

# Uitvoeringsplan kwaliteit college- en raadsvoorstellen

*Versie d.d. woensdag 16 oktober 2024*

## **Inleiding**

De kwaliteit van raads- en collegevoorstellen is van essentieel belang voor de besluitvorming binnen de gemeente. Mede op basis van de informatie in de voorstellen vormt het college en/of de gemeenteraad zich een beeld van het gevraagde besluit. Een goed voorstel schrijven is echter niet eenvoudig. Het gaat om de opbouw, om taalgebruik, om inzicht in de afwegingen en eventuele alternatieven. Een sterk voorstel maakt na lezing van het onderwerp en voorgenomen besluit meteen duidelijk wat er van een collegelid of raadslid gevraagd wordt.

In Rheden is de kwaliteit van de voorstellen regelmatig onderdeel van gesprek. De ene keer vanuit verwachting dat als voorstellen leesbaarder zijn, er minder technische vragen door de raad worden gesteld, de andere keer om een heldere relatie te kunnen leggen tussen de programmabegroting en raadsvoorstellen en weer een andere keer als informatie ontbreekt. De rekenkamercommissie heeft recent geconcludeerd dat de raadsvoorstellen niet goed zijn afgestemd op de behoefte en rol van de gemeenteraad. Tot slot is ook door het Perikles Instituut, dat de gemeenteraad adviseert over het vergadermodel, gewezen op het belang van goede raadsvoorstellen als “de brandstof van de democratie”. Vandaar ook dat het college in de programmabegroting tot doel heeft gesteld te werken aan aantoonbaar verbeterde college- en raadsvoorstellen.

In 2023 heeft de directie, het college en het bestuurlijk coördinatieoverleg (BCO) ingestemd met het “Plan van aanpak kwaliteit raads- en collegevoorstellen”. Zowel de directie, college als fractievoorzitters hebben daarmee aangegeven behoefte te hebben aan een kwaliteitsverbetering en hun draagvlak voor het plan van aanpak uitgesproken. Het plan van aanpak is vervolgens met een projectteam uitgewerkt in een Uitvoeringsplan en opnieuw voorgelegd aan de directie, het college en het BCO in juni 2024. Het ligt nu ter vaststelling bij de raad voor.

## **Leeswijzer**

Dit Uitvoeringsplan beschrijft de manier waarop we de kwaliteit van college- en raadsvoorstellen willen verbeteren. In het volgende hoofdstuk wordt de aanleiding en visie op de aanpak beschreven. Ook komt de scope en afbakening aan de orde. Het plan sluit af met acties ter uitvoering en de manier waarop we dit plan gaan monitoren en evalueren. In de bijlage is het nieuwe format opgenomen.

## Aanleiding

Het proces van bestuurlijke besluitvorming is binnen een gemeente één van de belangrijkste kernprocessen. Het college en de gemeenteraad besluit jaarlijks op tal van voorstellen die van invloed zijn op de gemeente en onze inwoners. Om tot goede besluitvormingsprocessen te komen zijn kwalitatief goede voorstellen aan het college en de raad essentieel. De rekenkamercommissie heeft in 2023 onderzoek gedaan naar het [samenspel tussen de raad, het college en de organisatie](#) en daarin ook de kwaliteit van de voorstellen onderzocht. De rekenkamercommissie concludeert dat:

*“De raadsvoorstellen zijn niet goed afgestemd op de behoefte en rol van de gemeenteraad. Een raadsvoorstel dient zo te zijn opgebouwd en geschreven dat het voldoende basis biedt voor zorgvuldige besluitvorming zonder dat raadsleden de noodzaak voelen om details in de bijlagen te raadplegen. Of gedetailleerde raadsvragen te stellen. De informatievoorziening en de kwaliteit van raadsvoorstellen dienen beter te worden toegesneden op de behoefte en de rollen van de gemeenteraad. Dat vraagt om een goed format en kwaliteitsbewaking”.*

De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan om een plan van aanpak te maken gericht op de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en het aanpassen van het format. Ook recent is tijdens een bijeenkomst van het Perikles Instituut gesproken over de opzet van de raadsvoorstellen.

