



# De kwaliteit van raadsvoorstellen

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

februari 2019

---

## De kwaliteit van raadsvoorstellen

---

Februari 2019





**Rekenkamer Maastricht**

**Samenstelling:**

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC, waarnemend voorzitter

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

**Secretaris:**

Mevrouw Marjolein Heesbeen

**Secretariaat:**

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Introductie</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	6
1.3 Het normenkader	7
1.4 Uitvoering van het onderzoek	8
<b>2 Format en proces totstandkoming van raadsvoorstellen</b>	<b>9</b>
2.1 Beschrijving van het format van raadsvoorstellen	9
2.2 Beschrijving op hoofdlijnen van het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen	9
<b>3 De bevindingen</b>	<b>13</b>
3.1 Het format voor het raadsvoorstel	13
3.2 Het proces	14
3.3 De mening van de raadsleden	15
3.4 De raadsvoorstellen	16
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
4.1 Conclusies	17
4.2 Aanbevelingen	19
<b>Bijlage 1 bij § 3.4</b>	<b>20</b>
<b>Bijlage 2 Formulieren raadsvoorstel en collegevoorstel</b>	<b>35</b>
<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>37</b>
<b>Nawoord</b>	<b>42</b>



## Samenvatting

De gemeenteraad neemt besluiten aan de hand van raadsvoorstellen waarin het te nemen besluit wordt toegelicht. Deze raadsvoorstellen worden veelal voorbereid door het ambtelijk apparaat en komen via het college naar de raad<sup>1</sup>. De raadsvoorstellen moeten de raad in staat stellen hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer een aantal raadsvoorstellen beoordeeld met de vraag of deze van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. Een raadsvoorstel is volgens de rekenkamer van voldoende kwaliteit als het zelfstandig leesbaar is, op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weergeeft en de raad ondersteunt bij het nemen van het besluit. De onderzochte raadsvoorstellen zijn beoordeeld aan de hand van drie kwaliteitsaspecten:

- formele kwaliteit (juiste en volledige toepassing van het format),
- tekstkwaliteit (begrijpelijkheid),
- inhoudelijke kwaliteit (consistent en met aandacht voor gemaakte afwegingen).

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is, omdat met name de inhoudelijke kwaliteit te wensen over laat. De rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' lijken veelal plichtmatig gevuld, waardoor de bedoeling van deze rubrieken verloren gaat. Deze zouden bij uitstek de rubrieken moeten zijn die de raadsleden in staat stellen om de gemaakte afwegingen te volgen en die hen kunnen ondersteunen bij het nemen van het besluit. Deze rubrieken zijn daarmee een belangrijke graadmeter voor de inhoudelijke kwaliteit.

Twee andere bevindingen die naar de mening van de rekenkamer afbreuk doen aan de inhoudelijke kwaliteit zijn:

- Het systematisch opnemen van indicatoren waarmee het beleid gevolgd kan worden, is niet geheel doorgevoerd ondanks een motie van die strekking uit november 2016.
- In de raadsvoorstellen is geen aandacht voor risico's en voor maatregelen waarmee deze beheerst kunnen worden.

De rekenkamer beveelt het college aan om meer aandacht te besteden aan met name de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen. Het debat in de raad over een raadsvoorstel zal aan kwaliteit kunnen winnen als zichtbaar is welke beleidsalternatieven overwogen zijn, met welke argumenten het voorliggende voorstel is gekozen en welke risico's aan het voorstel zijn verbonden.

Aan de raad adviseert de rekenkamer om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de behandelde raadsvoorstellen en het college op die manier terugkoppeling te geven over de gerealiseerde kwaliteit.

---

<sup>1</sup> Er zijn ook raadsvoorstellen op initiatief van de raad, die door de griffie worden voorbereid. Die categorie wordt in dit onderzoek niet behandeld.



# 1 Introductie

## 1.1 Inleiding

In het gemeentelijk bestel stelt de gemeenteraad de kaders voor het gemeentelijk beleid vast. In de praktijk betekent dit meestal dat het college voorstellen ter besluitvorming aan de raad voorlegt. In een later stadium dienen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders om het college bij de uitvoering te kunnen controleren.

De voorstellen ter besluitvorming aan de raad hebben de vorm van 'raadsvoorstellen' die in Maastricht volgens een vast format worden opgesteld. De raadsvoorstellen zijn het sluitstuk van een beleidsproces waarin de drie W-vragen worden beantwoord: "Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?"

De raadsvoorstellen moeten de gemeenteraad in staat stellen een goede afweging te maken op het desbetreffende dossier, een helder besluit hierover te nemen en later zijn controlerende functie te vervullen.

In 2007 heeft de Rekenkamer Maastricht onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen.<sup>2</sup> Dat onderzoek vertrok vanuit de vraag of het beleid in de raadsvoorstellen goed evalueerbaar was, om in een later stadium controle van de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk te maken. De rekenkamer beoordeelde de raadsvoorstellen aan de hand van vragen als: is duidelijk welke doelen worden gesteld? Zijn die meetbaar en realistisch geformuleerd? Is duidelijk waaraan straks vooruitgang wordt afgemeten? In het eindrapport concludeerde de rekenkamer dat de raadsvoorstellen in een aantal opzichten niet aan de criteria voldeden. De aanbevelingen die eruit voortvloeiden, vatte de rekenkamer samen in een beknopte checklist die raadsleden zouden kunnen gebruiken bij de beoordeling van raadsvoorstellen. Kenmerkend voor het onderzoek van 2007 was dat de rekenkamer in dat onderzoek de inhoudelijke kwaliteit (vanuit het perspectief van de evalueerbaarheid) van een aantal beleidsterreinen onder de loep heeft genomen.

In dit nieuwe onderzoek heeft de rekenkamer een aantal raadsvoorstellen beoordeeld vanuit de vraag of de raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen.

Vragen die bij de rekenkamer leven zijn: zijn de raadsvoorstellen helder en begrijpelijk geformuleerd? Bevatten de raadsvoorstellen de juiste informatie en zijn ze kwalitatief geschikt om op basis hiervan de voorgestelde besluiten te nemen en daarmee kaders te stellen? Zijn die kaders geschikt voor de raad om op een later moment adequate controle uit te oefenen?

Bij een aantal recente onderzoeken uitgevoerd door de Rekenkamer Maastricht, is geconstateerd dat de kwaliteit niet altijd zodanig is dat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren. Het raadsvoorstel is één van de instrumenten om raadsleden in staat te stellen om een weloverwogen

---

<sup>2</sup> RKM (2007) *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen. Deel I inclusief checklist*, december 2007.



besluit te nemen. Een onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen kan daarom volgens de rekenkamer behulpzaam zijn om, waar nodig, deze kwaliteit van de raadsvoorstellen te doen verbeteren.

Een raadsvoorstel gaat veelal vergezeld van bijlagen die nadere informatie bevatten over het voorstel. Deze bijlagen zijn geen onderwerp geweest van het onderhavige onderzoek, omdat het raadsvoorstel, naar de mening van de rekenkamer, als zelfstandig document de raadsleden moet kunnen ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol. Dat laatste stelt eisen aan de kwaliteit van het raadsvoorstel, waarbij een onderscheid is te maken naar een aantal aspecten die in paragraaf 3 verder zullen worden uitgewerkt:

- formele kwaliteit,
- tekstkwaliteit,
- inhoudelijke kwaliteit.

Een raadsvoorstel van voldoende kwaliteit is zelfstandig leesbaar en maakt helder aan welk door de raad gesteld doel het besluit bijdraagt. Het faciliteert de gemeenteraad om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumenten het voorliggende voorstel is gekozen.

Het realiseren van kwaliteit stelt ook eisen aan het proces waarin het raadsvoorstel wordt voorbereid. Dat is de reden waarom de rekenkamer ook beperkt aandacht heeft besteed aan dat proces. Daarbij is niet gekeken naar het totale beleidsvoorbereidende proces dat uitmondt in beleidsnota's, visiedocumenten, verordeningen enz., maar specifiek naar de vertaling daarvan in het raadsvoorstel dat begint als bijlage bij een concept-collegevoorstel.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het eventueel formuleren van aanbevelingen ter verbetering van deze kwaliteit. Het onderzoek bestaat uit een beoordeling van de huidige kwaliteit van een aantal geselecteerde raadsvoorstellen én de beoordeling op hoofdlijnen van de opzet en werking van het proces waarmee de raadsvoorstellen tot stand komen. De uitkomsten van het onderzoek en de op basis daarvan geformuleerde aanbevelingen kunnen de gemeenteraad helpen om kritisch te zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd. Een goede kwaliteit van de raadsvoorstellen biedt de raad een goede ondersteuning bij die besluitvorming.

