

Rapportage

DE KWALITEIT VAN BUSSUMSE RAADSVORSTELLEN, WAT STELLEN RAADSVORSTELLEN VOOR ...

ONDERZOEK VOOR DE REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE BUSSUM

Aan

Rekenkamercommissie gemeente Bussum
Postbus 6000
1400 HA Bussum

Referentiecode: 000455.001.01

Van

Mariëlle van Oosterhout
Ton Kock
Rob Postelmans

Vught, 2 september 2010

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT

POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT

TELEFOON (073) 658 70 80

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

KVK 33300373

Inhoudsopgave

1	Kern.....	3
2	De totstandkoming van een raadsvoorstel	7
2.1	Afspraken	7
2.2	De praktijk.....	8
3	Technische-inhoudelijke kwaliteit raadsvoorstellen	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Leesbaarheid en overzichtelijkheid.....	10
3.3	Juistheid en volledigheid (technisch)	12
3.4	Juistheid en volledigheid (inhoudelijk)	14
4	Doorwerking in het debat	15
4.1	Factoren van invloed op het debat	15
4.2	Doorwerking in het debat	17
Bijlage 1	Onderzoeksopzet	19
Bijlage 2	Bronnenlijst	25
Bijlage 3	Leesbaarheid en overzichtelijkheid	26
Bijlage 4	Juistheid en volledigheid (technisch)	29
Bijlage 5	Juistheid en volledigheid (inhoudelijk).....	33
Bijlage 6	Kwaliteit besluitvormingsproces	38
Bijlage 7	Typen raadsvoorstellen.....	40

1 Kern

De rekenkamercommissie Bussum heeft een onderzoek uit laten voeren naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de gemeente Bussum. Het raadsvoorstel is het formele communicatiemiddel tussen het college van burgemeester en wethouders (en de ambtelijke organisatie) en de gemeenteraad. De kwaliteit van het raadsvoorstel is belangrijk voor de manier waarop de raad zijn taken kan uitvoeren: het uitzetten van beleidslijnen (kaders stellen) en het controleren van de uitvoering van de beleidslijnen door het college.

De rekenkamercommissie wil met de resultaten van dit onderzoek de in november nieuw te kiezen gemeenteraad handvatten bieden om te bepalen hoe raadsvoorstellen er uit moeten zien. De onderzoekers hebben zowel teruggekeken naar de situatie in 2009 en 2010 aan de hand van zes concrete raadsvoorstellen, als vooruitgekeken naar de wensen en mogelijkheden van ambtenaren, portefeuillehouders en raadsleden.

Het onderzoek is in mei en juni van 2010 uitgevoerd door onderzoeksbureau Partners+Pröpper. In het onderzoek hebben de onderzoekers zes raadsvoorstellen geanalyseerd en gesprekken gevoerd met ambtenaren (auteurs van de geselecteerde raadsvoorstellen en de griffier), een portefeuillehouder en raadsleden.

CONCLUSIES

- a Bij het gehele proces van totstandkoming van raadsvoorstellen spelen verschillende belangen: die van de raad, het college, de individuele portefeuillehouder, de ambtelijke auteur en de burger. De kwaliteit van raadsvoorstellen voorziet op dit moment het meest in de behoeften van portefeuillehouders. Portefeuillehouders zijn de enige betrokkenen die de eigen normen direct kunnen waarborgen.
- b Het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen verloopt niet volledig doelmatig. De ambtenaar weet niet precies wat de raad belangrijk vindt en worstelt soms met de afweging tussen details en hoofdlijnen. De ambtenaar krijgt wel indirecte richtlijnen via de portefeuillehouder. De portefeuillehouder beoordeelt de kwaliteit van raadsvoorstellen op basis van een eigen inschatting van de wensen van de raad. Een raadsvoorstel moet vooral begrijpelijk zijn.
- c De technische-inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen laat te wensen over. Raadsvoorstellen zijn grotendeels gebaseerd op basis van het sjabloon. De voorstellen zijn echter moeilijk leesbaar voor de gemiddelde burger en bevatten onvoldoende informatie om raadsleden te helpen bij het besluitvormingsproces.
- d De inhoud van de raadsvoorstellen gaat onvoldoende in op de politiek interessante punten. Raadsvoorstellen helpen raadsleden daarmee niet om een debat op hoofdlijnen te voeren of om van nature minder politiek beladen onderwerpen interessant te maken voor een debat.

AANBEVELINGEN

A	Gemeenteraad: kies een kwaliteitsniveau en organiseer controle en evaluatie
1	<p>Stel een werkgroep in die een voorstel ontwikkelt voor sjablonen voor raadsvoorstellen en kwaliteitsnormen van de raad. Het raadsvoorstel moet de kerntaak en kernrollen van de volksvertegenwoordiging ondersteunen en dienstbaar zijn aan het doel van de vergadering.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bepaal of onderscheid gemaakt wordt in verschillende typen raadsvoorstellen: agenderende notitie, startnotitie, oriënterende notitie, concept voor definitieve kaderstelling, evaluatienotitie. (zie bijlage 7) – Bepaal aan welke kwaliteitseisen het raadsvoorstel moet voldoen. Dit zijn zowel technische (schrijfstijl, structuur) als inhoudelijke kwaliteitsnormen. De normen uit dit onderzoek vormen hiervoor een basis. Daarnaast zorgen de ideeën van respondenten voor opties, zie het kader met keuzemogelijkheden voor de raad. – Besteed specifieke aandacht aan de politiek relevante inhoud van raadsvoorstellen als de raad het debat in de raadsvergadering wil bevorderen.
2	<p>Organiseer een workshop met de raad en in aanwezigheid van het college om de voorstellen van de werkgroep te bespreken zodat hier goede besluitvorming over kan plaatsvinden.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Stem samen met het college af welke wensen wel of (nog) niet haalbaar zijn en waarom. – Maak bijvoorbeeld afspraken over een oefenperiode waarbij zowel raad, college als ambtelijke organisatie experimenteren met de nieuwe werkwijzen en afspraken. Wijs eventueel concrete oefendossiers aan (raadsstukken die in de nabije toekomst op de agenda staan).
3	<p>Neem als raad een besluit over typen raadsvoorstellen en de kwaliteitseisen die daaraan gesteld worden op basis van de voorbereiding door de werkgroep en de input van het college.</p>
4	<p>Organiseer een eigen waarborg voor kwaliteit. Te denken valt aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Benoem een ‘adviseur’ die ambtenaren ondersteunt tijdens of voorafgaand aan het schrijfproces van raadsvoorstellen. – Benoem per commissie een ‘poortwachter’, bijvoorbeeld de commissievoorzitter. Deze poortwachter beoordeelt namens de raad de ‘vergaderwaardigheid’ van raadsvoorstellen. Als raadsvoorstellen onvoldoende kwaliteit hebben, kan een poortwachter besluiten een stuk niet in behandeling te nemen en terug te sturen. De poortwachters hebben daarvoor steun vanuit de raad.
5	<p>Evalueer de kwaliteit van raadsvoorstellen. De griffier stelt hiervoor periodiek, bijvoorbeeld eens in de twee jaar, een handzame notitie op. De griffier maakt hiervoor zowel gebruik van eigen ervaringen met de kwaliteitszorg als de ervaringen van commissievoorzitters, secretaris en desgewenst raad en college.</p>

Keuzemogelijkheden voor de raad

De onderzoekers hebben respondenten gevraagd welke mogelijkheden zij zien voor verbeteringen in de kwaliteit van raadsvoorstellen. In hun visie kan de raad besluiten dat een raadvorstel (in willekeurige volgorde):

- Aan de hand van verschillende sjablonen wordt opgesteld zodat het onderscheid tussen stukken die ‘inspraakgevoelig’ zijn of alleen ‘informerend’ snel duidelijk is.
- Moet beginnen met een werkwoordsvorm of dat de schrijfwijze vrij is waardoor de titel van het voorstel de inhoud beter kan weergeven.
- Net als het B&W-voorstel een ‘Naarden-check’ bevat, of een ‘Gewest-check’.
- Alternatieven met voor- en nadelen bevat.
- Via een trechter naar de door het college voorgestelde oplossing wordt toegeschreven en deze oplossing ook in het conceptraadbesluit is opgenomen.
- Ingaat op het doel van de behandeling, of het besluit wettelijk vereist is, wat de kosten zijn, wat de mening van insprekers is, voor welke periode het geldt en aan welke onderdelen geen gehoor gegeven wordt en waarom.
- Altijd precies geschreven moet zijn conform het sjabloon (doel op zich) of dat het sjabloon gezien moet worden als een mogelijk voorbeeld (middel voor een doel) en stukken van een A4 bijvoorbeeld geen samenvatting hoeven te bevatten.
- Alle belangrijke elementen uit een achterliggende nota bevat, of dat de auteur kan volstaan met verwijzingen met paginanummers.
- Bij wettelijke taken keuzeruimte bevat, het ambitieniveau en als er geen keuzeruimte is dit ook duidelijk aangeeft: beheersen van verwachtingenmanagement.
- Raadsvoorstellen zich alleen richten op kaderstellende of richtinggevende kwesties.
- Alleen begrijpelijk moet zijn voor raadsleden, of ook voor burgers.
- De financiële paragraaf op een vaste manier is gevuld door bijvoorbeeld helder te verwijzen naar specifieke begrotingsposten of begrotingswijzigingen met concrete bedragen.
- Geschreven is voor het niveau van het raadslid, de gemiddelde burger en/of de belanghebbende. (Een raadslid heeft meer achtergrondkennis dan de gemiddelde burger, een belanghebbende (bijvoorbeeld een jongere) kan minder achtergrondkennis hebben dan de gemiddelde burger). Een voorstel over het jeugdbeleid is gericht op een jeugdiger publiek en zou daarom ook eenvoudig geschreven moeten zijn dan bijvoorbeeld een voorstel over de OZB.
- Een paragraaf met juridische consequenties en/of communicatie naar burgers omvat.
- Bij verwijzingen naar eerdere raadsbesluiten de stukken worden toegevoegd of het RIS-nummer.
- Ingaat op risico’s, deadlines, samenwerking ja/nee en waarom.
- Zo min mogelijk afkortingen bevat en als dit nodig is een legenda is toegevoegd.
- Ingaat op het doel van de behandeling, of het besluit wettelijk vereist is, wat de kosten zijn, wat de mening van insprekers is, voor welke periode het geldt en aan welke onderdelen geen gehoor gegeven wordt en waarom.

