controle
7. Risico's, kosten, baten en dekking	7. Financiële gevolgen	9. Financiële gevolgen
	8. Risico's	10. Risico's

Bijlagen	Bijlagen	Bijlagen
Bij het sjabloon raadsvoorstel is een format voor ambtenaren gemaakt met toelichting per onderdeel		In het sjabloon Raadsvoorstel is een verwijzing naar handleiding voor ambtenaren

Bijlage 2 Bestudeerde documenten

Gemeente Barneveld

- Brief college B&W Barneveld aan rekenkamercommissie, Doorwerkingsonderzoek kwaliteit van de raadsvoorstellen, 16 september 2020
- Brief gemeenteraad Barneveld aan rekenkamercommissie, Doorwerkingsonderzoek kwaliteit raadsvoorstellen en werkwijze raad, 8 juli 2020
- Notitie Participatie in Barneveld, vastgesteld door de raad op 9 oktober 2019
- Raadsvoorstel 20-2 en raadsbesluit Verordening voorzieningen raadsleden, 12 december 2019
- Sjabloon raadsvoorstel, gebruikt tot september 2020
- Sjabloon raadsvoorstel, gebruikt vanaf september 2020, en bijbehorende handleiding en intern memo van 19 mei 2020
- Raadsvoorstellen waarin het nieuwe sjabloon is gebruikt:
 - 'Bewust omgaan met licht' - beleidsplan over al het licht in de openbare ruimte gemeente Barneveld 2020-2026, RV 1009, 29-10-2020
 - Compensatie Lokale Culturele Voorzieningen vanwege coronacrisis, RV 1002, datum niet vermeld
 - Kredietaanvraag t.b.v. planvorming huidige en nieuwe locatie Flying Bikes, RV 1011, 29-10-2020
 - Nieuwe samenwerkingsregeling met verenigingen rondom minder afval, RV 1010, datum niet vermeld
 - Ontwikkelbeeld 2030-2040 Regio Amersfoort, fase 1: urgentie en opgaven, en afwegingskader, RV 1027, 2-11-2020
 - Vaststelling bestemmingsplan "Hunnenweg VI" (in Voorthuizen), RV 947, 28 september 2020