De hierboven beschreven analyse en doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

**Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen en draagt het voorbereidingsproces in voldoende mate bij aan de kwaliteit?**



Deze vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, opdat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?
2. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
3. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?
4. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

De rekenkamer heeft in dit onderzoek zeven raadsvoorstellen onderzocht die door het college ter besluitvorming aan de raad zijn voorgelegd.

Dit is de meest voorkomende vorm van een raadsvoorstel. Initiatiefvoorstellen (op initiatief van raadsleden zelf) of burgervoorstellen (op initiatief van burgers), die ook in de vorm van een raadsvoorstel aan de raad worden aangeboden, zijn niet in het onderzoek betrokken.

### 1.3 Het normenkader

De rekenkamer is van mening dat een raadsvoorstel zelfstandig leesbaar moet zijn, op hoofdlijnen het voorgestelde besluit moet weergeven en de raad moet ondersteunen bij het nemen van het besluit. De geselecteerde raadsvoorstellen zijn beoordeeld op de drie eerdergenoemde kwaliteitsaspecten:

- formele kwaliteit,
- tekstkwaliteit,
- inhoudelijke kwaliteit.

Onder *formele kwaliteit* verstaat de rekenkamer de opbouw van het raadsvoorstel: is het gemeentelijke format juist en volledig toegepast? Is alle relevante informatie tot uitdrukking gebracht, zodat een raadslid – ook zonder de bijlagen te hoeven lezen – tot een oordeel over het gevraagde besluit kan komen?

Onder *tekstkwaliteit* verstaat de rekenkamer de begrijpelijkheid van de tekst: is deze voor gemeenteraadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder geformuleerd, zodat zij relatief snel grip kunnen krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen?

*Inhoudelijke kwaliteit* tenslotte, doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en bestaat er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties? Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren; het moet duidelijk zijn welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie tot het voorliggende voorstel is gekomen.

Als in een raadsvoorstel deze drie kwaliteitsaspecten in orde zijn, dan is naar het oordeel van de rekenkamer het voorstel zelfstandig leesbaar, bevat op hoofdlijnen het besluit en ondersteunt de raad in zijn besluitvorming.





## 1.4 Uitvoering van het onderzoek

Op jaarbasis behandelt het college vele collegevoorstellen. Een aantal daarvan bevat een raadsvoorstel als bijlage. In 2017 heeft het college 479 collegevoorstellen behandeld, waarvan 61 mét een raadsvoorstel.

Van deze groep van 61 zijn zeven raadsvoorstellen getoetst op voormelde kwaliteitsaspecten.

Bij de keuze van deze raadsvoorstellen is leidend geweest dat:

- ze opgesteld zijn in hetzelfde jaar (2017);
- ze betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen;
- ze van verschillende aard zijn: zowel voorstellen die de start van een beleidsproces markeren als voorstellen die aanpassing van beleid in uitvoering betreffen.

Naast de analyse van de raadsvoorstellen, zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van concernzaken en Beleid & Ontwikkeling en met de griffier. Deze gesprekken dienden voornamelijk om inzicht te krijgen in de opzet en de werking van het procesverloop.

Ook is met een aantal raadsleden gesproken in een groepsinterview op 4 juli 2018. Hieraan hebben zeven raadsleden en twee burgerleden deelgenomen.

De volgende raadsvoorstellen zijn onderzocht:

Raadsvoorstel 96-2017:	<b>Verordeningen Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)</b>
Raadsvoorstel 116-2017:	<b>Verordening Onroerende zaakbelastingen Maastricht 2018</b>
Raadsvoorstel 122-2017:	<b>Woonvisie Maastricht 2018</b>
Raadsvoorstel 129-2017:	<b>Vaststelling Welstandsnota 2018 "Maatwerk in kwaliteit"</b>
Raadsvoorstel 134-2017:	<b>Actualisatie sportaccommodatiebeleid</b>
Raadsvoorstel 137-2017:	<b>Popbeleid Maastricht</b>
Raadsvoorstel 138-2017:	<b>Bestemmingsplan Hof van Assisi</b>



## 2 Format en proces totstandkoming van raadsvoorstellen

### 2.1 Beschrijving van het format van raadsvoorstellen

De gemeente hanteert een vast format voor raadsvoorstellen. (Zie bijlage.) Dit vaste format helpt de raadsleden om snel een overzicht te krijgen van het betreffende raadsvoorstel en helpt de steller van het raadsvoorstel om in het raadsvoorstel alle relevante informatie op te nemen.

Het format bevat de volgende rubrieken:

- 0: Samenvatting en beslispunten
- 1: Aanleiding, bevoegdheden en context
- 2: Gewenste situatie
- 3: Argumenten
- 4: Alternatieven
- 5: Financiën
- 6: Vervolg
- 7: Participatie

Een raadsvoorstel bevat meestal meerdere bijlagen ter nadere verduidelijking van het voorstel. In ieder geval is het te nemen besluit een van de bijlagen.

### 2.2 Beschrijving op hoofdlijnen van het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen

De rekenkamer heeft ook op hoofdlijnen het proces waarin raadsvoorstellen tot stand komen bekeken en met name de maatregelen geïnventariseerd die tot doel hebben om de **kwaliteit** van de voorstellen te bewaken.

Het proces dat leidt tot een raadsvoorstel begint met een collegevoorstel (zie bijlage voor het format van het collegevoorstel) waar het raadsvoorstel een bijlage bij is.

De kwaliteitsbewaking in het proces '*van collegevoorstel tot raadsbesluit*' verloopt op hoofdlijnen als volgt:

Een collegevoorstel (inclusief het raadsvoorstel als bijlage) wordt door een toetsgroep uit het ambtelijk apparaat beoordeeld, voordat het aan het college wordt voorgelegd. Het college neemt een besluit over het collegevoorstel. Het bijbehorende raadsvoorstel vervolgt daarna de weg naar de raad. Ten slotte beoordeelt de griffie het door het college akkoord bevonden raadsvoorstel nog op een aantal technische en procedurele criteria.



Collegevoorstellen zijn de documenten die door het ambtelijk apparaat worden voorbereid om de besluitvorming door het college te ondersteunen.

De basis van de collegevoorstellen ligt veelal in de beleidsagenda en het uitvoeringsprogramma dat voor de coalitieperiode is opgesteld op basis van het coalitieakkoord. In een jaarlijkse strategische beleidsagenda worden nieuwe beleidsvoornemens, vervolgacties van lopend beleid en 'going concern' die naar de raad gaan gepland en voorzien van een globaal tijdpad. Het managementteam strategische beleidsvormig (MT-SB) bereidt jaarlijks deze agenda voor. Dit managementteam bestaat uit:

- een lid van het gemeentelijk directieteam (voorzitter)
- manager Bestuurszaken en Externe betrekkingen
- manager Communicatie
- manager Beleid en Ontwikkeling
- manager Veiligheid en Leefbaarheid

De collegevoorstellen worden voorbereid in het beleidsproces tussen ambtenaren en portefeuillehouder (een van de wethouders of de burgemeester). Dit proces is meer of minder uitgebreid al naar gelang de inhoud van het collegevoorstel. Gaat het om het vaststellen van bijvoorbeeld een nieuwe verordening, dan zal het een minder uitgebreid proces zijn. Gaat het om een nieuwe beleidsvisie, dan is het beleidsvoorbereidingsproces heel uitgebreid en kan een of meer 'stadsrondes' omvatten en sonderende besprekingen of 'informatierondes' met de raad op basis van presentaties, startdocumenten of raadsinformatiebrieven.

Dit beleidsvoorbereidingsproces is géén onderdeel van dit onderzoek door de rekenkamer.

Na het beleidsvoorbereidingsproces besluit de portefeuillehouder of het dossier rijp is voor behandeling in het college en wordt gestart met het opstellen van een concept-collegevoorstel. De 'steller' is de schrijver van het voorstel hetwelk onder eindverantwoordelijkheid van de manager door de manager met de portefeuillehouder wordt besproken.

Collegevoorstellen die besluiten bevatten waarin de raad bevoegd is, bevatten het raadsvoorstel als bijlage. Het raadsvoorstel is dus vanaf het begin een bijlage bij het collegevoorstel.

De 'stellers' gebruiken bij het opstellen van het collegevoorstel de '*Handleiding collegevoorstel*'<sup>3</sup>.

In de *Handleiding* staat vermeld hoe de startroute van een collegevoorstel begint.