B	College: realiseer het kwaliteitsniveau <i>Ondersteun en train beleidsmedewerkers bij het opstellen van raadsstukken. Het schrijven van vergaderstukken is een vak apart!</i>
1	Stel eisen aan de eigen informatievoorziening. Stel – net als de raad – eisen aan de vergaderstukken voor B&W. Het college stelt bijvoorbeeld ook prijs op alternatieven rond bestuurlijke afwegingen en de pro's en contra's bij deze keuzen.
2	Voorkom dat collegestukken één op één worden doorgezet naar de raad. Vergaderstukken aan het college voorzien immers de ondersteuning van andere rollen en taken. Train beleidsmedewerkers in het afwegen en beargumenteren van de doelgroep van het vergaderstuk (het college of de raad) zodat zij het vergaderstuk daarop kunnen inrichten.
3	Train beleidsmedewerkers in de bijdrage die zij kunnen leveren aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke informatievoorziening en de basisingrediënten voor raads- en beleidsstukken. <ul style="list-style-type: none"> – Sluit met de training nauw aan op de kwaliteitseisen die de raad zelf stelt. – Vergroot de politiek-bestuurlijke antennes zodat medewerkers kunnen inschatten hoe zij met een vergaderstuk de kwaliteit van een raadsdebat kunnen ondersteunen. – Train medewerkers 'on the job' op het moment dat zij starten met de voorbereidingen voor een vergaderstuk. De ondersteuning staat dan in het teken van 'werk met werk' maken. – Stimuleer een blijvende cultuur die is gericht op gemeenschappelijke kwaliteitszorg voor vergader- en beleidsstukken. Cruciale elementen daarbij zijn samenwerking met de griffie, onderlinge intervisie, opleiding van nieuwe medewerkers en periodiek opfrissen van de kennis en ervaringen. – Regelmatige aanwezigheid van beleidsmedewerkers bij raads- en commissievergaderingen.

2 De totstandkoming van een raadsvoorstel

In hoeverre zijn werkdocumenten/ procesafspraken vastgelegd? Hoe komen raadsvoorstellen in de gemeente Bussum tot stand? Wat is de rol van de griffie bij de totstandkoming?

2.1 Afspraken

De gemeente Bussum kent weinig formele afspraken over het proces van totstandkoming van een raadsvoorstel. De enige afspraak is dat ambtenaren het raadsvoorstel moeten richten op kaderstelling en besluitvorming door de raad en dat ze het daarvoor bestemde sjabloon moeten gebruiken. Daarin staan enkele vormeisen.

PROCES

De schriftelijke communicatie tussen ambtenaren, het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de gemeenteraad verloopt in de gemeente Bussum via vier verschillende communicatiemiddelen (zie tabel 2.1)

Communicatiemiddel	Doel
Mededeling commissie	Verstrekken van informatie op maximaal een A4.
Commissienotitie	Adviseren over een bepaald onderwerp. In de praktijk ook gebruikt voor informatieverstrekking die niet op een A4 past.
Raadsvoorstel	Kaderstelling en/of besluitvorming door de raad.
Memo	Communicatiemiddel over iets dat niet in de drie hoofdvormen past.

Tabel 2.1 Communicatievormen met raadsleden in de gemeente Bussum

Het raadsvoorstel doorloopt vijf ‘tussenstappen’ voordat het bij de gemeenteraad is.

- 1 De ambtenaar stelt een concept raadsvoorstel op.
- 2 De leidinggevende beoordeelt het concept en stuurt het bij akkoord door naar de gemeentesecretaris.
- 3 De gemeentesecretaris beoordeelt het raadsvoorstel en stuurt het bij akkoord door naar het college van burgemeester en wethouders.
- 4 Het college beoordeelt het raadsvoorstel en stuurt het bij akkoord, als definitief raadsvoorstel, door naar een van de vier commissies.
- 5 De betreffende commissie neemt een besluit en stuurt het voorstel daarna door naar de gemeenteraad.

Raadsvoorstellen moeten twee weken voor de vergadering van de gemeenteraad klaar zijn.

KWALITEITSEISEN

Gemeenten in Nederland gebruiken doorgaans verschillende typen raadsvoorstellen met afzonderlijke sjablonen, bijvoorbeeld voor de agenderende notitie, de startnotitie, de

oriënterende notitie of de evaluatienotitie.¹ De gemeente Bussum hanteert een type raadsvoorstel op basis van één sjabloon. Hierin heeft de gemeente bepaald dat:

- 1 Het onderwerp begint met een werkwoordsvorm.
- 2 Het voorstel geeft aan bij wie men inlichtingen kan inwinnen (inclusief telefonisch doorkiesnummer), datum, casenummer, het nummer van het raadsvoorstel (RV-nummer) en in welke commissie (inclusief datum) het voorstel besproken is.
- 3 Het raadsvoorstel bevat vijf voorgeschreven paragrafen: een samenvatting, een inleiding, een inhoudelijk gedeelte, de financiële aspecten en het voorstel.

ONDERSTEUNING EN CONTROLE

Gemeenten hebben vrijheid met betrekking tot de manier waarop zij ambtenaren ondersteunen bij het schrijven van een raadsvoorstel en de manier waarop kwaliteitscontrole plaatsvindt. Omdat het bij een raadsvoorstel gaat om communicatie tussen het college en de gemeenteraad, is formeel de portefeuillehouder verantwoordelijk voor de kwaliteit van raadsvoorstellen.

De gemeente kent geen schriftelijke handleiding met aanwijzingen voor het schrijven van een raadsvoorstel. De gemeente heeft wel een dergelijke handleiding voor een advies aan het college. De gemeente heeft ook geen ambtenaar belast met de taak collega's bij het schrijfproces van raadsvoorstellen te ondersteunen. Sommige gemeenten hebben deze taak aan de griffier toebedeeld. In de gemeente Bussum is dit niet het geval.

De gemeente Bussum heeft aandacht voor de schrijfvaardigheid van de ambtenaren. In 2008 hebben ongeveer 120 ambtenaren die vaak brieven aan inwoners of ingewikkelde beleidsstukken schrijven een cursus 'klantgericht schrijven' gevolgd. Daarnaast zijn tien medewerkers opgeleid tot taalcoach. Ambtenaren kunnen deze taalcoaches inschakelen om mee te lezen en taalvragen te beantwoorden. Op het intranet van de gemeente staat een digitale kaart. Hierop staan taaltips, schrijfrichtlijnen en de sjablonen die de ambtenaren kunnen gebruiken.² Deze ondersteuning is niet specifiek gericht op het schrijven van raadsvoorstellen.

2.2 De praktijk³

Ambtenaren gebruiken voor het maken van een raadsvoorstel een zelf gekozen werkwijze en eigen inschatting van de kwaliteitsnormen, mede afhankelijk van de gekozen adviseur. De kwaliteitscontrole gebeurt vooral door de portefeuillehouder en informeel door de griffier op grond van hun eigen inschatting en normen.

WERKWIJZE

Ambtenaren gaan op verschillende manieren te werk bij het schrijven van een raadsvoorstel. Sommigen beginnen met het schrijven van het voorstel voor het college

¹ Zie voor meer informatie bijlage 7.

² Bron: Gemeente Bussum, *Rekenkamercommissie en de raadsvoorstellen, Acties op het gebied van klantgericht schrijven*

³ Bron: interviews.

van B&W. In het sjabloon voor het B&W-voorstel is toegelicht welke informatie in de betreffende paragrafen moet komen staan. Deze toelichting helpt de ambtenaren bij het schrijven. Zij maken het raadsvoorstel door de tekst uit het B&W-voorstel in het sjabloon van het raadsvoorstel te plakken. Andere ambtenaren beginnen juist met het raadsvoorstel. Deze groep auteurs vindt het fijn de uiteindelijke lezer, het raadslid, als uitgangspunt te nemen. Bij deze groep auteurs is het B&W-voorstel juist het resultaat van een ‘knip-en-plak’-actie uit het raadsvoorstel.

ADVIES EN ONDERSTEUNING

Ambtenaren doen op verschillende manieren hun best om zo goed mogelijke raadsvoorstellen te schrijven. Ze vragen advies over het schrijfproces of de inhoud van een voorstel aan collega’s, afdelingshoofden, portefeuillehouders en/of griffier. Ook bezoeken ambtenaren de raad- en/of commissievergaderingen om een gevoel te krijgen voor de politieke (knel)punten. Opmerkingen van raadsleden over eerder geschreven raadsvoorstellen spelen ook een grote rol. Afhankelijk van de opmerkingen van de raad gaat de ambtenaar bij een volgend voorstel in meer of mindere mate in op details.

INHOUD

De ambtenaren vinden dat zij de raad ‘op hoofdlijnen’ moeten adviseren. Hoe dat nu precies moet en wat die ‘hoofdlijnen’ dan precies zijn is hen niet altijd duidelijk. De ene ambtenaar vindt dat het raadsvoorstel geen details en uitvoeringszaken moet bevatten: dat type informatie hoort in een B&W-voorstel thuis. De ander vindt juist dat de raad uitgebreider geïnformeerd moet worden dan het college omdat de raad minder kennis en achtergrondinformatie heeft. De commissie Ruimte en Welzijn vraagt tijdens vergaderingen vaker naar details dan de commissie Bestuur en Middelen. Portefeuillehouders en ambtenaren ‘leren’ op die manier dat de raadsvoorstellen voor die commissies meer dan wel minder details moeten bevatten.

KWALITEITSCONTROLE

De kwaliteitscontrole op raadsvoorstellen gebeurt in de gemeente Bussum op verschillende manieren. De lijnen tussen de diverse betrokkenen zijn kort. Het komt regelmatig voor dat afdelingshoofden en gemeentesecretaris voorstellen terugsturen naar de ambtenaar om een aanpassing door te laten voeren. Welke criteria de gemeentesecretaris en afdelingshoofden hierbij hanteren blijkt niet uit het onderzoek. Collegeleden hanteren de richtlijn dat de voor het onderwerp verantwoordelijke portefeuillehouder verantwoordelijk is voor de kwaliteit. Portefeuillehouders hanteren daarbij hun persoonlijke kwaliteitseisen voor de inhoud van een voorstel. Een portefeuillehouder let bijvoorbeeld vooral op begrijpelijkheid, vooral bij financiële onderwerpen. Ook moet uit het raadsvoorstel duidelijk blijken welke keuze de voorkeur heeft van het college en waarom. De griffier vervult in de praktijk een informeel controlerende rol. Hij spreekt ambtenaren aan als de raadsvoorstellen op een bepaald punt onduidelijk zijn of niet goed ingaan op de behoefte van de raad. De mogelijkheden die de griffier heeft, zijn afhankelijk van het moment waarop hij het raadsvoorstel ziet. Als het college het voorstel heeft goedgekeurd, kan hij het niet meer laten aanpassen.