## Doelstelling

Het doel van dit uitvoeringsplan is om de kwaliteit van college- en raadsvoorstellen structureel te verbeteren. De verwachting bestaat dat als we hierin investeren, dit leidt tot een aantal effecten:

- Het helpt college- en raadsleden bij het sneller lezen en doorgronden van een voorstel, wegen van alternatieven en het nemen van een besluit;
- Het nodigt college- en raadsleden uit om op hoofdlijnen te sturen, een beter debat te kunnen voeren, minder schriftelijke vragen voorafgaand aan een vergadering te stellen en zodoende tot minder werkdruk bij de organisatie;
- Zorgt voor een betere aansluiting tussen de (bestuurlijke) doelen op hoofdlijnen in de programmabegroting en de verdieping in raadsvoorstellen;
- Zorgt ervoor dat ambtenaren beter begrijpen wat voor college- en raadsleden belangrijk is in hun afwegingen om dit vervolgens toe te kunnen passen bij het opstellen van voorstellen.

## Visie op de aanpak

De kwaliteit van de bestuurlijk stukken is niet zomaar in een rapportcijfer uit te drukken. De kwaliteit van de individuele voorstellen wisselt en het ene onderwerp is het andere niet waardoor de behoefte kan verschillen. Wel zijn er een aantal elementen waarop de kwaliteit van een bestuurlijk stuk getoetst kan worden:

1. Integraliteit
2. Overzichtelijkheid
3. Leesbaarheid
4. Volledigheid

Om tot een kwalitatief hoogwaardig voorstel te komen dient niet alleen het format te worden ingevuld. Onze visie op de aanpak is dat er alleen een kwalitatief hoogwaardig voorstel ontstaat als er geïnvesteerd wordt in 5 randvoorwaarden (cursief):

#### *1. Er zijn heldere en consistente doelen*

Met elk voorstel wordt een bepaald effect in de buitenwereld beoogd. Voorstellen dragen bij aan een bepaalde richting of koers waar het college of de gemeenteraad op wil. Bijvoorbeeld de richting die eerder is vastgesteld in het coalitieprogramma, de programmabegroting of ander beleid. Tussen dit eerder vastgestelde beleid (het kader) en het individuele voorstel dient er consistentie te zijn. Helder gemaakt moet worden wat de bijdrage van het voorstel is aan het eerder vastgestelde kader en de beoogde doelen in bijvoorbeeld de programmabegroting. Zo wordt voor raad als college duidelijk waaraan het voorstel een bijdrage heeft en welk effect dit heeft op de gemeente en onze inwoners.

#### *2. De organisatie is toegerust*

Niet elke medewerker hanteert een vlotte pen. Het schrijven van voorstellen vraagt enige ervaring en ook het inlevingsvermogen je te kunnen verplaatsen in een ander. Wat is de kern van het voorstel en wil ik aan de ander overbrengen? Wat zijn details die minder van belang zijn en naar een bijlage kunnen? Goede voorstellen schrijven voor medewerkers vraagt training, ervaring en ook leren van elkaar. De arbeidsmarkt is krap wat maakt dat we relatief veel medewerkers van buiten het gemeentelijke beleidsveld werven. We kunnen er niet langer vanuit gaan dat elke nieuwe medewerker deze ervaring meeneemt en dat brengt ook de verplichting mee om hen en de bestaande collega's in voldoende mate op te leiden en te ondersteunen in de wereld van bestuurlijke besluitvorming en het opstellen van een stuk.

#### *3. Het proces is helder*

Het proces van bestuurlijke besluitvorming is omvangrijk en een belangrijk kernproces van de gemeente. De route van het opstellen van een stuk naar het uiteindelijke besluit is vaak lang en vraagt planning en afstemming omdat het effect heeft op onze inwoners. Er vindt voorbereiding plaats in (project)groepen, inwoners praten misschien mee, de portefeuillehouder heeft een bestuurlijke ambitie en er vindt een collegiale toets plaats op financiële en juridische aspecten voordat het voorstel de bestuurlijke route ingaat. Om de stappen op de juiste momenten te kunnen doorlopen op de juiste tafels, dient aan de voorkant het proces voor de opsteller helder te zijn, zodat hij/zij niet tijdens het proces wordt geconfronteerd met stappen die hadden moeten worden genomen en dan door tijdsdruk worden gemist. Een goede procesbeschrijving, en uitleg daarover, van bestuurlijke besluitvorming is een randvoorwaarde om tot een goed voorstel te komen.