Er zijn drie verschillende startpunten:

1. Startroute Standaard;
2. Startroute Spoed: volgens de *Handleiding* geldt de startroute SPOED alleen bij zeer hoge uitzondering en alleen als het college bij het doorlopen van de startroute standaard afspraken

---

<sup>3</sup> '*Handleiding Collegevoorstellen*', Versie 26-01-2018, Concernzaken Gemeente Maastricht



met de raad niet zou kunnen nakomen of bijvoorbeeld te laat zou zijn met het indienen van een subsidieaanvraag;

### 3. Startroute Vertrouwelijk Personeel.

De *Handleiding* bevat een uitgebreide instructie voor de steller over het invullen van de diverse rubrieken van het collegevoorstel. Voordat het collegevoorstel daadwerkelijk in het college kan worden behandeld, voorziet het proces in een kwaliteitstoets op het collegevoorstel door de 'toetsgroep'. Het concept-collegevoorstel wordt na akkoord van manager en portefeuillehouder, via de mail aan de toetsgroep gestuurd.

### **Toetsgroep kwaliteit collegevoorstellen**

De 'Toetsgroep' bestaat uit 25 medewerkers:

- Concernzaken:  
3 financieel beleidsadviseurs, 2 adviseurs Informatie & Automatisering, 1 adviseur Inkoop & Aanbesteding, 1 fiscaal adviseur, 3 concernjuristen, 3 beleidsadviseurs interne controle. 1 functionaris gegevensbescherming, 1 beleidsadviseur P&O.
- Communicatie:  
1 manager Communicatie, 6 Bestuurs- en communicatieadviseurs, en 1 interne communicatieadviseur.
- Beleid en Ontwikkeling:  
1 beleidsadviseur Openbare Ruimte, 1 beleidsadviseur Duurzaamheid/Gezondheid.

De toetsgroep beoordeelt de kwaliteit van het collegevoorstel. De beoordeling van de toetsgroep strekt zich ook uit tot het raadsvoorstel dat als bijlage bij het collegevoorstel is gevoegd. In de '*Handleiding Collegevoorstel*' is niet nader gespecificeerd op welke aspecten het collegevoorstel (en het bijbehorende raadsvoorstel) wordt beoordeeld. De leden van de toetsgroep moeten reageren als ze niet akkoord zijn. Bij akkoord hoeven ze niet te reageren.

De coördinator van de toetsgroep verzamelt de reacties en brengt deze in bij de '*debriefing*' na de collegevergadering <sup>4</sup>. Er is geen formele schriftelijke vastlegging wie hebben gereageerd en wat het commentaar was. Op hoofdlijnen worden de onderwerpen en opmerkingen besproken. In de debriefing vindt een eerste afstemming plaats tussen secretaris en managers over het voorstel. Ook kan de secretaris in de debriefing besluiten een om een getoetst voorstel niet verder te laten gaan in de procedure, bijvoorbeeld omdat de toetsgroep te veel zwaarwegende opmerkingen heeft die eerst grondige aanpassing behoeven.

---

<sup>4</sup> Na iedere collegevergadering vindt een '*debriefing*' plaats. In deze debriefing informeert de gemeentesecretaris de managers over hetgeen besproken is in de afgelopen collegevergadering. Ook wordt de aanstaande collegevergadering besproken. Daarbij komen ook eventuele opmerkingen van de toetsgroep aan bod.



Na de 'debriefing' worden aan de stellers de besluiten van de debriefing en de opmerkingen van de toetsgroep teruggekoppeld.

De toetsgroep voert alleen kwaliteitstoetsen uit bij collegevoorstellen die de standaardroute volgen. De collegevoorstellen die de andere twee routes volgen, worden niet door de toetsgroep beoordeeld. De bevoegdheid om goed te keuren dat een voorstel via de spoedroute aan het college wordt aangeboden, ligt bij de leden van het directieteam. In de praktijk worden er relatief veel collegevoorstellen met de startroute spoed afgehandeld.

Voor 2017 betekent dit dat van de 61 collegevoorstellen met als bijlage een raadsvoorstel, 64% (39 raadsvoorstellen – startroute standaard) werd getoetst door de 'toetsgroep' en 36% niet (startroute spoed)

### **Poortwachter kwaliteit raadsvoorstellen bij de griffie**

Nadat het college het collegevoorstel heeft vastgesteld, gaat het raadsvoorstel – dat een bijlage was van het collegevoorstel – naar de griffie. De griffie heeft toestemming van het presidium om een raadsvoorstel zelfstandig op een aantal punten te beoordelen. In het interne memo 'Poortwachter kwaliteit raadsvoorstellen'<sup>5</sup> zijn deze punten opgenomen:

1. Is in het raadsvoorstel een correct geformuleerd besluit opgenomen? De raadsleden moeten voor of tegen kunnen stemmen.
2. Is het raadsvoorstel juridisch correct geformuleerd?
3. Is het raadsvoorstel volledig? Zijn alle bijlagen bijgevoegd?
4. Is het format gebruikt?

In het voormelde interne memo 'Poortwachter kwaliteit raadsvoorstellen' wordt de rol van de griffie bij de kwaliteitsbeoordeling van het raadsvoorstel als volgt omschreven:

*"De griffie is geen speler op het democratisch speelveld en dus toetsen zij niet op de inhoud van de raadsvoorstellen. We toetsen ook niet op leesbaarheid. Het college heeft op basis van art. 169 Gemeentewet de plicht om inlichtingen te verstrekken. Daar hoort ook bij dat op begrijpelijke en leesbare wijze de inlichtingen worden verstrekt."*

De griffie informeert de steller en diens manager als toetsing op bovengenoemde vier criteria twijfels oproepen.

De steller gaat in overleg met de portefeuillehouder en die bepaalt wat er moet gebeuren. Bij een kleine correctie wordt dit zichtbaar gemaakt in rood bovenin het raadsvoorstel. Gaat het om een echte wijziging, dan vereist dit een nieuw collegebesluit.

---

<sup>5</sup> Memo Poortwachter kwaliteit raadsvoorstellen d.d. 22 maart 2018 van Judith Goossens aan Raadsgriffie.



### 3 De bevindingen

#### 3.1 Het format voor het raadsvoorstel

De rekenkamer heeft het format voor het raadsvoorstel van de gemeente Maastricht beoordeeld en ook vergeleken met formats van enkele andere gemeenten<sup>6</sup>. Het format van de gemeente Maastricht bevat de juiste en voldoende rubrieken om een kwalitatief goed raadsvoorstel te presenteren. Met één uitzondering: het format nodigt niet uit om risico's in beeld te brengen, zoals beleidsrisico's (die het realiseren van de beoogde resultaten bedreigen), financiële risico's politiek-bestuurlijke risico's e.d. Een juist format is echter nog geen garantie voor een goede kwaliteit van het raadsvoorstel.

In de *'Handleiding collegevoorstellen'* is een uitvoerig hoofdstuk gewijd aan het invullen van de rubrieken van het collegevoorstel. Het raadsvoorstel is qua opbouw niet identiek aan het collegevoorstel. Het format van het raadsvoorstel is door de griffie tot stand gekomen in lijn met de wensen van de raad. In de *'Handleiding'* is geen toelichting opgenomen voor de stellers om de rubrieken van het raadsvoorstel conform hun bedoeling in te vullen. Een dergelijke toelichting zou kunnen helpen om het format beter tot zijn recht te laten komen. Overigens is in de applicatie waarmee het format van het raadsvoorstel in Word wordt gevuld ('Smart Documents') wel een korte toelichting per rubriek beschikbaar, maar die is veel minder uitgebreid dan de toelichting bij de collegevoorstellen in de *'Handleiding collegevoorstellen'*.

Verder merkt de rekenkamer op dat de gemeenteraad op 15 november 2016 een motie<sup>7</sup> heeft aangenomen om aan het format van de raadsvoorstellen structureel een paragraaf 'relevante beleidsindicatoren' toe te voegen, met het doel om beter te kunnen sturen op meetbare prestaties.

In de *'Handleiding Collegevoorstel'* is de volgende tekst opgenomen:

"Wil je gekoppeld aan dit collegevoorstel ook een raadsvoorstel opstellen? En geldt dat je in het collegevoorstel indicatoren hebt beschreven? Benoem deze zelfde indicatoren dan ook in de paragraaf beleidsindicatoren van het raadsvoorstel **(dit is met ingang van juni 2017 een nieuwe - verplicht in te vullen – paragraaf in het format horend bij raadsvoorstellen).**"

Er is (nog) geen nieuwe afzonderlijke rubriek aan het raadsvoorstel toegevoegd. Wel is bij vier van de zeven onderzochte raadsvoorstellen in de rubriek 'Gewenste situatie' een subkopje 'Indicatoren' toegevoegd. Dit is door de griffie in overleg met de commissie B&V zo besloten. De informatie bij dit subkopje is in de meeste gevallen niet kwantitatief.