TIJDIGHEID

Raadsleden zijn tevreden over de tijdigheid van de stukken sinds de raad overgegaan is naar een vergadering per zes weken. Ze geven aan weinig onverwachte pieken in de hoeveelheid te behandelen onderwerpen te ervaren door de jaarplanning van het college en ambtenaren. Raadsleden zien zo goed wat nog ‘in de pijplijn’ zit en waar eventueel vertraging ontstaat en hier ook zelf invloed op uitoefenen.

3 Technische-inhoudelijke kwaliteit raadsvoorstellen

Voldoen raadsvoorstellen aan de criteria over de vorm (leesbaarheid en overzichtelijkheid)?
Voldoen de raadsvoorstellen aan de inhoudelijke criteria (juistheid en volledigheid)?

3.1 Inleiding

De onderzoekers hebben voor de beoordeling in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van zes raadsvoorstellen, zie tabel 3.1.⁴

Raadsvoorstel	Onderwerp
Integraal Huisvestingsplan (IHP)	Instemmen met het Integraal Huisvestingsplan Naarden-Bussum als richtinggevend beleidskader voor het onderwijshuisvestingsbeleid.
Horecabeleid	Vaststellen nota ‘horecabeleid Bussum 2009-2013’ en de bijbehorende vervolgacties en tijdspad.
Oostereng	Instemmen met het Definitief Ontwerp voor het project ‘Herinrichting Oostereng’.
Filmhuis	Verbeteren financiële positie Filmhuis Bussum.
OZB	Vaststellen tarieven onroerende-zaakbelastingen (OZB) 2010.
Grondbeleid	Vaststellen van de ‘Nota Grondbeleid Gemeente Bussum 2010-2020’.

Tabel 3.1 Geselecteerde raadsvoorstellen

3.2 Leesbaarheid en overzichtelijkheid

De zes beoordeelde raadsvoorstellen en vier bijbehorende nota’s zijn niet goed leesbaar voor de gemiddelde burger. De raadsvoorstellen bevatten te veel vaktermen, onnodig moeilijke woorden of niet toegelichte afkortingen. De zes raadsvoorstellen zijn wel overzichtelijk, maar paginanummering is niet standaard.

LEESBAARHEIDSTEST FLESCHE-DOUMA

De onderzoekers hebben de leesbaarheid van de raadsvoorstellen en de bijlagen onderzocht met behulp van de methode ontwikkeld door Flesch en Douma voor het beoordelen van teksten van overheids- en non-profitorganisaties.⁵ De rekenkamercommissie wilde vooral weten in hoeverre raadsvoorstellen leesbaar zijn voor

⁴ In bijlage 1 is meer informatie opgenomen over de casusselectie.

⁵ Meer informatie over deze methode is te vinden in bijlage 1.

de ‘gemiddelde burger’. Uit de analyse blijkt dat geen van de zes raadsvoorstellen hiervoor geschikt is, zie tabel 3.2.

	IHP	Horecabeleid	Oostereng	Filmhuis	OZB	Grondbeleid
Raadsvoorstel	Zeer moeilijk leesbaar	Zeer moeilijk leesbaar	Moeilijk leesbaar	Zeer moeilijk leesbaar	Zeer moeilijk leesbaar	Moeilijk leesbaar
Bijbehorende nota	Zeer moeilijk leesbaar	Moeilijk leesbaar	Moeilijk leesbaar	-	-	Zeer moeilijk leesbaar

Tabel 3.2 Resultaten leesbaarheidstest Flesch-Douma⁶

Uit tabel 3.2 blijkt dat de meeste raadsvoorstellen (4 v/d 6) ‘zeer moeilijk’ leesbaar zijn. Dit type tekst is geschikt voor lezers met een universitaire opleiding. De andere twee raadsvoorstellen zijn ‘moeilijk’ geschreven. De schrijfstijl in deze voorstellen is geschikt voor lezers met minimaal een Havo-opleiding. Het raadsvoorstel Oostereng is van de zes raadsvoorstellen het best leesbaar. Van de vier bijlagen is de helft ‘moeilijk’ en de andere helft ‘zeer moeilijk’ leesbaar voor de gemiddelde burger. Van deze vier nota’s is die van het horecabeleid is het gemakkelijkst te lezen.

DETAILANALYSE LEESBAARHEID

De onderzoekers hebben vervolgens de zes raadsvoorstellen in detail onderzocht. De onderzoekers hebben alle zinnen in de raadsvoorstellen ‘ontleed’ en beoordeeld in welke mate zinnen:

- eenvoudig zijn (geen bijzinnen bevatten);
- begrijpelijk zijn (geen onnodig moeilijke woorden bevatten);
- duidelijk maken wie iets doet (in actieve vorm geschreven zijn); en
- kort zijn (niet meer dan twintig woorden omvatten).

Enkele voorbeelden van deze analyse staan in tabel 3.3.⁷

Eerste zin uit het raadsvoorstel	Beoordeling
“In samenwerking met het onderwijsveld is het Integraal Huisvestingsplan Naarden-Bussum (IHP N/B) tot stand gekomen.”	<ul style="list-style-type: none"> – ‘tot stand gekomen’ is een veel gebruikte, maar ‘lege’ term; bedoelt de auteur dat het onderwijsveld heeft ‘meegedacht’, ‘meegeschreven’, ‘meebeslist op onderdelen’ of bedoelt de auteur dat het college het plan aanbiedt met daarin de resultaten van uitgebreid overleg met het onderwijsveld? – De zin is passief geschreven, daardoor is niet duidelijk wie het plan nu samen met het onderwijsveld heeft geschreven. – IHP N/B is een afkorting die in de rest van het stuk vaak voorkomt, maar in deze eerste zin goed is toegelicht.

⁶ Uitgebreidere resultaten zijn te vinden in bijlage 3.

⁷ Een samenvatting van de volledige analyse is te vinden in bijlage 3.

Eerste zin uit het raadsvoorstel	Beoordeling
“De actualisatie van het sinds 1986 in Bussum gevoerde horecabeleid heeft geleid tot de voorliggende kaderstellende nota “Horecabeleid Bussum 2009-2013”.”	<ul style="list-style-type: none"> – ‘actualisatie’ is onnodig moeilijk; gemakkelijker is: ‘bijstelling’, of ‘vernieuwing’. – ‘voorliggende’ is een typisch ambtelijke term; gemakkelijker is het om iets meer woorden te gebruiken of de zin in tweeën te delen: de nota waarover nu gesproken wordt. – De zin is passief geschreven, daardoor is niet duidelijk wie gezorgd heeft voor de nu ‘voorliggende’ nota.
“Voor u ligt het voorstel voor het Definitief Ontwerp voor de herinrichting van de wijk Oostereng tot verblijfsgebied (30 km/uur-zone).”	<ul style="list-style-type: none"> – Verblijfsgebied is een moeilijke term maar hier goed toegelicht. – De term Definitief Ontwerp komt in de rest van het stuk vaak voor onder de afkorting DO. In deze eerste zin zijn de term en de afkorting niet aan elkaar gekoppeld en daardoor in de rest van het voorstel niet goed te begrijpen.

Tabel 3.3 Voorbeeld detailonderzoek leesbaarheid

Zoals ook uit tabel 3.3 blijkt, zijn de zes raadsvoorstellen onderling erg verschillend. Toch zagen de onderzoekers wel enkele overeenkomsten. De raadsvoorstellen scoren het beste op eenvoud. De zinnen bevatten relatief weinig bijzinnen. Minder goed is dat alle raadsvoorstellen het slechtst scoren op ‘begrijpelijkheid’. De raadsvoorstellen bevatten afkortingen zonder dat deze eerst zijn toegelicht, vaktermen, ‘ambtelijke’ woorden en onnodig moeilijke woorden.

OVERZICHTELIJKHEID

De raadsvoorstellen zijn ingedeeld in paragrafen en gebruiken (als dat kan) aandachtsstreepjes om een opsomming helder te maken. Een paginanummering ontbreekt bij de meeste raadsvoorstellen. Bij het uitprinten kan de volgorde van de tekst daardoor gemakkelijk verloren gaan.

Raadsleden zijn zeer te spreken over de korte raadsvoorstellen in de gemeente Bussum. Voorstellen langer dan drie A4-tjes komen zelden voor. Dit betekent echter niet dat een raadslid weinig te lezen heeft: vaak verwijzen ambtenaren in de raadsvoorstellen naar teksten in bijbehorende nota’s.

3.3 Juistheid en volledigheid (technisch)⁸

De raadsvoorstellen zijn grotendeels geschreven conform het Bussumse sjabloon. Ze gaan beperkt in op eerdere besluitvorming door de raad. Ook vermelden de voorstellen zelden de raakvlakken met andere beleidsvelden. De aansluiting tussen het doel van de raadsbehandeling en het gevraagde besluit is soms moeilijk terug te vinden.

ZIJN RAADSVORSTELLEN OPGESTELD CONFORM HET GEMEENTELIJKE SJABLOON?

De onderzoekers constateren dat de ambtenaren het sjabloon over het algemeen goed gebruiken. In alle raadsvoorstellen begint het onderwerp met een werkwoordsvorm (dit

⁸ De resultaten van de analyse zijn ook opgenomen in bijlage 4.

blijkt ook uit tabel 3.1). De meeste raadsvoorstellen (5 v/d 6) bevatten volledige informatie over de auteur en de commissiebehandeling. Het raadsvoorstel filmhuis bevat geen informatie over de commissiebehandeling. De meeste raadsvoorstellen (4 v/d 6) bevatten de vijf voorgeschreven paragrafen, twee daarvan maken gebruik van aanvullende paragrafen. Het raadsvoorstel OZB en grondbeleid hebben geen paragraaf 'samenvatting'. Het raadsvoorstel OZB kent ook geen financiële paragraaf.

GEEFT HET RAADSVORSTEL EEN OVERZICHT VAN WAT DE RAAD EERDER OVER HET ONDERWERP BESLOTEN HEEFT OF EEN VERBAND MET ANDERE BELEIDSVELDEN?

Uit de analyse blijkt dat de raadsvoorstellen niet standaard eerdere besluiten of raakvlakken met andere beleidsvelden bevatten. Het raadsvoorstel Oostereng gaat wel uitgebreid op beide punten in. Enkele voorstellen (2 v/d 6) laten zien dat het raadsvoorstel een uitwerking is van een eerdere vraag of besluit. Bij het IHP gaat het om een besluit van de raad en bij het grondbeleid om een wettelijke verplichting. Beide voorstellen laten de relatie met andere beleidsvelden zien, maar geven niet aan waarin het nieuwe beleid afwijkt van het beleid van de afgelopen jaren. Andere raadsvoorstellen gaan wel in op eerdere besluitvorming, maar niet in op raakvlakken met andere beleidsvelden (Filmhuis en OZB). Uit de notulen van de behandeling van het voorstel Horecabeleid blijkt dat de raad eerder besloten heeft tot een uitgaansgelegenheid voor jongeren. In het raadsvoorstel blijft deze eerdere besluitvorming buiten beschouwing. Wel gaat het voorstel in op beleidsvelden waar het voorstel raakvlakken mee heeft.