#### *4. De ambtelijk – bestuurlijke samenwerking is optimaal*

Goede voorstellen schrijven is topsport en doe je er niet even bij. Het vraagt van de steller, collega's, managers, college- en raadsleden tijd en energie om tot een goed voorstel én besluit te komen. Dat vraagt herkenning van elkaars verantwoordelijkheden en inlevingsvermogen waar de ander behoefte aan heeft. De steller moet naast de inhoud ook het politiek bestuurlijk 'gevoel' krijgen (die ervaring moet je opdoen) en de rol van de leidinggevende is ook het voorstel daarop te beoordelen (en niet alleen op inhoud doorzetten naar de volgende schijf). Het directieteam toetst op de integraliteit van het voorstel en het college zou het voorstel ook op 'politiek' moeten kunnen beoordelen. Hoe kan de steller een voorstel zo schrijven dat de portefeuillehouder het podium kan pakken richting raad? Laat de portefeuillehouder voldoende ruimte om de steller zijn expertise en advies in te brengen? Houdt

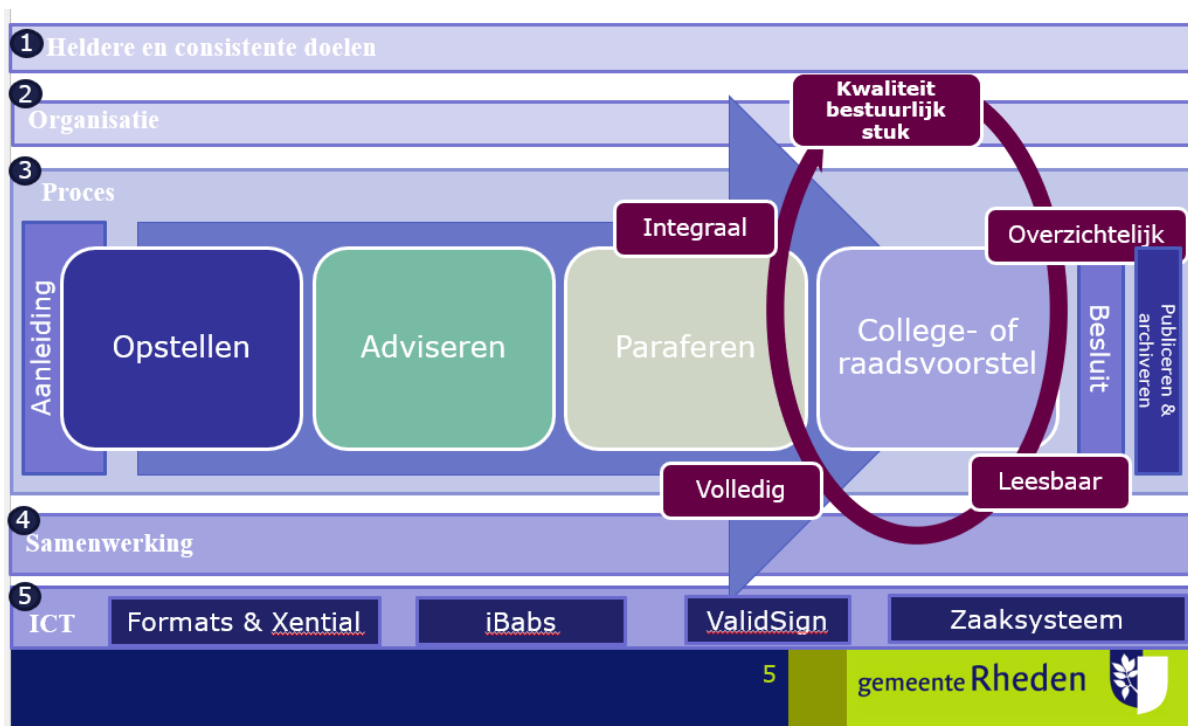
de steller ruimte voor de collega van financiën of juridische zaken om een inhoudelijke toets te doen? Schrijft de steller een voorstel zo dat het zelfs voor een leek te begrijpen is? Begrijpt het raadslid het verschil tussen technische en politieke vragen en kan die deze stellen aan de juiste persoon? Het opstellen en de besluitvorming over een voorstel vraagt begrip voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden van de ambtelijke organisatie, college en raad. Alleen wanneer de ambtelijk – bestuurlijke samenwerking optimaal is, komt de gemeente tot een goed besluit.