Het beeld In de zeven onderzochte raadsvoorstellen is als volgt:

<sup>6</sup> De formats van de gemeenten Drechterland, Hoogeveen, Lelystad, Venlo en Waalwijk zijn bekeken.

<sup>7</sup> Motie van Seniorenpartij Maastricht, GroenLinks, VVD en SP. Ingediend bij raadsvergadering van 15/11/2016, agendapunt 5, Raadsvoorstel 'Begroting 2017 incl. uitvoeringsbeleid 2016'. Aangenomen met 37 stemmen vóór en 1 tegen.



VE:	wel subkopje; geen streefcijfers
OZB:	wel subkopje; met de tekst 'niet van toepassing'
Woonvisie:	geen subkopje; wel veel doelen, maar bijna geen streefcijfers
Welstandsnota:	geen subkopje
Sportaccommodatie:	wel subkopje; indicatoren niet voorzien van cijfers
Popbeleid:	geen subkopje
Assisi:	wel subkopje; indicatoren passen niet bij het raadsvoorstel

Opvallend in het gebruik van het format is dat de rubriek 'Alternatieven' slechts bij één van de onderzochte raadsvoorstellen (Sportaccommodatiebeleid) is ingevuld. Bij de andere raadsvoorstellen is de stelling dat er geen alternatieven zijn. Dit vindt de rekenkamer opvallend, omdat er toch sprake is van een te nemen besluit en een besluit per definitie de uitkomst is van gemaakte keuzes. Welke keuzes dit zijn, wordt dus niet duidelijk gemaakt. Ook de rubriek 'Argumenten' wordt weinig gebruikt om de voor- en nadelen van het voorgestelde besluite over het voetlicht te brengen. Juist deze beide rubrieken ('Argumenten' en 'Alternatieven' zijn bepalend voor de inhoudelijke kwaliteit van het raadsvoorstel.

Volgens informatie van de griffie d.d. 12-7-2018, bestaat het voornemen om:

- het format aan te vullen met de kop 'Beleidsindicatoren' (uitvoering van de motie van 15-11-2016).
- een toelichting te schrijven op het juist hanteren van het format,

met als doel het realiseren van beter op de raad toegespitste voorstellen.

Met name het invulling geven aan de bedoeling van de rubrieken in het format, zou een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

### 3.2 Het proces

De opzet van het proces is uitvoerig beschreven in de '*Handleiding collegevoorstellen*'. Veel nadruk ligt op de tijdigheid van de verschillende processtappen. Qua opzet is het proces duidelijk en ieders rol is helder beschreven.

De rekenkamer stelt vast dat 36% van de 61 raadsvoorstellen in 2017 via de Startroute Spoed het proces in gaat. Die collegevoorstellen wordt niet gezien door de toetsgroep, waardoor een belangrijke kwaliteitsbewakende stap wegvalt.

#### De toetsgroep

In de '*Handleiding collegevoorstellen*' is geen 'instructie' opgenomen over de manier waarop of de criteria waarmee de toetsgroep het concept-collegevoorstel toetst. Het enige wat hierover is opgenomen is de zin:

*"Beoordeel of je kunt instemmen met het collegevoorstel. Ben je niet akkoord? Stuur je opmerkingen dan naar toetsgroep-bcc@maastricht.nl. Ben je wel akkoord? Dan hoeft je verder niet te reageren."*

Dat er voor de leden van de toetsgroep geen verplichting is tot reageren en er geen formele vastlegging plaatsvindt van gemaakte opmerkingen, maakt de kwaliteitsbevorderende functie van de toetsgroep minder zichtbaar.

Eveneens uit mondelinge informatie heeft de rekenkamer begrepen dat de toetsgroep niet geacht wordt het concept-collegevoorstel inhoudelijk te toetsen. De keuze om bijvoorbeeld al dan niet



beleidsalternatieven te presenteren in het raadsvoorstel wordt geacht door de portefeuillehouder te zijn genomen en zal door de toetsgroep niet ter discussie worden gesteld.

### **De griffie**

In het *'Poortwachtersmemo'* van de griffie is een zeer beperkte inhoudelijke toetsing door de griffie geformuleerd. In dit memo zijn uitsluitend formele criteria benoemd (correcte formulering, juridisch juist, volledigheid en format-gebruik). Gelet op het voorafgaande proces is het niet waarschijnlijk dat het raadsvoorstel op deze onderdelen nog gebreken vertoont, zeker als het gaat over voorstellen die via de toetsgroep naar het college zijn gegaan.

Toch is de griffie niet tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen en is van oordeel dat deze de besluitvorming in de raad onvoldoende ondersteunen. De griffie stelt zich echter op het standpunt dat inhoudelijke toetsing niet bij de rol van de griffie past. De toetsgroep en het college zijn volgens de griffie verantwoordelijk voor de kwaliteit (en dus ook voor de inhoudelijke kwaliteit) van de raadsvoorstellen.

In de praktijk zegt de griffie nooit NEE tegen een raadsvoorstel. Gelet op het *'Poortwachtersmemo'* is dat ook niet verwonderlijk. Daarin wordt de toetsende rol van de griffie geduid als een marginale toetsing. De griffie wil daar nog twee elementen aan toevoegen, namelijk de controle op de verwerking van moties en toezeggingen en op overgenomen toezeggingen van de rekenkamer. Maar ook dat blijft een marginale toetsing.

De griffie toetst raadsvoorstellen op een aantal kwaliteitscriteria. Voldoen voorstellen niet in de ogen van de griffie dan informeert de griffie de steller en diens manager hierover. De steller gaat dan in overleg met de portefeuillehouder en die bepaalt wat moet gebeuren. Bij een kleine correctie wordt dit zichtbaar gemaakt in rood boven het raadsvoorstel. Gaat het om grote wijzigingen dan vereist dit een nieuw collegebesluit.

## **3.3 De mening van de raadsleden**

De rekenkamer heeft gesproken met zeven raadsleden en twee burgerleden.

De mening van de raadsleden op hoofdlijnen:

- Te vaak ontbreken duidelijke resultaten. Als er al resultaten geformuleerd zijn, zijn die meestal niet SMART.
- In plaats van resultaatverplichtingen, wordt vaak volstaan met inspanningsverplichtingen.
- Het raadsvoorstel bevat vaak te veel details, waardoor de grote lijn uit het zicht verdwijnt en de discussie alle kanten op kan gaan.
- Er worden zelden alternatieven gepresenteerd. Doelredeneringen zijn de praktijk in plaats van het weergeven van de voors en tegens van de verschillende alternatieven en de argumentatie waarom één alternatief de voorkeur heeft van het college.
- Het taalgebruik kan simpeler, begrijpelijker en bondiger.
- Inhoudelijk is er veel expertise in het ambtelijk apparaat, maar er vindt onvoldoende een vertaalslag plaats naar de politieke discussie. Juist die zou in een raadsvoorstel zichtbaar moeten zijn.





Gevraagd naar de opvatting van de raadsleden of een raadsvoorstel door een burger moet kunnen worden begrepen, was men vooral van mening dat het besluit dat de raad heeft genomen duidelijk moet zijn.

### 3.4 De raadsvoorstellen

In bijlage 2 is de beoordeling van de zeven onderzochte raadsvoorstellen opgenomen. Per rubriek van het format is de kwaliteit op de drie aspecten beoordeeld: tekstkwaliteit, formele kwaliteit en inhoudelijke kwaliteit. Daarbij is een 5-puntenschaal aangehouden:

1. onvoldoende: deze beoordeling is gegeven als in de rubriek het beoordeelde aspect in het geheel niet uit de verf komt.
2. matig: deze beoordeling is gegeven als in de rubriek het beoordeelde aspect deels wel en deels niet voldoet.
3. neutraal: deze beoordeling is gegeven als de rubriek op het beoordeelde aspect in formele zin aan de eisen beantwoordt.
4. voldoende: deze beoordeling is gegeven als de rubriek op het beoordeelde aspect deels wel en deels niet meerwaarde laat zien.
5. goed: deze beoordeling is gegeven als de rubriek op het beoordeelde aspect heel goed is en duidelijk meerwaarde heeft voor de informatievoorziening van de raadsleden.