SLUIT DE REDEN VAN DE BEHANDELING DOOR DE RAAD AAN OP HET AAN DE RAAD GEVRAAGDE BESLUIT?

De onderzoekers constateren dat de meeste raadsvoorstellen (4 v/d 6) het de raad niet gemakkelijk maken. In de voorstellen staat in het begin (bij de samenvatting / inleiding) niet waarom de raad het voorstel moet behandelen. Het raadsvoorstel Oostereng gaat alleen in de tekst (vanaf pagina 5) in op de keuze tussen twee inrichtingsvarianten voor de Koekoeklaan en de ontsluiting van het parkeerterrein achter het winkelcentrum. Bij het raadsvoorstel grondbeleid sluit het gevraagde besluit niet aan op de inleiding: de uiteindelijk door de raad vast te stellen verordening komt 'uit de lucht' vallen. Twee van de zes raadsvoorstellen zijn wel logisch opgebouwd (Filmhuis en grondbeleid).

Raadsleden geven ook aan dat vooral nieuwe raadsleden in het begin moeite hebben de kern van de boodschap uit de raadsvoorstellen te halen. De boodschap voor een raadslid staat vaak 'verstopt' in het voorstel.

FOUTEN

Fouten in raadsvoorstellen zijn een doorn in het oog van raadsleden, blijkt uit een interview met fractievoorzitters. Het raadsvoorstel is voor de raadsleden een belangrijke informatiebron waarvoor zij afhankelijk zijn van de ambtelijke organisatie. Onduidelijke verwijzingen, onjuist weergegeven aantallen, bedragen of oppervlakten zorgen voor verwarring en onzekerheid. Vooral in contact met burgers of belanghebbenden is het voor een raadslid vervelend verkeerd geïnformeerd te zijn.

3.4 Juistheid en volledigheid (inhoudelijk)⁹

Raadsvoorstellen gaan over het algemeen niet in op belangenafwegingen, laten de keuzes voor alternatieven of ambitieniveaus die de raad zou kunnen maken grotendeels onbenoemd en spreken niet over evaluatie of controlemogelijkheden.

HELPT HET RAADSVORSTEL DE RAAD BIJ HET MAKEN VAN KEUZES?

Het voorstel IHP behandelt een methode voor het bepalen van de ruimtebehoefte van scholen. De gemeenteraden van Naarden en Bussum hebben in een gezamenlijk overleg samen met de scholen deze methode als uitgangspunt gekozen. In het raadsvoorstel krijgt de raad op dit punt dan ook geen alternatieve keuzes voorgelegd. Interessant in het raadsvoorstel is de ontevredenheid van het bestuur van het voortgezet onderwijs. Waarom dit bestuur ontevreden is en wat de raad daaraan kan veranderen blijft onbenoemd.

Het raadsvoorstel horecabeleid bevat geen concrete politieke keuzes. Het bevat wel voorstellen voor in de loop van het jaar verder uit te werken onderwerpen. Het voorstel gaat in op details, bijvoorbeeld over een ‘fotoplayer’, maar bevat vooral veel verwijzingen naar de bijbehorende nota. Hierdoor blijft het voorstel zelf vaag. Alleen over de locatie van een dansgelegenheid voor de jeugd is het voorstel concreet: het college ziet maar een mogelijkheid. Waarom alleen die ene locatie, welke alternatieven zijn overwogen en welke belangen hierbij een rol hebben gespeeld blijft onduidelijk.

Het raadsvoorstel Oostereng is het enige van de zes raadsvoorstellen waarin de raad een keuze kan maken uit twee alternatieven voor de inrichting van de Koekoekslaan. Het voorstel gaat uitgebreid in op de belangen van betrokkenen en laat raakvlakken met andere beleidsterreinen zien. Het voorstel gaat daarnaast ook in op bijvoorbeeld de nieuwe locatie van de viskraam. Voor de onderzoekers oogt dit als een uitvoeringszaak. Voor de gemeenteraad in Bussum was dit op dat moment een belangrijk politiek onderwerp.

In het voorstel Filmhuis ligt de vraag voor of de raad een extra krediet wil verstrekken aan het Filmhuis zodat dit in de toekomst financieel gezond verder kan. Dit was een nadrukkelijke wens van de raad. De onderzoekers constateren dat de politieke uitdaging die in het raadsvoorstel besloten ligt, is: raad, geef aan waar de grens ligt. Het voorstel helpt de raad daarin niet. Het blijft onduidelijk wat de mogelijke gevolgen voor andere partijen zijn of welke alternatieve keuzes de raad kan maken.

Bij de OZB heeft de raad al eerder kaders gesteld (niet verhogen van de OZB behoudens inflatiecorrectie). Het voorstel is een uitwerking van de eerdere keuze in de vorm van een verordening. Dit voorstel is, ondanks het onderwerp, op die manier dus eigenlijk niet politiek interessant. De details met berekeningen hadden achterwege kunnen blijven en in plaats daarvan had het belang van de verordening toegelicht kunnen worden. Ook had de WOZ¹⁰ en OZB ontwikkeling in Bussum afgezet kunnen worden tegen landelijke

⁹ De resultaten van de analyse zijn ook opgenomen in bijlage 5.

¹⁰ Wet Onroerende Zaakbelasting, een onderwerp binnen het raadsvoorstel OZB.

ontwikkelingen zodat raadsleden het voorstel in perspectief hadden kunnen plaatsen. Voor de burger, en dus ook voor het raadslid, is de belangrijkste boodschap dat burgers in totaal niet meer gaan betalen. Dit staat niet in het voorstel.

Het voorstel grondbeleid blijft op hoofdlijnen, abstract en zou op sommige punten betrekking kunnen hebben op een willekeurige andere gemeente in Nederland. Het is goed dat het de raad niet uitnodigt om op details te discussiëren, maar jammer dat het de raad op geen enkele manier ‘prikkel’t, bijvoorbeeld rondom het politieke keuzevraagstuk ‘passief of actief grondbeleid’. De auteur van het voorstel herinnert zich dat een raadslid op internet had gezocht naar een nota van een andere gemeente. Het raadslid is dus zelf op zoek gegaan naar het benodigde referentiekader. Uit de notulen van de vergadering blijkt dat een fractie vindt dat de nota “het fantastische grondbeleid van de afgelopen jaren op een goede wijze vastlegt”. Ook hieruit blijkt het weinig ‘spannende’ van het voorstel dat betrekking heeft op het toekomstige grondbeleid van de gemeente.

GAAT HET RAADSVORSTEL IN OP EVALUATIE DOOR DE RAAD?

Geen van de zes raadsvoorstellen maakt enige melding van evaluatiemogelijkheden of controlemogelijkheden door de raad.

INHOUD VAN HET RAADSVORSTEL OOK AFHANKELIJK VAN INITIATIEFNEMER

Ambtenaren geven aan dat de inhoud van een raadsvoorstel ook afhankelijk is van degene die het initiatief daartoe neemt. Meestal ligt het initiatief voor het raadsvoorstel bij de ambtenaren of het college en gaat het om een keuze die de raad moet maken. Soms komt het voor dat de raad zelf het initiatief neemt, zoals bij het raadsvoorstel Filmhuis en het IHP. In dat geval is eigenlijk al bekend wat de oplossing moet zijn. De auteur gaat dan niet verder in op alle keuzemogelijkheden die er zijn. Dit is ook het geval als een raadsvoorstel het gevolg is van een wettelijke regeling en er geen keuzeruimte is.

RAAD VRAAGT OOK ZELF OM DETAILS IN RAADSVORSTELLEN

Ambtenaren geven ook aan dat de raad soms zelf vraagt om raadsvoorstellen over details en uitvoeringszaken en daarbij soms voorbij gaat aan eerder vastgestelde kaders (Oostereng). Bij de behandeling van het voorstel IHP stemt de raad wel in met de kaders, maar wil van de verdere uitvoering ook afzonderlijke raadsvoorstellen.

4 Doorwerking in het debat

Draagt de kwaliteit van raadsvoorstellen bij aan de kwaliteit van de beraadslaging en het debat in de raad?

4.1 Factoren van invloed op het debat

Uit de Quick-Scan Dualisme, die eind 2009 is gehouden, blijkt dat een fors deel van de raadsleden het debat en de besluitvorming van de commissies naar de

gemeenteraadvergadering wil verplaatsen.¹¹ In de commissie bestuur is gesproken over aanpassingen in de vergaderstructuur die daarbij kunnen helpen. Veel verschillende factoren zijn van invloed op het ontstaan van een debat. De vergaderstructuur is een van die factoren. Het raadsvoorstel kan ook een factor zijn. Een belangrijke factor van invloed op de kwaliteit van het debat is de politieke relevantie van het onderwerp. Zie hiervoor het kader.

Een onderwerp is politiek relevant als aan de volgende eisen is voldaan:¹²

- 1 Er is sprake van een keuzevraagstuk: belangenafwegingen en/of dilemma's in de samenleving.
- 2 Het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties)
- 3 De gemeenteraad moet of wil er over gaan:
 - Zelf over beslissen;
 - Advies geven (bijvoorbeeld aan provincie of gemeente);
 - Invloedspoging ondernemen.
- 4 Er is sprake van inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden.

De praktijk leert dat het onderscheid tussen hoofdlijnen en details als grondslag voor de vraag: wat pakt de raad op en wat laat zij los, niet werkt. Wat voor de één een detail is, vindt de ander een hoofdlijn. De ervaring is dat het criterium van 'politieke relevantie' wél werkt. Ongeacht de politieke kleur kunnen partijen met elkaar overeenstemmen dat zij op wezenlijke raadsvoorwerpen van mening verschillen ('agree to disagree') over bijvoorbeeld onderwerpen als wel of geen zondagsrust, hoogbouw of laagbouw, meer of minder speelruimte voor kinderen, enzovoort.

Het criterium 'politieke relevantie' levert geen formeel juridische boedelscheiding op. Het biedt een hulpmiddel voor argumentatie en discussie op basis waarvan de (meerderheid van de) raad uiteindelijk zelf beslist of een onderwerp politiek relevant is.