### 5. ICT is ondersteunend en helpend

ICT is geweldig als het werkt. Maar niets is frustrerender als bijvoorbeeld iBabs niet werkt, de steller niet weet waar het juiste format moet worden opgeroepen of er meerdere formats bestaan of het zaakstelsel niet koppelt aan de bijlagen. De informatie- en communicatietechnologie voor het bestuurlijke besluitvormingsproces moet ondersteunend en helpend zijn aan het verder brengen en besluitvormen op een voorstel.

De visie op de aanpak dat geïnvesteerd moet worden op al deze vijf randvoorwaarden om uiteindelijk te komen tot een integraal, overzichtelijk, leesbaar en volledig stuk is verwoord in de volgende figuur:

Figuur 1: Visie op de aanpak



### Scope en afbakening

De scope van dit plan betreft zowel de raads- als de collegevoorstellen. De voorkeur is beide formats zoveel als mogelijk gelijk te houden, afgezien van specifieke formuleringen voorbehouden aan de raad en het niveau van detaillering. In Rheden wordt momenteel bij de raadsvoorstellen geen collegevoorstellen opgenomen. Voorgesteld wordt dit alsnog te gaan doen, het college besluit immers een raadsvoorstel voor te leggen, en daarbij aansluiting te zoeken bij een werkwijze die in

veel gemeenten wordt gehanteerd en ook praktisch is. Bij meerdere gemeenten in het land wordt het collegevoorstel dan kort gehouden en het college te laten besluiten : “De raad te verzoeken middels bijgevoegd raadsvoorstel om.....”. Waar nodig, kan het collegevoorstel worden gebruikt om het college de noodzakelijke verdieping op de uitvoering te geven. Het college kan dan instemmen om het raadsvoorstel door te geleiden of aanpassingen te laten doorvoeren in het raadsvoorstel. Besluiten over de uitvoering worden voorgelegd aan het college en dienen te worden verwijderd in het raadsvoorstel. De raadsinformatiebrieven en memo’s voor de raad worden ook meegenomen wat betreft het proces van bestuurlijke besluitvorming en een uniforme huisstijl.

## Uitvoering

Onze visie om te komen tot een integraal, overzichtelijk, leesbaar en volledig stuk, hebben we vertaald in een aantal randvoorwaarden. Om deze randvoorwaarden in te vullen hebben we een aantal acties benoemd. Per actie wordt een actiehouders voorgesteld met een investering (financieel en qua uren), zowel op incidentele als structurele basis. De projectgroep houdt het overzicht op de uitvoering van de acties.

De concrete acties worden beschreven in de volgende tabel:

Tabel 1: acties uitvoeringsplan kwaliteit bestuurlijke stukken

Randvoorwaarden	Acties	Actiehouders	Periode	Investering	
				Incidenteel	Structureel
Heldere en consistente doelen	1. Aansluiting tussen programmabegroting en de raadsvoorstellen borgen	Concerncontroller	Doorlopend		Wekelijks 0,5 uur
Organisatie is toegerust	2. Eenmalige training voor medewerkers die bestuurlijke voorstellen schrijven	Projectgroep met inhuur van Loo van Eck	September 2024	8 uur en € 17.510,- inhuur LvE	
	3. Bestuurlijke besluitvorming als onderwerp benoemen in de Rheden Academy / nieuwe aanbieder met een verwijzing naar de verdiepende tweejaarlijkse training	HR	September 2024	4 uur	
	4. Tweejaarlijkse training over de kwaliteit van voorstellen inclusief toelichting en instructie op het format met goede en minder goede voorbeelden	Griffier & Burgemeester/portefeuille houder	Voor- en najaar	40 uur ontwikkeling	8 uur jaarlijks
	5. Opstellen handboek format college- en raadsvoorstel met instructie voor medewerkers	Projectgroep	Mei – juni 2024	40 uur ontwikkeling	2 uur jaarlijks bijhouden
	6. Op intranet een goed vindbare pagina (her) in te richten waar alles m.b.t. bestuurlijke besluitvorming college en raad te vinden is (waaronder handboek, aanleverschema, hernieuwde handleiding iBabs, werkwijze vragen/moties/toezeggingen, aanleverschema, verbonden partijen etc.)	Raadsadviseur i.s.m. communicatie	Mei – juni 2024	40 uur ontwikkeling	2 uur jaarlijks bijhouden
	7. Monitoring en evaluatie bij raads- en collegeleden om blijvend te kunnen leren	Projectgroep	Doorlopend	8 uur	4 uur jaarlijks
Proces is helder	8. Helderheid aanbrengen en uitgangspunten vaststellen van het bestuurlijke besluitvormingsproces (o.a. ambtelijke of politieke inbreng, pfo's)	Gemeentesecretaris		4 uur	
	9. Opzetten checklist kwaliteit van voorstellen & training teammanagers	Loo van Eck	September 2024	3,5 uur	
	10. Toetsing en parafering van de voorstellen aan de hand van de checklist	Teammanager	Doorlopend		Wekelijks 1 uur
	11. Voorbespreking van de voorstellen a.d.h.v. de college agenda	Concerncontroller, strateeg & collationist	Doorlopend		Wekelijks 1 uur
	12. Wekelijks bespreking kwaliteit raadsvoorstellen in bilateraal overleg	Gemeentesecretaris & Griffier	Doorlopend		Wekelijks 0,5 uur
Ambtelijk – bestuurlijke samenwerking is optimaal	13. Training politiek – bestuurlijke sensitiviteit	Projectgroep	Januari 2025	n.t.b.	n.t.b.
	14. De mogelijkheid aanbieden rechtstreeks mondelinge vragen te stellen door raadsleden aan medewerkers inclusief spelregels	Gemeentesecretaris & medewerkers	September 2024	4 uur	
	15. Verkiezing beste voorstel van het jaar	Projectgroep en raad	December 2025		4 uur per jaar
ICT is ondersteunend en helpend	16. Ontwerp van het format in de juiste huisstijl zoals in bijlage 1 inclusief voldoen aan besluit digitale toegankelijkheid overheid	Projectgroep en communicatie	Juli 2024	16 uur	n.t.b.
	17. Invoering van het format in Xential (en eventuele koppeling met het zaakstelsel)	Adviseur Informatievoorziening	Juli 2024	8 uur	n.t.b.
	18. iBabs flexibeler maken	Griffiemedewerker & Functioneel beheerder	Juli 2024	16 uur	n.v.t.

## **Monitoring en evaluatie**

Om te kunnen vaststellen of de kwaliteit van de bestuurlijke stukken verbetert, meten we jaarlijkse onder de doelgroep (college- en raadsleden) de beleving van de kwaliteit. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de toegankelijkheid en leesbaarheid (qua vorm maar ook qua woordgebruik B1), omdat naast de raads- en collegeleden ook onze inwoners en anderen geïnteresseerd kunnen zijn in de voorstellen.

In de programmabegroting 2023 is als doel gesteld “aantoonbaar verbeterde college- en raadsvoorstellen” met de ambitie om in 2023 20% van de raadsvoorstellen te verbeteren. Voorgesteld wordt dit vorm te geven aan hand van een korte, jaarlijks terugkerende vragenlijst, uitgezet bij de doelgroep (college én raadsleden) dat in ieder geval meet op de volgende onderdelen:

1. Integraliteit
2. Overzichtelijkheid
3. Leesbaarheid
4. Volledigheid

De uitkomsten daarvan bespreken we, samen met dit uitvoeringsplan één keer per jaar in het DT, College en BCO.