In de weging van de scores telt de inhoudelijke kwaliteit voor 80%, de tekstkwaliteit en de formele kwaliteit ieder voor 10%.

Van de zeven onderzochte raadsvoorstellen blijken drie daarvan via de startroute Spoed te zijn gegaan: 96-2017 over de Verordeningen VVE, 134-2017 over de actualisatie sportaccommodatiebeleid en 137-2017 over Pop-beleid.



## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende antwoorden op de vragen zoals geformuleerd in §1.2:

#### 1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?

In §1.3 heeft de rekenkamer het normenkader geformuleerd waarmee de onderzochte raadsvoorstellen zijn beoordeeld. Als een raadsvoorstel goed scoort op de drie kwaliteitsaspecten (formele kwaliteit, tekstkwaliteit en inhoudelijke kwaliteit) is het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar, geeft op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weer en ondersteunt de raad bij het nemen van het besluit.

#### 2. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?

De rekenkamer heeft zeven raadsvoorstellen geanalyseerd. De zeven onderzochte raadsvoorstellen geven een uniform beeld op de onderzochte kwaliteitsaspecten. Op basis van die analyse kan de conclusie niet anders zijn dan dat de kwaliteit van deze raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is. In het samenvattende oordeel is vooral de inhoudelijke kwaliteit doorslaggevend geweest omdat met name de inhoudelijke kwaliteit de raadsleden de ondersteuning moet geven om gefundeerd tot een oordeel te komen. En juist op dat aspect is de kwaliteit teleurstellend.

Inhoudelijke kwaliteit heeft de rekenkamer als volgt gedefinieerd:

"Inhoudelijke kwaliteit doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en is er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties. Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag of het duidelijk is welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie het voorliggende voorstel is gekozen."

Zoals al genoemd in par. 7.1 is de rubriek 'Alternatieven' slechts in één van de zeven voorstellen gevuld.

De argumentatie die het voorgestelde besluit moet dragen is veelal zwak en bevat weinig tot geen verdediging van de keuzes die tot het voorgelegde besluit leiden. De raadsleden benadrukken het gebrek aan concrete resultaten in de raadsvoorstellen. Dat maakt de controlerende taak van de raad moeilijk.

De tekstkwaliteit is redelijk. Het taalgebruik zou nog aan kwaliteit kunnen winnen door minder ambtelijk te formuleren.

Op het aspect van de formele kwaliteit: "Wordt het format gehanteerd?", beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit als neutraal. Het format wordt meestal nauwkeurig gevolgd, maar de invulling van de diverse rubrieken laat op het inhoudelijke vlak te wensen over.

#### 3. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?

In par. 7.3 is de opvatting van de geïnterviewde raadsleden beschreven. De raadsleden benadrukken het ontbreken van duidelijke resultaten en van alternatieven en benoemden ook het



niet uitvoeren van de eerder aangenomen motie over het opnemen van indicatoren in het format van het raadsvoorstel (zie voetnoot 7).

#### **4. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?**

Het proces 'van collegevoorstel tot raadsvoorstel' is uitgebreid beschreven in de *'Handleiding collegevoorstellen'*. Deze handleiding bevat - naast een nauwkeurige tijdschema voor verschillende acties - een uitgebreide toelichting voor het invullen van het format van het collegevoorstel. Een dergelijke uitgebreide toelichting ontbreekt voor het invullen van het raadsvoorstel. De kwaliteitsbewaking vindt plaats 'in de lijn' en er is bovendien een toetsgroep ingesteld om de kwaliteit te bewaken.

Daarnaast heeft de griffie een marginale kwaliteitsbewakende rol.

In opzet is het voorbereidingsproces goed georganiseerd en zijn er voldoende kwaliteitsmaatregelen genomen om raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit te kunnen maken.

De werking van het proces is desondanks voor verbetering vatbaar gezien de uitkomsten van de onderzochte raadsvoorstellen.

De voornaamste bevindingen die tot deze conclusies leiden zijn:

1. De rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' van het format zijn in de door ons onderzochte raadsvoorstellen niet of nauwelijks ingevuld. Dit zouden bij uitstek de rubrieken moeten zijn die de raadsleden in staat stellen om de gemaakte afwegingen te kunnen volgen. Deze rubrieken lijken veelal plichtmatig ingevuld, waardoor de bedoeling van de rubriek verloren gaat.
2. Ondanks een aangenomen motie uit november 2016 is het systematisch opnemen van indicatoren waarmee het beleid gevolgd kan worden, niet geheel doorgevoerd.
3. Het format van het raadsvoorstel nodigt niet uit om aandacht te besteden aan de risico's die aan het voorstel kleven.
4. De toetsgroep die een belangrijke rol moet vervullen in de kwaliteitsbewaking heeft geen zichtbaar beoordelingskader en wordt in 36% van de gevallen gepasseerd omdat de Startroute Spoed wordt gekozen.
5. De griffie heeft een zeer beperkte rol in de toetsing van raadsvoorstellen en krijgt bovendien weinig tijd om de toetsende rol uit te oefenen.
6. De raadsleden missen SMART geformuleerde resultaten en argumenten waarom juist dit voorstel wordt voorgelegd.

De rekenkamer constateert dat het gebruikte format van voldoende kwaliteit is om wèl raadsvoorstellen te produceren die ondersteunend zijn voor de raad. Dit afgezien van de bevinding dat het format nog aan kwaliteit zou winnen door het toevoegen van een rubriek over risico's en het opnemen van indicatoren (conform de motie van november 2016, zie voetnoot 7).



## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. De rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' van het format zijn in de door ons onderzochte raadsvoorstellen niet of nauwelijks ingevuld. Dit zouden bij uitstek de rubrieken moeten zijn die de raadsleden in staat stellen om de gemaakte afwegingen te kunnen volgen. Deze rubrieken lijken veelal plichtmatig ingevuld, waardoor de bedoeling van de rubriek verloren gaat. De rekenkamer adviseert meer aandacht te schenken aan juist deze rubrieken.
2. Neem systematisch indicatoren op in de raadsvoorstellen, zodat het beleid kan worden gevolgd.
3. Schenk aandacht aan de risico's in een raadsvoorstel en geef aan middels welke maatregelen deze risico's beheerst worden.
4. Besteed aandacht aan de werking van de kwaliteitsbewakende maatregelen in het proces zodat de belangrijkste basisprincipes voor een goed raadsvoorstel beter tot hun recht komen: zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid.
5. De rekenkamer adviseert de raad om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over de bevindingen, zodat de wensen van de raad duidelijk kenbaar zijn.



## Bijlage 1 bij § 3.4

### Verordeningen Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Raadsvoorstel 96-2017  
 Onderwerp: Vaststellen gemeentelijke verordeningen VVE  
 Collegevergadering van 10 oktober 2017  
 Raadsvergadering van 31 oktober 2017

Korte samenvatting: Een aantal subsidies in het VVE-domein had een onvoldoende juridische basis. Deze twee verordeningen repareren dat. Het gaat om:

1. Kindgebonden financiering voorschoolse educatie.  
 Het gaat om een aanpassing van een bestaande verordening die is geëvalueerd na een jaar werken daarmee. Subsidieontvangers zijn VVE-gecertificeerde voorschoolse voorzieningen.
2. Subsidie voor VVE-taalactiviteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.  
 Dit is een nieuwe verordening. De subsidie bestond wel al langer, maar had een ontoereikende juridische basis. Subsidieontvangers zijn VVE-gecertificeerde voorschoolse voorzieningen en besturen in het primair onderwijs.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	3	3	2	Geeft uitleg over VVE, niet over de aard van de aanpassing. Het raadsvoorstel wordt gepresenteerd als een formaliteit.
	Beslispunten	3	3	3	
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	2	2	2	Er wordt verwezen naar een evaluatie, maar niet wat deze heeft opgeleverd. Wel wordt de juridische noodzaak genoemd. Geen uitleg over eerdere besluitvorming over VVE waar deze verordeningen een uitvloeisel van zijn.
2	Gewenste situatie	3	3	2	Gewenste situatie: het regelen van de subsidieverhouding tussen gemeente en subsidieontvangers. Dit is een beperkte invulling van het doel van een verordening. Er wordt melding gemaakt van een indicator voor verordening 1. Niet voor verordening 2.
3	Argumenten	2	3	1	Ook hier een verwijzing naar een evaluatie zonder dat de opbrengst van die evaluatie wordt benoemd. De juridische noodzaak van deze verordeningen is wel benoemd. Tijdens de raadsronde bleek er veel haast te zijn om de verordeningen vast te stellen om nog tijdens het schooljaar 2017-2018 de herverdeling van middelen mogelijk te maken. Dát er sprake is van herverdeling van middelen, wordt in het raadsvoorstel niet genoemd.
4	Alternatieven	2	1	1	Bij deze rubriek staat uitsluitend het woord 'geen'. Dat doet onvoldoende recht aan het doel van deze rubriek. Hier zou uitleg