Door onderwerpen in politieke keuzevraagstukken te ontleden, wordt precies afgebakend waarover raadsleden als democratisch gekozen volksvertegenwoordigers uitsluitsel kunnen geven. Dat leggen zij vervolgens neer in een kader: een politieke opdracht aan het college.

Bovendien: bij politieke keuzevraagstukken buigt de raad zich altijd over zaken die burgers of groepen burgers zeer ter harte gaan. Er staan altijd verschillende belangen op het spel. Per definitie zijn het dus onderwerpen waarover de raad zich in de samenleving moet oriënteren en eventueel de interactie kan (doen) aangaan. De vraag: wat zijn de politieke keuzevraagstukken is daarmee ook voor burgers zeer relevant. Per definitie zijn het immers de vraagstukken waarop de participatie, maar ook de belangenstrijd zich zal toespitsen. Als je de politieke keuzevraagstukken niet transparant kunt maken, kun je ook niet transparant maken wat de samenleving erbij zal winnen...

Bij de helft van de geselecteerde raadsvoorstellen (3 v/d 6) is het onderwerp sterk politiek relevant. Aan alle vier voorwaarden is voldaan. Het betreft de voorstellen horecabeleid, Oostereng en het Filmhuis. Alleen al door het onderwerp op de agenda te plaatsen kan in

¹¹ Gemeente Bussum, Commissienotitie commissie bestuur, Discussienota over dualisme in de Bussumse bestuurspraktijk, 4 maart 2010.

¹² Pröpfer en Kessens, Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk, 2005.

de raadsvergadering een debat ontstaan. Iedere inwoner van Bussum is een belanghebbende en heeft een andere mening en een andere oplossing. Bij deze voorstellen is het dus niet de kunst een debat te ‘ontlokken’. Van belang is het debat te sturen door raadsleden argumenten voor- en tegen te geven, duidelijk te maken waarom het college voor de ene oplossing kiest en niet voor de andere en aan te geven welke andere opties zijn onderzocht.

Twee onderwerpen zijn ook politiek relevant, maar zorgen van nature voor minder verschil in mening onder raadsleden (IHP, OZB). Alle raadsleden willen dat het onderwijs voldoende ruimte heeft en dat de OZB zo mogelijk gelijk moet blijven. Het raadsvoorstel kan de raad, maar ook het college, helpen duidelijk te maken waar de grens voor de raad ligt, wat het door de raad gewenste kwaliteitsniveau is. Om dit voor elkaar te krijgen moet het raadsvoorstel dus een referentiekader bieden: wat zijn de mogelijkheden, wat zijn de consequenties en wat kost het.

Het grondbeleid is geen ‘sexy’ onderwerp. Om een debat van de grond te krijgen zal het raadsvoorstel dus alles uit de kast moeten halen. Dit kan door de belangen in de samenleving duidelijk te maken, helder te zijn over de politieke keuzeruimte, ambitie-scenario’s te schetsen enzovoort.

4.2 Doorwerking in het debat¹³

De kwaliteit van het debat wordt sterk beïnvloed door de politieke relevantie van het onderwerp van het raadsvoorstel. Het raadsvoorstel kan vooral bij de minder politiek gevoelige onderwerpen de raadsleden helpen bij de besluitvorming.

IS EEN DEBAT ONTSTAAN?

Bij twee van de zes raadsvoorstellen is tijdens de raadsvergadering geen sprake van een debat. Bij de OZB stellen raadsleden wel enkele vragen over het stuk maar van een debat is geen sprake. Dit is begrijpelijk omdat het onderwerp weliswaar politiek relevant is, maar de keuzes al in het verleden waren gemaakt. Ook bij het grondbeleid komt geen debat van de grond. Dit kan verklaard worden doordat het onderwerp in de Bussumse context niet spannend is en het raadsvoorstel de raadsleden daarin ook niet helpt.

KOMEN IN HET DEBAT DE VOOR- EN NADELEN EVENWICHTIG AAN BOD?

Bij de behandeling van de voorstellen horecabeleid en Oostereng praat de raad over de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. De discussie bij Oostereng gaat verder dan de keuzemogelijkheden die de raad waren voorgelegd. Bij de behandeling van het IHP spreekt de raad vooral over het moment waarop het raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd. Bij het Filmhuis wordt wel gesproken over de voor- en nadelen, maar niet in dezelfde omvang als bij Oostereng. Meerdere raadsleden geven aan dat zij in de commissie “alle argumenten al gewisseld hebben”.

¹³ De resultaten van de analyse zijn ook opgenomen in bijlage 6.

RICHT HET DEBAT ZICH OP DE POLITIEKE KEUZEVRAAGSTUKKEN?

Uit de analyse van de inhoudelijke analyse van de raadsvoorstellen (paragraaf 3.3) blijkt dat de onderzochte raadsvoorstellen nauwelijks ingaan op de politieke relevante onderwerpen. Bij de onderwerpen die van nature politiek relevant zijn, noemen de raadsleden deze keuzepunten zelf. Bij de behandeling van het horecabeleid praten de raadsleden over de afweging tussen overlast voor de buurt en de te realiseren uitgaansgelegenheid voor de jeugd. Bij de behandeling van het voorstel Oostereng spreken zij over het belang voor verkeersveiligheid voor voetgangers en fietsers. De bespreking van het Filmhuis richt zich op het belang van het Filmhuis voor “de sociale cohesie” versus economisch argumenten. Bij het IHP noemt de raad zelf geen keuzevraagstukken en het stappenplan in het voorstel roept de discussie ook niet op.

PATRONEN

De inhoud van de zes raadsvoorstellen oefent op verschillende manieren invloed uit op de beraadslaging en het debat in de raadsvergadering. De van nature politieke gevoeligheid van bepaalde onderwerpen is hierop van invloed. Het aantal onderzochte raadsvoorstellen is te klein om een direct verband tussen het voorstel en het debat aan te kunnen tonen. Uit de analyse blijken wel enkele aanknopingspunten voor de toekomst.¹⁴

Uit de analyse blijkt dat:

- als raadsvoorstellen uitvoeringszaken bevatten (of ambtenaren de raad bedienen op een vraag naar uitvoeringszaken), de raad ook over uitvoeringszaken spreekt (horecabeleid, Oostereng, Filmhuis);
- als raadsvoorstellen financiële details bevatten de raad over die details vragen stelt (OZB en Filmhuis);
- over onderwerpen die van nature tot politieke verschillen leiden in de raadsvergadering langer wordt gesproken;
- als bij onderwerpen die van ‘nature’ tot politieke profilering leiden het raadsvoorstel niet ingaat op de politieke relevante inhoud, de raadsleden zelf de politieke keuzepunten noemen (horecabeleid, Oostereng, Filmhuis);
- als bij onderwerpen die van ‘nature’ niet tot politieke verschillen leiden het raadsvoorstel niet ingaat op de politieke inhoud, raadsleden dit zelf ook niet doen (IHP, OZB en grondbeleid). Over het voorstel IHP is wel uitvoerig gesproken, maar vooral over het moment waarop het voorstel aan de raad werd voorgelegd. De raad houdt ook voor de toekomst opties open. Over het grondbeleid en de OZB is (buiten het stellen van vragen over de financiën in het voorstel OZB) nauwelijks inhoudelijk gesproken.

¹⁴ Zie voor de uitwerking van de analyse bijlage 6 en 7.

Bijlage 1 Onderzoeksofzet

Doelstelling

Inzicht bieden in de mate waarin de technische kwaliteit van de raadsvoorstellen bijdraagt aan de kwaliteit van het interne besluitvormingsproces van de raad van de gemeente Bussum.

Centrale vraagstelling

Wat is de kwaliteit van de (totstandkoming van) raadsvoorstellen in de gemeente Bussum en in welke mate werkt deze kwaliteit door in de kwaliteit van het interne besluitvormingsproces van de raad?

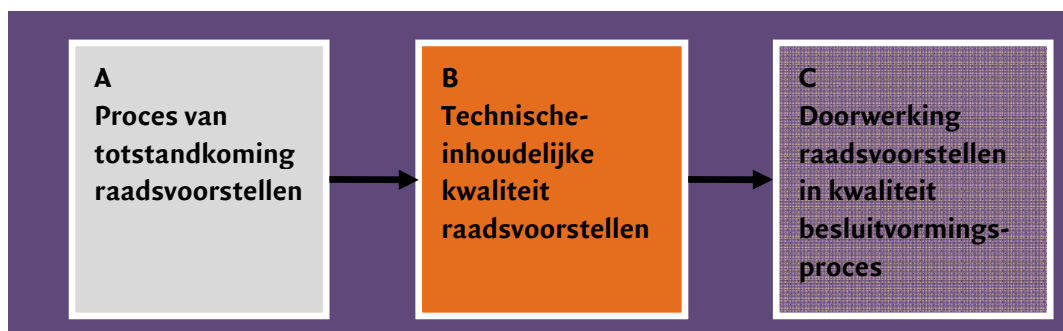
Deelvragen

- A Totstandkoming raadsvoorstellen
 - 1 In hoeverre zijn werkdocumenten/procesafspraken vastgelegd?
 - 2 Hoe komen raadsvoorstellen in de gemeente Bussum tot stand?
 - 3 Wat is de rol van de griffie bij de totstandkoming?

- B Technische-inhoudelijke kwaliteit raadsvoorstellen
 - 4 Voldoen raadsvoorstellen aan de criteria over de vorm (overzichtelijkheid, leesbaarheid)?
 - 5 Voldoen de raadsvoorstellen aan de inhoudelijke criteria (juistheid en volledigheid)?

- C Doorwerking raadsvoorstellen in kwaliteit interne besluitvormingsproces
 - 6 Heeft de kwaliteit van raadsvoorstellen bijgedragen aan de kwaliteit van het interne besluitvormingsproces van de raad?

Onderzoeksmodel



Figuur: onderzoeksmodel

Karakter van het onderzoek

Het onderzoek heeft het karakter van een 'quick scan'. Een quick scan vraagt een relatief beperkte onderzoeksinzet en is gericht op het verkennen of benoemen van evidente concrete leerpunten. Een quick scan bevat feitelijke en deugdelijk onderbouwde

bevindingen die in relatief korte tijd op te sporen zijn door afbakening van *reikwijdte* en *diepgang* van het onderzoek en doordat de bronnen om tot bevindingen te komen zeer toegankelijk zijn en snel geanalyseerd kunnen worden.

Afbakening

DE BEGRIPPEN (REIKWIJDTE)

Een onderdeel van het besluitvormingsproces in de brede zin des woords is de mate waarin burgers, instellingen en/of bedrijven goed bij de beleidsvoorbereiding zijn betrokken. Omdat dit onderwerp zo groot is dat de rekenkamercommissie er een afzonderlijk onderzoek naar zou kunnen verrichten, heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen dit element in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. De focus ligt dus bij het 'interne' besluitvormingsproces van de raad.