## **Communicatieparagraaf**

### *Communicatiedoel*

We werken aan goede en heldere besluitvormingsprocessen zodat het college en de raad zijn rol optimaal kan oppakken. Dat betekent dat zowel raad, college als ambtelijke organisatie hetzelfde beeld hebben over rollen, taken, processen en samenwerking daarin. Zij weten wat van hen gevraagd wordt, hoe ze dat kunnen doen en ervaren verbetering in de besluitvormingsprocessen.

### *Doelgroepen*

Primaire belanghebbenden zijn raads- en collegeleden. De gebruikers zijn de collega's die regelmatig een besluitvormend stuk naar raad en college moeten brengen en hun managers. Daarnaast is het belangrijk dat alle medewerkers weet kunnen hebben van dit project en de uitkomsten daarvan.

### *Communicatiestrategie*

Tijdens de uitwerking van dit project is het belangrijk gebruikers en belanghebbenden mee te nemen om straks commitment te krijgen in keuzes die onderweg gemaakt moeten worden. We communiceren over het Waaronder en het Hoe van dit project gedurende de looptijd. Deze informatie delen wij breed in de organisatie. Daarnaast communiceren wij doelgroepgericht binnen de verschillende onderdelen binnen dit project.

### *Kernboodschap*

Wij werken aan goede en heldere besluitvormingsprocessen zodat de gemeenteraad haar rol optimaal kan pakken.

## Bijlage: nieuw format college- en raadsvoorstel

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de raadsvoorstellen volgens betrokkenen kunnen worden verbeterd en beveelt aan het format zo aan te passen dat het de volgende elementen bevat:

- Een duidelijke inleiding met duidelijke beslispunten;
- Gerichtheid op hoofdlijnen maar toch volledig en transparant;
- Integraliteit en afstemming tussen elkaar rakende beleidssectoren;
- Keuzemogelijkheden op raadsniveau;
- Expliciete en meetbaar/evalueerbare doelstellingen;
- Inzicht in de effecten ervan;
- Inzicht in benodigde ambtelijke capaciteit, financiën en risico's;
- Leesbaarheid.

Ook tijdens de bijeenkomst met het Perikles Instituut op 16 november zijn uitspraken gedaan welke soort informatie een raadsvoorstel moet bevatten. Geadviseerd wordt aansluiting te zoeken bij de methode Loo van Eck. Met deze methode krijgt de lezer dankzij de structuur veel meer grip op de tekst. Hij/zij heeft binnen 30 seconden de belangrijkste informatie uit het voorstel te pakken, wat ook de bespreking in het college en de raad ten goede komt. De schrijver wordt geholpen met de vaste opbouw bij het schrijven. Het dwingt hem om na te denken welke functie bepaalde informatie heeft en waar hij die het beste kwijt kan. Ook biedt deze opbouw meer mogelijkheden om bestuurlijk sensitief te zijn. De steller moet nadenken over wat de beslisser aanspreekt en dat op een bestuurlijk sensitieve en overtuigende manier verwoorden.

Onderstaand het oude en nieuwe format naast elkaar.

Huidig format	Toekomstig format
- Inhoud voorstel	- Samenvatting
- Waartoe is het voorstel gedaan?	- Voorgesteld besluit
- Wat is de aanleiding?	- Inleiding
- Wat is het bestaand beleid c.q. kader?	- Beoogd effect
- Wat willen we bereiken?	- Argumenten
- Wat gaan we ervoor doen?	- Kanttekeningen en/of risico's
- Wat zijn de financiële consequenties	- Financiën
- Wat zijn de risico's?	- Uitvoering
- Wat is het draagvlak voor dit voorstel?	- Participatie en communicatie
- Hoe en met wie wordt er gecommuniceerd?	- Bijlagen
- Wordt er een evaluatie uitgevoerd?	

Het nieuwe format gaat vergezeld van een handleiding waar gedetailleerder staat beschreven hoe onderdelen van het format moeten worden ingevuld. Ook wordt aanbevolen evenwicht aan te brengen in tekst en beelden en deze van hyperlinks te voorzien naar actueel beleid. Voorstellen mogen ook foto's, grafieken, tabellen, tijdlijnen, flowcharts etc. bevatten. Niet om het 'op te leuken' maar als ondersteuning van de inhoud.