					over de herverdeling van middelen op z'n plaats zijn geweest. Ook kan hier geargumenteed worden dat er geen aanleiding is om van het eerder vastgestelde beleidskader af te wijken. (zie ook onder rubriek 1).
5	Financiën	2	1	1	Hier wordt gemeld dat er geen gevolgen zijn voor de programmabegroting. Dat met beide subsidieverordeningen €2 mln. is gemoeid, blijft onvermeld. De herverdeling van middelen (zie rubriek 3) blijft ook onvermeld, hoewel die voor de ontvangers van subsidie wel degelijk financiële gevolgen zal hebben. De ontbrekende juridische grondslag wordt genoemd, maar hoort niet thuis bij de rubriek Financiën en was al (terecht) genoemd bij rubriek 1.
6	Vervolg	1	1	1	hier wordt het proces van bekendmaking van de verordening geschetst. Niet de manier waarop de effecten van de subsidieverstreking zullen worden gevolgd.
7	Participatie	4	4	4	

### Oordeel per aspect

#### *Tekstkwaliteit:*

De tekst is bij een aantal rubrieken fragmentarisch. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 2,4.

#### *Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn gevuld, maar de rubrieken Alternatieven en Financiën zijn inhoudsloos. Bij de rubriek Vervolg, wordt geen aandacht besteed aan de manier waarop de effecten van de subsidieverstreking zullen worden gevolgd. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 2,3.

#### *Inhoudelijke kwaliteit:*

Het raadsvoorstel wordt gepresenteerd als een formaliteit. Het financieel belang van de subsidieregelingen wordt niet genoemd, de opbrengst van de uitgevoerde evaluatie blijft onvermeld en er is in het geheel geen aandacht voor de manier van monitoring van de effecten van de subsidies.

Het raadsvoorstel nodigt op geen enkele manier uit om een discussie te voeren over nut en noodzaak van subsidie voor voor- en vroegschoolse educatie en legt ook geen verbinding met eerder vastgestelde beleidskaders. De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 1,8.

De gewogen gemiddelde score is 1,9.

**Samenvattend is het raadsvoorstel van onvoldoende kwaliteit.**



## Verordening onroerende zaakbelastingen 2018

Raadsvoorstel 116-2017

Onderwerp: **Verordening Onroerende zaakbelastingen Maastricht 2018:**

Collegevergadering van 14 november 2017

Raadsvergadering van 28 november 2017

Korte samenvatting : De belastingverordeningen en tarieven 2018 zijn vastgesteld op basis van de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de begroting 2018. De verordening onroerende zaakbelastingen (OZB) vormt daarop een uitzondering. De OZB-tarieven kunnen pas vastgesteld worden als de waardeontwikkeling van het onroerend goed beschikbaar is. Met deze verordening wordt de inhaalslag gemaakt. In de programmabegroting is een prijsindex van 2,2 % afgesproken, De OZB-tarieven worden aangepast – rekening houdend met de waardeinstijging – om deze uitkomst van 2,2 % te realiseren.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	4	4	4	De samenvatting is goed leesbaar en begrijpelijk.
	Beslispunten	3	3	3	Het beslispunt is duidelijk.
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	4	4	4	Rubriek is duidelijk en begrijpelijk.
2	Gewenste situatie	4	4	1	De verordening wordt gepresenteerd als een vanzelfsprekendheid. "Dit hebben we afgesproken; zo gaan we het doen". In de tabel is een rekenfout gemaakt m.b.t. de ozb woningen.
3	Argumenten	1	3	1	Geen argumentatie waarom het vanzelfsprekend is om vast te houden aan de afgesproken 2,2 %. De waardeinstijging van de onroerend goed zou ook aanleiding kunnen zijn om de tarieven meer te verhogen.
4	Alternatieven	1	3	1	Zie 3.
5	Financiën	3	3	3	De financiële gevolgen zijn uitgewerkt in de begroting.
6	Vervolg				Niet van toepassing
7	Participatie				Niet van toepassing

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel is met betrekking tot de tekstkwaliteit van voldoende niveau. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 2,9.

#### *Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn benoemd en indien van toepassing uitgewerkt. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 3,4.



*Inhoudelijke kwaliteit:*

De verordening wordt gepresenteerd als een vanzelfsprekendheid. Een argumentatie waarom het college wenst vast te houden aan de indexering van 2,2% was passend geweest.

In de tariefsverhoging is een foutief bedrag berekend waardoor dit raadsvoorstel als onvoldoende dient te worden gekwalificeerd. De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 2,4.

De gewogen gemiddelde score is 2,6.

**Samenvattend is het raadsvoorstel van matige kwaliteit**





## Woonvisie

Raadsvoorstel 122-2017  
 Onderwerp: **Woonvisie Maastricht 2018**  
 Collegevergadering van 28 november 2017  
 Raadsvergadering van 30 januari 2018

Korte samenvatting: De nieuwe woonvisie moet de oude visie uit 2012 vervangen. Met de nieuwe woonvisie kunnen prestatieafspraken worden gemaakt met woningbouwcorporaties en huurdersbelangenverenigingen. Strategische doelen (betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid) zijn gerangschikt op acht prioritaire thema's. Gemeente is regisseur van groot aantal acties. Voor financiële dekking wordt voor een aantal onderdelen verwezen naar andere raadsbesluiten en naar het bestaande werkbudget van het programma Wonen.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	3	3	2	De samenvatting geeft vooral een opsomming van de zeven prioritaire thema's. De doelen van de woonvisie, de wijziging t.o.v. van de vorige visie en de gebruikswaarde van de visie voor raad en andere partijen komt niet of nauwelijks aan bod.
	Beslispunten	3	3	3	
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	2	3	4	Leest niet gemakkelijk. Met enige inspanning wel te begrijpen. Hier wordt summier aandacht besteed aan de doelen van de woonvisie en de verschuiving in die doelen ten opzichte van de vorige visie. Sterk accent op de noodzaak om een woonvisie te hebben om prestatieafspraken te maken met woningcorporaties. De context van de woonvisie is duidelijk beschreven.
2	Gewenste situatie	2	3	3	Hier een aantal meta-opmerkingen over de woonvisie en welke onderwerpen daarin aan de orde zijn. Op doelniveau een uitgebreide samenvatting van de doelen per prioritair thema. De formulering is zodanig algemeen dat er geen waardeoordeel mogelijk is: 'voldoende', 'bevorderen', 'balans', 'streven', 'evenwicht'. In deze rubriek staat ook het kopje 'Realisatie en monitoring'. Ongeveer dezelfde tekst staat ook bij rubriek 6. Dat is de geëigende plaats. Onnodige dubbeling dus.
3	Argumenten	2	3	1	De woonvisie moet door middel van de doelen en acties bijdragen een 'een goed thuis voor iedereen in Maastricht'. Opnieuw een opsomming van de 7 prioritaire thema's. Geen argumenten waarom er een nieuwe woonvisie moet komen.



4	Alternatieven	2	2	1	De letterlijke tekst is hier: "Alternatief is dat deze nieuwe woonvisie niet wordt aangenomen en dat de Lokale Woonagenda 2012 de kaders blijft stellen voor het woonbeleid. Nadeel hiervan is dat de oude woonagenda op sommige punten/thema's (en dan met name duurzaamheid, zorg & leefbaarheid en flexibiliteit) onvoldoende concreet is om prestatieafspraken te kunnen maken met de corporaties." Geen enkel woord wordt gewijd aan keuzes die in deze Woonvisie zijn gemaakt, aan de uitkomsten van de evaluatie en hoe die doorwerken op deze nieuwe Woonvisie.
5	Financiën	3	2	1	Voor de vierde keer de opsomming van de zeven prioritaire thema's. Als financiële consequenties worden twee eerder geaccordeerde bedragen genoemd. Ook de mededeling dat dekking gezocht wordt binnen het werkbudget van het programma 11 Wonen. Geen zicht op het gehele budget dat gewenst is voor de uitvoering van deze Woonvisie en ook geen inzicht in de relatie tussen budget en verwachte resultaten. Ook is niet duidelijk binnen hoeveel jaren de voorgenomen acties gerealiseerd moeten zijn.
6	Vervolg	3	3	2	Ongeveer zelfde tekst als bij rubriek 2. Toezegging dat minimaal één keer per jaar wordt gerapporteerd. Als 'logisch moment' wordt gekozen voor de jaarlijkse evaluatie van de prestatieafspraken. Dat lijkt alleen te gaan over de prestatieafspraken met de woningcorporaties en niet over de volle breedte van de voorgenomen acties in de woonvisie.
7	Participatie	3	4	2	Procedurele opsomming van voorafgaande overleggen en stadsrondes. Geen woord over uitgewisselde standpunten. De 5 <sup>e</sup> opsomming van de prioritaire thema's.