Voor de verdere afbakening is aangesloten bij een proces dat volop in ontwikkeling is in de gemeente Bussum: de wens het debat te verschuiven van de vergadering van de raadscommissie naar de vergadering van de gemeenteraad.¹⁵ In de commissie bestuur is gesproken over een aantal aanpassingen aan de vergaderstructuur. Dit onderzoek beantwoordt de vraag of de inhoud van de raadsvoorstellen ook kan zorgen voor meer debat in de raad. Het interne besluitvormingsproces blijft hierdoor beperkt tot het debat in de raadsvergadering.

Raadsleden bespreken en besluiten tijdens de raadsvergadering niet alleen over het raadsvoorstel, maar ook over de bijbehorende nota's of plannen. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op het afzonderlijke raadsvoorstel. Een uitzondering geldt voor de beantwoording van de vraag over de leesbaarheid: hierin is ook de nota betrokken.

DE CASUSSELECTIE (DIEPGANG)

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen het inhoudelijke deel van het onderzoek te baseren op zes raadsvoorstellen uit 2009 of het eerste kwartaal van 2010, waarbij typerende voorstellen uit bijvoorbeeld het begin van de raadsperiode ook een rol kunnen spelen. De rekenkamercommissie heeft de volgende criteria geformuleerd voor de selectie:

- Spreiding over succesvolle en minder succesvolle raadsvoorstellen zodat een ondergrens en bovengrens aan 'kwaliteit' wordt bereikt;
- Spreiding over:
 - onderwerpen door raadsvoorstellen uit de vier verschillende commissies te selecteren;
 - auteurs;
 - afdelingen;
- De 'leerwaarde' en voorbeeldfunctie van het raadsvoorstel;

¹⁵ Gemeente Bussum, Commissienotitie commissie bestuur, Discussienota over dualisme in de Bussumse bestuurspraktijk, 4 maart 2010.

- Finale documenten voor kaderstelling door de raad inclusief bijbehorende nota's;
- Onderwerpen waar de raad 'over gaat';
- Raadsvoorstellen waar in de raadsvergadering over gesproken is (geen hamerstukken).

Het selectieproces verliep in drie stappen. De griffier heeft een eerste selectie gemaakt van raadsvoorstellen die succesvol en minder succesvol zijn geweest. De rekenkamercommissie heeft daar tijdens een vergadering extra raadsvoorstellen aan toegevoegd. Deze twee stappen leverde een groslijst van zeventien raadsvoorstellen op. De onderzoekers hebben na een analyse van deze zeventien raadsvoorstellen een definitieve selectie gemaakt. Daarbij hebben zij gekozen voor een zo goed mogelijke spreiding over de diverse criteria en raadsvoorstellen die voldoende leerelementen bevatten voor de organisatie. Dit leverde de volgende selectie op:

Nummer	Onderwerp	Commissie	Afdeling	Auteur
RV2008-103	IHP Naarden-Bussum	Welzijn	Samenlevingszaken	Kralt
RV2009-115	Horecabeleid	Bestuur	Vergunning & handhaving	Kuijer
RV2009-169	Herindeling Oostereng	Ruimte	Ruimtelijke Inrichting	Berends
RV2009-190	Filmhuis	Welzijn	Samenlevingszaken	Hogenbirk
RV2009-199	OZB	Middelen	Belastingen	v/d Linden
Rv2010-002	Nota grondbeleid	Ruimte	Ruimtelijke Inrichting	van Velten

Doordat de onderzoekers naar een relatief klein aantal raadsvoorstellen kijken, kunnen zij uiteindelijk niet zeggen dat de bevindingen gelden voor alle raadsvoorstellen in Bussum. Door de getrapte uitgevoerde selectie hebben de onderzoekers de kwaliteit van meer raadsvoorstellen beoordeeld. De zes geselecteerde raadsvoorstellen vormen een herkenbare selectie uit de groslijst van zeventien raadsvoorstellen.

Normenkader

Om de onderzoeksvragen adequaat te beantwoorden hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader schept focus en levert de beoordelingscriteria aan de hand waarvan de onderzoekers naar de feitelijke praktijk kijken. Het normenkader is gebaseerd op de eigen richtlijnen van de gemeente Bussum, aangevuld met professionele beroepsnormen.

NORMEN BLOK A: TOTSTANDKOMING RAADSVORSTELLEN

- 1 De gemeente Bussum (raad, griffier, college en/of ambtelijke organisatie) stelt inhoudelijke kwaliteitseisen aan raadsvoorstellen.
- 2 In de gemeente Bussum wordt gewerkt met typen raadsvoorstellen of sjablonen in verschillende fasen van het proces (bijvoorbeeld agenderende notitie, startnotitie, oriënterende notitie, concept voor definitieve kaderstelling, evaluatienotitie).

- 3 In de gemeente Bussum wordt gestuurd op de inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen om de kernrollen van de raad te ondersteunen. Sturing kan plaatsvinden:
- a Vooraf of tijdens de ontwikkeling van het raadsvoorstel actief coachen en begeleiden van de auteurs (marginaal of intensief).
 - b Achteraf controleren op vereiste kwaliteit (marginaal of intensief) door de griffie(r) of door het college en/of de ambtelijke organisatie.

NORMEN BLOK B: TECHNISCH/INHOUDELIJKE KWALITEIT RAADSVORSTELLEN

- 1 Raadsvoorstellen zijn leesbaarheid en overzichtelijk. De volgende normen zijn gehanteerd:

B1	Normen leesbaarheid en overzichtelijkheid
1	Het raadsvoorstel is leesbaar voor 'de gemiddelde burger'. (norm rekenkamercommissie, zie toelichting onder de tabel)
2	De zinnen zijn eenvoudig geschreven: ze bevatten geen bijzinnen. (professionele beroepsnorm)
3	De zinnen bevatten begrijpelijke woorden (voor de gemiddelde burger). Vaktermen of afkortingen zijn toegelicht, zinnen bevatten geen ambtelijk taalgebruik ("personen welke voor A aangewezen zijn ...") of onnodig moeilijke woorden ("geprognosticeerd verlies") (professionele beroepsnorm)
4	De zinnen zijn in actieve vorm geschreven. Zinnen bevatten zo min mogelijk een vorm van de werkwoorden 'zijn' en/of 'worden' met een voltooid deelwoord (ge-) en laten zien 'wie iets doet'. (professionele beroepsnorm en komt voor in het sjabloon voor het B&W-voorstel van de gemeente Bussum)
5	De zinnen zijn kort (minder dan 20 woorden per zin).
6	Het raadsvoorstel heeft een overzichtelijke lay-out (een onderverdeling in paragrafen en labels) en paginanummering. (professionele beroepsnorm)

Toelichting norm leesbaarheid voor gemiddelde burger

De onderzoekers hebben de leesbaarheid beoordeeld aan de hand van de methode Flesch-Douma. Deze methode is speciaal ontwikkeld om teksten van overheids- en non-profitorganisaties te testen. Door het tellen van het aantal woorden en lettergrepen per woord ontstaat een score. Deze score geeft aan bij welk scholingsniveau van de lezer de tekst aansluit. Het hoogste opleidingsniveau van ongeveer 70% van de Nederlandse bevolking tussen de 25 en 64 jaar ligt op het niveau van 'hoger secundair onderwijs'. Hoger secundair onderwijs omvat de eerste drie leerjaren van havo en vwo, en de assistentopleidingen van het mbo.¹⁶

¹⁶ Deze toelichting blijkt uit onderzoek van CBS.

Score Flesch-Douma	Beoordeling Flesch-Douma	Opleidingsniveau	Norm
90-100	Zeer makkelijk	Klas 4 basisschool	Leesbaar
80-90	Gemakkelijk	Klas 5 basisschool	Leesbaar
70-80	Tamelijk gemakkelijk	1 ^e jaar brugklas	Leesbaar
60-70	Standaard	2 ^e jaar brugklas	Leesbaar
45-60	Tamelijk moeilijk	Mavo-niveau	Leesbaar
30-45	Moeilijk	Havo, atheneum, gymnasium	Moeilijk leesbaar
0-30	Zeer moeilijk	Universitair niveau	Zeer moeilijk leesbaar

2 Raadsvoorstellen zijn juist en volledig. De volgende normen zijn gehanteerd:

B2	Normen juistheid en volledigheid (technisch)
1	Het onderwerp begint met een werkwoordsvorm (norm gemeente Bussum in sjabloon raadsvoorstel).
2	Opgenomen is: <ul style="list-style-type: none"> – bij wie inlichtingen kunnen worden ingewonnen inclusief telefonisch doorkiesnummer – datum, casenummer en RV-nummer – Besproken in commissie inclusief datum (norm gemeente Bussum in sjabloon raadsvoorstel).
3	Het raadsvoorstel bevat vijf voorgeschreven paragrafen: <ul style="list-style-type: none"> – een samenvatting – een inleiding – een inhoudelijk gedeelte – de financiële aspecten – het voorstel (norm gemeente Bussum in sjabloon raadsvoorstel).
4	Het raadsvoorstel bevat een helder overzicht van wat de raad eerder heeft besloten dat belangrijk is voor het onderwerp. Hierbij wordt zo nodig een relatie gelegd met andere beleidsvelden. (professionele beroepsnorm)
5	In de ‘samenvatting’ is de reden van de behandeling van het raadsvoorstel door de raad vermeld en de inhoud van het gevraagde besluit is hier een logisch gevolg van. (Een raadslid hoeft niet ‘met het vergrootglas’ op zoek te gaan naar de bedoeling). (professionele beroepsnorm)

¹⁷ Gebaseerd op *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk* van Igno Pröpper en Hans Kessens (Coutinho, 2005).

B3	Normen juistheid en volledigheid (inhoudelijk)
1	Het raadsvoorstel geeft een helder overzicht van de politiek relevante keuzevraagstukken (welke belangenafweging is aan de orde met betrekking tot welke dilemma's/knelpunten/vraagstukken in de samenleving).
2	Het raadsvoorstel laat zien wat er in de samenleving over het onderwerp leeft.
3	Het raadsvoorstel bevat inhoudelijke politieke profileringmogelijkheden: een raadslid kan het ermee eens of oneens zijn.
4	Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.
5	Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad. <ul style="list-style-type: none"> – Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. – Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra.
6	Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.

Gelet op de beperkte reikwijdte en diepgang van dit type onderzoek was het niet mogelijk in het onderzoek in te gaan op de correctheid van de inhoud van het raadsvoorstel. De onderzoekers hebben daardoor niet beoordeeld of de beleidsinformatie, de probleemanalyse, de cijfers, de risico-inschattingen, de procedures en de behaalde resultaten ook kloppen.

NORMEN BLOK C: DOORWERKING RAADSVORSTELLEN IN KWALITEIT BESLUITVORMINGSPROCES

Het raadsvoorstel stelt de raad in staat te debatteren over een zorgvuldige afweging.⁷

C	Normen kwaliteit debat
1	In het debat komen voor- en nadelen evenwichtig aan bod.
2	Het debat richt zich op de politieke keuzevraagstukken.

Dataverzameling

INTERVIEWS

- Gesprek met de raadsgriffier.
- Groepsgesprek met de auteurs van de geselecteerde raadsvoorstellen.
- Gesprek met portefeuillehouder.
- Groepsgesprek met raadsleden over de huidige en gewenste kwaliteit van raadsvoorstellen en de wijze waarop de raad daarop stuurt dan wel kan en wil sturen.

DOSSIERSTUDIE

- Analyse van schriftelijke stukken ten behoeve van het opstellen/aanvullen van het normenkader.
- Toetsing geselecteerde raadsvoorstellen en de notulen van de vergaderingen aan de hand van de vastgestelde normen.

Bijlage 2 Bronnenlijst

Titelbeschrijving
Gemeente Bussum, Beleidsnota <i>Inspraak en Interactieve Beleidsvorming, De Bussumse werkwijze</i> , maart 2010.
Gemeente Bussum, <i>Besluitformulier</i> .
Gemeente Bussum, <i>Bespreken pilot andere wijze van bespreking onderwerpen in commissies</i> , 15 april 2010.
Gemeente Bussum, <i>Discussienotitie over dualisme in de Bussumse bestuurspraktijk</i> , 4 maart 2010.
Gemeente Bussum, <i>Format commissienotitie</i> .
Gemeente Bussum, <i>Format mededeling van het college</i> .
Gemeente Bussum, <i>Format nadere advisering n.a.v. uitkomst commissieberaad</i> .
Gemeente Bussum, <i>Format raadsvoorstel</i> .
Gemeente Bussum, <i>Organogram gemeente Bussum</i> , 1 januari 2009.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van 14 februari 2002 in te trekken en vast te stellen het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2003</i> , 11 september 2003.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2009-119, Vaststellen tarieven onroerende-zaakbelastingen 2010</i> , 10 december 2009.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2006-03, In te trekken de Verordening op de raadscommissies 2003 van 11 september 2003, nr. RB2003.073; Vast te stellen de Verordening op de raadscommissies 2006</i> , 11 mei 2006.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2008-103, Instemmen met Integraal Huisvestingsplan Naarden-Bussum als richtinggevend beleidskader voor het onderwijshuisvestingsbeleid</i> , 13 november 2008.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2008-117, Vaststellen tarieven onroerende zaakbelastingen 2009</i> , 11 december 2008.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2009-115, Vaststellen nota "Horecabeleid Bussum 2009-2013 en de bijbehorende vervolgacties en tijdspad</i> , 26 februari 2009.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2009-169, Instemmen met het Definitief ontwerp voor het project 'Herinrichting Oostereng'</i> , 10 september 2009.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2009-190, Verbeteren financiële positie Filmhuis Bussum</i> , 2 november 2009.
Gemeente Bussum, <i>Raadsbesluit RV2010-002, Vaststellen 'Nota Grondbeleid Gemeente Bussum 2010-2020'</i> , 18 maart 2010.
Gemeente Bussum, <i>Rekenkamercommissie en de raadsvoorstellen, Acties op het gebied van klantgericht schrijven</i> , 27 augustus 2010.

Respondent	Functie
Dhr. J. Zegering Hadders	Fractievoorzitter VVD
Dhr. S. Braamhaar	Fractievoorzitter GroenLinks
Mw. J. Wolters-Rougoor	Fractievoorzitter CDA
Mw. E. Groten-Verheijen	Fractievoorzitter PvdA
Dhr. A. Overdiep	Fractievoorzitter D66
Mw. K. van Velten	Ambtenaar gemeente Bussum
Dhr. B. Berends	Ambtenaar gemeente Bussum
Mw. A. Kralt	Ambtenaar gemeente Bussum
Dhr. E. Hogenbirk	Ambtenaar gemeente Bussum
Dhr. G. Boekhoff	Wethouder gemeente Bussum
Dhr. L. Wieringa	Griffier gemeente Bussum

Bijlage 3 Leesbaarheid en overzichtelijkheid

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente/RKC Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
1		RKC: Het raadsvoorstel is leesbaar voor 'de gemiddelde burger'.	Voorstel en nota zijn zeer moeilijk leesbaar, resp. score 13 en 5.	Voorstel is zeer moeilijk leesbaar (score 14) en nota is moeilijk leesbaar (score 42).	Voorstel en nota zijn moeilijk leesbaar (score 35 en 38).	Voorstel is zeer moeilijk leesbaar, score 19.	Voorstel is zeer moeilijk leesbaar, score 4.	Voorstel is moeilijk leesbaar (score 31) en nota is zeer moeilijk leesbaar (score 24).
2	De zinnen zijn eenvoudig geschreven: ze bevatten geen bijzinnen. (professionele beroepsnorm)		56 v/d 66 zinnen zijn eenvoudig geschreven (85%)	48 v/d 53 zinnen zijn eenvoudig geschreven (91%)	194 v/d 236 zinnen zijn eenvoudig geschreven (80%)	28 v/d 35 zinnen zijn eenvoudig geschreven (80%)	22 v/d 30 zinnen zijn eenvoudig geschreven (73%)	8 v/d 18 zinnen zijn eenvoudig geschreven (44%)

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente/RKC Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
3	De zinnen bevatten begrijpelijke woorden (voor de gemiddelde burger). Vaktermen of afkortingen zijn toegelicht, zinnen bevatten geen ambtelijk taalgebruik ("personen welke voor A aangewezen zijn ...") of onnodig moeilijke woorden ("geprognosticeerd verlies") (professionele beroepsnorm)		27 v/d 66 zinnen zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (41%)	21 v/d 53 zinnen zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (40%)	126 v/d 236 zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (53%)	7 v/d 35 zinnen zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (20%)	8 v/d 30 zinnen zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (27%)	3 v/d 18 zinnen zijn begrijpelijk voor de gemiddelde burger (17%)

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente/RKC Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
4	De zinnen zijn in actieve vorm geschreven. Zinnen bevatten zo min mogelijk een vorm van de werkwoorden 'zijn' en/of 'worden' met een voltooid deelwoord (ge-) en laten zien 'wie iets doet'. (professionele beroepsnorm en komt voor in het format voor het B&W-voorstel van de gemeente Bussum)	Gespecificeerd in format B&W-voorstel bij geadviseerde beslissing: "Gebruik hiervoor zoveel mogelijk de actieve vorm".	41 v/d 66 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (62%)	32 v/d 53 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (60%)	146 v/d 236 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (62%)	18 v/d 35 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (51%)	24 v/d 30 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (80%)	10 v/d 18 zinnen zijn in actieve vorm geschreven (56%)
5	De zinnen zijn kort (minder dan 20 woorden per zin).		49 v/d 66 zinnen zijn kort (74%)	40 v/d 53 zinnen zijn kort (75%)	166 v/d 236 zinnen zijn kort (70%)	17 v/d 35 zinnen zijn kort (49%)	18 v/d 30 zinnen zijn kort (60%)	8 v/d 18 zinnen zijn kort (44%)
6	Het raadsvoorstel heeft een overzichtelijke lay-out (een onderverdeling in paragrafen en labels) en paginanummering. (professionele beroepsnorm)		Voorstel heeft geen paginanummering.	Voorstel heeft geen paginanummering.	Voldoet volledig.	Voorstel heeft geen paginanummering.	Voldoet volledig.	Voorstel heeft geen paginanummering.

Bijlage 4 Juistheid en volledigheid (technisch)

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
1		Het onderwerp begint met een werkwoordsvorm	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.
2		Opgenomen is: <ul style="list-style-type: none"> – bij wie inlichtingen kunnen worden ingewonnen inclusief telefonisch doorkiesnummer – datum, casenummer en RV-nummer – Besproken in commissie inclusief datum 	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.	Commissie en datum niet opgenomen.	Voldoet volledig.	Voldoet volledig.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
3		<p>Het raadsvoorstel bevat 5 voorgeschreven paragrafen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – een samenvatting – een inleiding – een inhoudelijk gedeelte – de financiële aspecten – het voorstel 	Voldoet volledig. Meer dan de 5 voorgeschreven paragrafen	Voldoet volledig.	Voldoet volledig. Meer dan de 5 voorgeschreven paragrafen	Voldoet volledig.	Samenvatting, en financiële aspecten ontbreken.	Samenvatting ontbreekt.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
4	Het raadsvoorstel bevat een helder overzicht van wat de raad eerder heeft besloten dat belangrijk is voor het onderwerp. Hierbij wordt zo nodig een relatie gelegd met andere beleidsvelden.		Voorstel gaat in op het door de commissie vastgestelde plan van aanpak met daarin relatie met andere beleidsvelden. Waarin het plan van aanpak afwijkt van eerder beleid van de gemeente blijft buiten beschouwing.	De huidige kaderstelling blijft onbenoemd, maar de gerelateerde beleidsvelden zijn wel genoemd. Uit de notulen blijkt dat in 2006 een raadsprogramma is vastgesteld en dat de raad al eerder heeft besloten tot een uitgaansgelegenheid voor jongeren. Dit is niet verwerkt in het voorstel.	Het voorstel omvat de kaders in het GVVP en aanpalende beleidsvelden worden in de tekst bij de problematiek benoemd.	Het voorstel is een uitwerking van een besluit bij de perspectiefnota. Andere kaders zoals subsidieverordening worden niet genoemd. Relatie met andere beleidsvelden blijft buiten beschouwing.	Het raadsvoorstel geeft aan dat in verleden diverse afspraken zijn gemaakt: hogere WOZ geen extra OZB en OZB verhogen met inflatie%. Relatie met andere beleidsvelden is onduidelijk.	Het voorstel maakt melding van verplichting BBV, relatie met andere beleidsvelden, maar niet wat het eigen beleid van de gemeente in het verleden was.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
5	In de 'samenvatting' is de reden van de behandeling van het raadsvoorstel door de raad vermeld en de inhoud van het gevraagde besluit is hier een logisch gevolg van. (Een raadslid hoeft niet 'met het vergrootglas' op zoek te gaan naar de bedoeling).		In samenvatting niets gemeld over de reden van raadsbehandeling.	In samenvatting niets gemeld over de reden van raadsbehandeling.	In samenvatting niets gemeld over de reden van raadsbehandeling. De keuze over de varianten komt vanaf pagina 5 aan de orde.	Voldoet volledig.	In inleiding niets over de later vast te stellen verordening. In inleiding is ook niets gemeld over de reden van raadsbehandeling.	Voldoet volledig.