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel leest niet gemakkelijk: vaag en abstract taalgebruik, niet gekoppeld aan concrete doelen en zonder tijdhorizon. Veel herhalingen. De indeling in zeven prioritaire thema's wordt maar liefst vijf (!) keer herhaald in dit raadsvoorstel van 9 bladzijden. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 2,6.

#### *Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn gevuld, maar de rubrieken Argumenten, Alternatieven en Financiën zijn inhoudsloos. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 2,9.

#### *Inhoudelijke kwaliteit:*

Het raadsvoorstel stelt de woonvisie voor als een neutraal document met vanzelfsprekende en onontkoombare doelen. Er is geen verwijzing naar een politieke afweging. Het raadsvoorstel nodigt op geen enkele manier uit tot een politiek debat. Het document lijkt 'plichtmatig' ingevuld. De gemiddelde score van de inhoudelijke kwaliteit is 2,1.



De gewogen gemiddelde score van dit raadsvoorstel is 2,2.

**Samenvattend is het raadsvoorstel van matige kwaliteit.**



## Welstandsnota 2018

Raadsvoorstel 129-2017  
 Onderwerp: **Vaststelling Welstandsnota 2018 "Maatwerk in kwaliteit"**  
 Collegevergadering van 5 december 2017  
 Raadsvergadering van 30 januari 2018

Korte samenvatting: In juni 2017 heeft de raad het ontwerp van de welstandsnota vastgesteld. Deze nota heeft vervolgens voor inspraak ter visie gelegen. De inspraak heeft niet geleid tot wijzigingen. De definitieve vaststelling van de Welstandsnota is daarmee een herbevestiging van de eerdere vaststelling.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	2	3	2	De samenvatting is erg summier. De conclusie van de inspraak n.a.v. het ontwerp van de welstandsnota worden niet genoemd en zijn in dit kader toch van belang.
	Beslispunten	3	3	3	De beslispunten zijn duidelijk.
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	2	3	2	De ontwerpnota is reeds in 2017 vastgesteld. De aanleiding voor dit raadsvoorstel is dat er vier zienswijzen zijn ingediend. De vier zienswijzen worden niet toegelicht.
2	Gewenste situatie	3	3	3	Vaststellen definitieve welstandsnota
3	Argumenten	3	3	1	Dit zijn de argumenten die van belang waren bij de vaststelling van de ontwerpnota. Dat ze hier worden herhaald is overbodig en suggereert dat er nog over zou kunnen worden gediscussieerd.
4	Alternatieven	2	3	2	"Er zijn geen alternatieven." Dat wordt niet ondersteund met argumenten. Opnieuw ontbreekt zicht op de ingediende zienswijzen.
5	Financiën	2	3	2	De kosten van het maken van de nieuwe nota worden benoemd. De directe en indirecte financiële effecten van de nieuwe welstandsnota worden niet benoemd en zijn wel van belang.
6	Vervolg	2	3	2	Wanneer de nota definitief wordt gemaakt wordt er een publiekversie geschreven. Waarom is de definitieve nota niet geschikt voor publiek?
7	Participatie	2	3	2	Hier wordt ingegaan op het hele proces van inspraak, ook alle stappen die zijn gezet voorafgaand aan het vaststellen van de ontwerp-welstandsnota.

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel is met betrekking tot de tekstkwaliteit van voldoende niveau. Het raadsvoorstel is goed leesbaar. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 2,3.



*Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn benoemd, maar op onderdelen heel beperkt of zelfs helemaal niet ingevuld. Vooral het ontbreken van een toelichting op de zienswijzen en waarom deze geen aanleiding zijn om de ontwerp-welstandsnota aan te passen, is een omissie in dit raadsvoorstel.

In 6 vervolg wordt melding gemaakt van een publieksversie van de nieuwe welstandsnota. Waarom niet een versie die beide doelen dient, is niet verder toegelicht. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 3.

*Inhoudelijke kwaliteit:*

Bij de onderdelen 3, 5 en 7 is de tekst niet toegesneden op de fase van het vaststellingsproces waar dit raadsvoorstel over gaat. De ontwerp-welstandsnota is immers al vastgesteld door de raad. Alleen de zienswijzen zouden hier nog verandering in kunnen brengen. En juist de uitkomst van de zienswijzen wordt niet toegelicht. De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 2,1.

De gewogen gemiddelde score voor dit raadsvoorstel is 2,2.

**Samenvattend is het raadsvoorstel van matige kwaliteit.**



## Actualisatie sportaccommodatiebeleid

Raadsvoorstel 134-2017  
 Onderwerp: **Actualisatie sportaccommodatiebeleid**  
 Collegevergadering van 12 december 2017  
 Raadsvergadering van 27 februari 2018

Korte samenvatting: Na behandeling in de raad van het rekenkamerrapport begin 2017<sup>8</sup> is er bepaald dat er een actualisatie van het accommodatiebeleid zou komen, gevolgd door een monitor zodat dit beleid ook in de toekomst gevolgd kan worden.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	1	3	1	De samenvatting is niet te begrijpen.
	Beslispunten	1	3	2	De beslispunten zijn niet te begrijpen.
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	1	3	1	De aanleiding is onduidelijk. Welke informatie van het sportaccommodatiebeleid beknopt geactualiseerd dient te worden wordt niet genoemd. De context is uitermate warrig en onbegrijpelijk geformuleerd in het kader van de actualisatie. Zeer uitvoering en onbegrijpelijk.
2	Gewenste situatie	1	3	1	Gewenste situatie: <i>'een helder beeld van de gang van zaken, gevolgd door een werkwijze waarop dit beeld actueel kan blijven'</i> . Onbegrijpelijk. De benoemde indicatoren zijn punten die zijn meegegeven. Onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt.
3	Argumenten	1	3	1	De uitgangspunten van de voorgaande nota's zijn nog steeds geldig. Welke uitgangspunten dit betreft wordt niet genoemd. Wat is de reservering spreidingsbeleid en wat betekent vrijvallen? Er komt nog een derde tranche in het kader van het spreidingsbeleid. Wat wordt hiermee bedoeld?
4	Alternatieven	1	3	1	De benoemde alternatieven gaan in op de reservering spreidingsbeleid. Tevens wordt aangegeven dat het eigenlijk geen alternatieven zijn. Onduidelijk.
5	Financiën	1	3	1	Er wordt benoemd het vrijvallen van de reserve spreidingsbeleid (wat is vrijvallen?) en de draaiknoppen van het Geusseltbad. Het raadsvoorstel gaat over de actualisatie van het sportaccommodatiebeleid. Welke financiële effecten deze

<sup>8</sup> Het rekenkamerrapport van november 2016 over sportaccommodatiebeleid bevatte de aanbeveling aan de raad om het college te vragen om het sportaccommodatiebeleid te actualiseren.



					actualisatie heeft, wordt niet benoemd.
6	Vervolg	1	3	1	Met de raad wordt een monitor gemaakt terwijl het doel van het raadsvoorstel was om indicatoren te benoemen om de actualisatie te monitoren.
7	Participatie	1	3	1	Het sportveld is geconsulteerd. Hoe kun je een grasmat consulteren?

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel is met betrekking tot de tekstkwaliteit van onvoldoende niveau. Het raadsvoorstel is niet goed leesbaar. Zo is de samenvatting van het raadsvoorstel volstrekt onbegrijpelijk. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 1.

#### *Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn benoemd, maar op onderdelen heel beperkt of zelfs helemaal niet ingevuld. De samenvatting en de beslispunten zijn onbegrijpelijk. De aanleiding, bevoegdheden en context zijn zeer uitvoerig maar onbegrijpelijk geformuleerd. Onderdeel 2 gewenste situatie is volstrekt onbegrijpelijk. Onderdelen 3, 4 en 5 en 6 zijn zeer wollig en niet concreet geformuleerd. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 3.