Bijlage 5 Juistheid en volledigheid (inhoudelijk)

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
1	Het raadsvoorstel geeft een overzicht van de politiek relevante keuzevraagstukken (welke belangenafweging is aan de orde met betrekking tot welke dilemma's in de samenleving).		Raadsvoorstel gaat niet in op de belangenafwegingen die aan de orde zijn. Een voorbeeld van een keuzevraagstuk kan zijn: wll Bussum scholen veel/weinig ruimte bieden, ja/nee en waarom?	Raadsvoorstel gaat niet in op de belangenafwegingen die aan de orde zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen zijn: Wil Bussum jongeren uitgaansmogelijkheden bieden of de overlast beperken?	Voorstel gaat in op belangenafwegingen (bewoners, fietsers, winkels). Het relevante keuzevraagstuk (dat in wezen al beantwoord is in het GVVP) kan zijn: Kiest Bussum voor verkeersremmende maatregelen of doorstroming?	Raadsvoorstel gaat niet in op de belangenafwegingen die aan de orde zijn. Een voorbeeld van een keuzevraagstuk kan zijn: Wat voor gevolgen heeft extra subsidiering van het Filmhuis voor andere instellingen?	Voldoet volledig.	Het voorstel blijft hangen in 'algemeenheden'. Hierdoor is niet duidelijk of bijvoorbeeld 'marktconforme prijzen voor het grondbeleid' verplicht zijn voor alle gemeenten, of een keuze is in het beleid specifiek voor Bussum. Wil Bussum actief of passief grondbeleid voeren?

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
2	Het raadsvoorstel laat zien wat er in de samenleving over het onderwerp leeft.		Voorstel gaat wel in op tegenstrijdige mening van VO, maar alleen als mededeling zonder verdere toelichting of keuzemogelijkheden van de raad.	Het raadsvoorstel zelf blijft vaag: diverse zaken die ... functioneren van horeca bevorderen en negatieve effecten op omgeving verminderen. Uit bijlagen blijkt reactie van betrokkenen.	Voldoet volledig.	Voorstel gaat niet in op andere belangen in de samenleving.	Voorstel gaat niet in op andere belangen in de samenleving. Het voorstel meldt het belang van informeren van bewoners.	Voorstel gaat niet in op andere belangen in de samenleving.
3	Het raadsvoorstel bevat inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden.		Voorstel biedt weinig onderdelen waar een raadslid het mee oneens kan zijn; het gaat om uitgangspunten die heel redelijk klinken.	Raadsleden kunnen het eens/oneens zijn met het in de toekomst overwegen van bijvoorbeeld wel/geen cameratoezicht of wel/geen dansgelegenheid voor de jeugd.	De nota werkt binnen eerder vastgestelde kaders een voorstel uit. De raad kan het nog eens/oneens zijn met het eerdere kader of met de voorgestelde opties.	Raadsleden kunnen het eens/oneens zijn met het (weer) verstrekken van een subsidie.	De raad werkt eerdere keuzes van de raad verder uit. Geen verdere profileringsmogelijkheden.	Voorstel biedt weinig onderdelen waar een raadslid het mee oneens kan zijn; het gaat om uitgangspunten die heel redelijk klinken.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
4	Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.		Voldoet volledig.	Voorstel gaat in op uitvoeringsdetails zonder dat duidelijk is welke uitgangspunten hieraan ten grondslag hebben gelegen. Enkele uitvoeringsdetails zijn echter wel politiek relevant, zoals cameratoezicht. In de nota wordt hierover echter nog niets concreets voorgesteld.	Op p.2staat dat in het GWVP is bepaald dat de wijk als 30 km-gebied moet worden ingericht. De kaders zijn daarmee bepaald. Het voorstel gaat verder in op bijvoorbeeld de toegang tot een parkeerterrein en een viskraam.	Raad is bevoegd tot het vaststellen van een krediet. Subsidietoekenning is op grond van verordening bevoegdheid college mits de raad via de begroting de financiële dekking al beschikbaar heeft gesteld. Dit is hier niet het geval.	Het raadsvoorstel omvat technische uitwerking van de WOZ-waarde. Omdat het om het vaststellen van een verordening gaat is het wel bevoegdheid raad.	Voldoet volledig.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
5	<p>Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. – Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. 		<p>Beleidsmatige aspecten en uitgangspunten (4c) zijn stellig geformuleerd zonder zicht op mogelijke keuzes voor Bussum, alternatieven of door college gebruikte argumenten voor of tegen.</p>	<p>Beleidsmatige aspecten en uitgangspunten zijn stellig geformuleerd zonder zicht op mogelijke keuzes voor Bussum, alternatieven of door college gebruikte argumenten voor of tegen.</p>	<p>Voldoet volledig.</p>	<p>Oplossing is stellig geformuleerd zonder zicht op mogelijke keuzes voor Bussum, alternatieven of door college gebruikte argumenten voor of tegen.</p>	<p>Oplossing is stellig geformuleerd zonder zicht op mogelijke keuzes voor Bussum, alternatieven of door college gebruikte argumenten voor of tegen.</p>	<p>Het voorstel bevat geen beleidsmatige aspecten en uitgangspunten, keuzes of alternatieven. In het besluit een verwijzing naar aanbevelingen in de nota.</p>

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
6	Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.		Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.	Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.	Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.	Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.	Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.	Het voorstel gaat niet in op evaluatie of controle door de raad.

Bijlage 6 Kwaliteit besluitvormingsproces

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente/RKC Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
1	In het debat komen voor- en nadelen evenwichtig aan bod.		Tijdens het debat wordt vooral ingegaan op nadelen en beperkingen van het moment en niet op de inhoud van de nota. Goed is dat de raad tijdens het debat niet ingaat op details over hoeveelheid lokalen.	Ja.	Ja.	Een aantal fracties noemt de overwegingen, maar meerdere raadsleden geven aan “in de commissie alle argumenten al gewisseld te hebben”.	Geen debat. Enkele raadsleden geven aan moeite te hebben de berekeningen te begrijpen: landelijke cijfers wijken sterk af. Vragen over berekensystematiek. Vermoeden dat veel mensen bezwaar gaan aantekenen. Geen afweging voor- of nadelen.	Geen debat.

	Professionele beroepsnormen	Normen gemeente/RKC Bussum	IHP RV2008-103	Horecabeleid RV 2009-115	Oostereng RV2009-169	Filmhuis RV2009-190	OZB RV2009-199	Grondbeleid RV2010-002
2	Het debat richt zich op politieke keuzevraagstukken.		Raad stemt in met een richtinggevend kader maar uit opmerkingen blijkt dat de raad vooral keuzemogelijkheden open wil houden: tegenstrijdig.	Raadsleden benoemen zelf de politieke keuzevraagstukken: uitgaansgelegenheid voor jeugd versus overlast en gaan vervolgens in op 'details': dansgelegenheid of loungeplek en categorie grand café.	Raadsleden noemen zelf de politieke keuzevraagstukken: bijvoorbeeld verkeersveiligheid voor met name voetgangers en fietsers. Raadsleden discussiëren vervolgens over mogelijkheden, vooral ook m.b.t. andere varianten dan het college heeft voorgedragen.	Raadsleden benoemen zelf de keuzevraagstukken: geen extra geld voor filmhuis in de toekomst versus filmhuis is belangrijk voor sociale cohesie en daardoor niet alleen economisch beoordelen. Enkele vragen over technische argumentatie van het voorstel.	Geen debat. Raadsleden benoemen zelf geen politieke keuzevraagstukken.	Geen debat. Een raadslid meldt dat het beleid in de nota 'op de winkel passen' is. Nieuwe impuls moet van nieuwe raden komen. Ander raadslid omschrijft nota als: vastleggen beleid van afgelopen jaren.

Bijlage 7 Typen raadsvoorstellen

Agenderende notitie

Het doel van de agenderende notitie is er voor te zorgen dat de volksvertegenwoordiging een politiek relevant vraagstuk of probleem in behandeling neemt, of juist uitspreekt dat de volksvertegenwoordiging dit niet in behandeling neemt. Dit kan betekenen dat de volksvertegenwoordiging het onderwerp voldoende zinvol acht om tot politieke kaderstelling te komen, maar ook dat de volksvertegenwoordiging een proces begint waarin hij nagaat of kaderstelling nodig is.

Startnotitie

Het doel van de startnotitie is het ondersteunen van de volksvertegenwoordiging in het vaststellen van een plan van aanpak (procesaanpak), inclusief inhoudelijke randvoorwaarden.

Oriënterende notitie

De oriënterende notitie moet ondersteuning geven aan volksvertegenwoordiging om tot komen tot:

- verkenning van het vraagstuk uitmondend in een probleemdefinitie;
- inventarisatie van relevante ontwikkelingen en feiten;
- inventarisatie van de kennisbehoefte: ‘wat is nodig om tot een goed afgewogen politiek oordeel te komen?’;
- inventarisatie van politieke keuzes, belangentegenstellingen en dilemma’s;
- inventarisatie raakvlakken met andere onderwerpen;
- inventarisatie van opvattingen, gevoelens en ideeën in de samenleving;
- inzicht in de beleidsruimte en een mogelijke rol voor het bestuur;
- inventarisatie van eerste oplossingsrichtingen;
- het ontwikkelen en/of expliciteren van een politieke visie op het vraagstuk of de problematiek;
- het ontwikkelen van ideeën voor het vervolg: hoe moet het vervolgproces eruit zien en wat zijn hierin de rollen van de volksvertegenwoordiging, het college en burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven?

Concept voor definitieve kaderstelling

Het concept voor definitieve kaderstelling moet de volksvertegenwoordiging ondersteunen in de uiteindelijke bepaling van het beleidskader. De gekozen beleidsrichting – de feitelijke kaderstelling – naar aanleiding van de discussie en besluitvorming over de beleidsalternatieven notie wordt hiertoe zo precies mogelijk uitgeschreven.

Evaluatienotitie

Het doel van een evaluatienotitie is het uitspreken van een oordeel aan de raad over de uitvoering door het college, en/of over het huidige of een voor te nemen beleidskader (inhoud, proces en effecten). In de notitie komt de verantwoording van het college van de uitvoering van raadsvoorstellen aan de orde. Staat vooral het beleidskader centraal, dan bevat de notitie de ervaringen met de bestaande beleidskaders of de te verwachten effecten van voorgenomen beleidskaders.

Bron: Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en politiek*, Coutinho, 2005.