#### *Inhoudelijke kwaliteit:*

Rekening houdend met bovenvermelde opmerkingen is het raadsvoorstel inhoudelijk zwaar onvoldoende geformuleerd. De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 1,1.

De gewogen gemiddelde score voor het raadsvoorstel is 1,3.

**Samenvattend is het raadsvoorstel van onvoldoende kwaliteit.**



## Popbeleid

Raadsvoorstel 137-2017  
 Onderwerp: **Popbeleid Maastricht**  
 Collegevergadering van 19 december 2017  
 Raadsvergadering van 27 februari 2018

Korte samenvatting: Maastricht wil de popcultuur in Maastricht bevorderen en heeft beleid geformuleerd om een beter pop-klimaat te bevorderen. Geringe financiële impact. Gemeente als regisseur, initiator, stimulator.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	4	3	2	In de samenvatting worden wel de elementen van het pop-beleid benoemd, maar niet de ambitie.
	Beslispunten	3	3	3	
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	3	3	2	De nota Pop-beleid is opgesteld op verzoek van de raad. De nota heeft relaties met veel andere visies en nota's en eerdere besluiten. Er wordt niet uitgelegd hoe die relatie in elkaar steekt. De bevoegdheid van de gemeente(raad) bij de doorontwikkeling van de pop-sector wordt niet uitgewerkt.
2	Gewenste situatie	3	3	2	In algemene termen een beschrijving dat de pop-sector een bijdrage levert aan het culturele klimaat van Maastricht. Er zijn geen indicatoren vermeld. Uit onderliggende stukken blijkt dat het de ambitie is om Maastricht van plaats 41 naar plaats 10 te brengen op de ranglijst van steden met een bloeiende popcultuur. Dit staat niet vermeld in het raadsvoorstel. Ook is niet uitgelegd welke maatstaven worden aangelegd.
3	Argumenten	2	3	2	Zeer uitgebreide samenvatting van de inhoud van de nota. Geen argumenten waarom het van belang is de Popcultuur van Maastricht verder te ontwikkelen. Er is geen enkele harde relatie te leggen tussen de voorgenomen acties en een bloeiende popcultuur.
4	Alternatieven	1	1	1	"In de aanloop naar het opstellen van de nota hebben zich geen alternatieven aangediend." Dat is vreemd, zeker gelet op bijvoorbeeld de discussie in de raadsronde waarin enerzijds een pleidooi is gehouden voor meer structureel geld voor de Muziekgieterij en anderzijds juist voor meer geld voor kleine initiatieven en voor subculturen als harmonieën en fanfares.
5	Financiën	4	3	3	Er is sprake van structurele subsidies met een totaal van €500.000,= De acties genoemd in de nota zijn nog niet voorzien van concrete bedragen. Dat zal gebeuren in uitvoeringsplannen. Vooruitlopend daarop is er een bedrag





					gereserveerd van €30.000 op jaarbasis gedurende 4 jaar om initiatieven te steunen. In de raadsronde bevestigt de wethouder dat er geld bij zal moeten . Dat wordt een discussie in het nieuwe college. Deze nota geeft de ambitie weer.
6	Vervolg	3	3	1	Jaarlijkse rapportage. Te beginnen in juni 2019. Niet duidelijk is wat de inhoud van de rapportage zal zijn en welke indicatoren gehanteerd worden Zie ook rubriek 2.
7	Participatie	4	3	2	De nota Pop-beleid is na uitvoerig overleg met diverse stakeholders opgesteld. Niet duidelijk is of er brede overeenstemming is over de nota Pop-beleid.

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel is met betrekking tot de tekstkwaliteit van voldoende niveau. De samenvatting in de rubriek Argumenten is uitgebreider dan voor besluitvorming noodzakelijk. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 3.

#### *Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn ingevuld. De rubriek Argumenten scoort negatief op formele kwaliteit omdat deze geen argumenten bevat waarom het van belang is om de popcultuur van Maastricht verder te ontwikkelen. De rubriek Alternatieven is onder de maat  
De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 2,8.

#### *Inhoudelijke kwaliteit:*

Inhoudelijk is het raadsvoorstel niet sterk. De genoemde acties zijn vaag, wat te maken heeft met de onduidelijke rol van de gemeente als het gaat over het stimuleren van popcultuur in de gemeente. De terminologie is vaak "de gemeente neemt het initiatief tot overleg" zonder dat daarbij concrete resultaten worden genoemd. Dat betekent dat er ook geen indicatoren zijn aan de hand waarvan het succes van het beleid kan worden gemonitord.

Uit het raadsvoorstel wordt wèl duidelijk dat er uitvoerig overleg is geweest met vele stakeholders en dat de nota Pop-beleid een groot draagvlak in de stad heeft.

De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 2.

De gewogen gemiddelde score voor dit raadsvoorstel is 2,1

**Samenvattend: het raadsvoorstel is van matige kwaliteit**



## Bestemmingsplan Hof van Assisi

Raadsvoorstel 138-2017  
 Onderwerp: **Bestemmingsplan Hof van Assisi**  
 Collegevergadering van 19 december 2017  
 Raadsvergadering van 30 januari 2018

Korte samenvatting: na een inzageprocedure op twee bestemmingsplannen (Hof van Assisi en Cour Wolder) wil het college doorgaan met het bestemmingsplan Hof van Assisi en pas op de plaats maken met het bestemmingsplan Cour Wolder. Het bestemmingsplan Hof van Assisi is naar aanleiding van de zienswijzen op het punt van de parkeeroplossing aangepast.

	Rubriek	tekst	formeel	inhoud	Beoordeling
	Samenvatting	4	3	3	De samenvatting is leesbaar en begrijpelijk.
	Beslispunten	3	3	3	De beslispunten zijn duidelijk.
1	Aanleiding, bevoegdheden en context	3	3	2	Beschrijving gaat over het proces van twee bestemmingsplannen waarvan er één nu doorgezet wordt. Beide bestemmingsplannen hebben ter inzage gelegen. Bij de zienswijzen bij het bestemmingsplan dat nu ter goedkeuring voorligt 'kan een bestuurlijk standpunt worden ingenomen'. Wat de zienswijzen zijn en wat het bestuurlijke standpunt is, wordt niet duidelijk. Ook is niet duidelijk of de raad het ontwerpbestemmingsplan eerder heeft goedgekeurd.
2	Gewenste situatie	1	1	1	Hier wordt het doel van de bouwactiviteiten benoemd die dit bestemmingsplan mogelijk moet maken. Dat is een 'jas aan een knoop naaien'.
3	Argumenten	3	1	1	Hier wordt de procedure rond het bestemmingsplan toegelicht. Dat is iets anders dan het bestemmingsplan toelichten en het al dan niet wijzigen daarvan.
4	Alternatieven	2	1	2	Blijkbaar zijn de zienswijzen aanleiding om 'iets' aan de 'parkeeroplossing' te doen. Wat de afwegingen zijn, moet in de bijlagen gezocht worden (zonder concrete verwijzing naar de vindplaats)
5	Financiën	1	3	1	Onbegrijpelijke tekst.
6	Vervolg	3	3	3	Gaat weer over de procedure.
7	Participatie	3	3	2	Beschrijft een aantal momenten van participatie. Een alinea gaat over het vervolg (had dus bij rubriek 6 opgenomen moeten zijn).

### Oordeel per aspect:

#### *Tekstkwaliteit:*

Het raadsvoorstel is met betrekking tot de tekstkwaliteit van voldoende niveau. De gemiddelde score voor de tekstkwaliteit is 2,6.



*Formele kwaliteit:*

Alle onderdelen van het format zijn benoemd, maar voldoen niet altijd aan de bedoeling van het betreffende onderdeel. De gemiddelde score voor de formele kwaliteit is 2,3.

*Inhoudelijke kwaliteit:*

De inhoudelijke kwaliteit is slecht. Het raadsvoorstel zwabbert tussen uitleggen van het doel van de bouwactiviteiten die dit bestemmingsplan mogelijk maakt en toelichting op het proces van de bestemmingsplanprocedure. De gemiddelde score voor de inhoudelijke kwaliteit is 2.

De gewogen gemiddelde score voor dit raadsvoorstel is 2,1.

**Samenvattend: het raadsvoorstel is van matige kwaliteit**

## Bijlage 2 Formulieren raadsvoorstel en collegevoorstel



Gemeente Maastricht

Raadsvergadering	
Volgnummer	
Onderwerp	
Programmanummer	
Registratienummer	
Portefeuillehouder	
Organisatieonderdeel	
Behandelend ambtenaar	naam tel.nr email
Bijlagen	<b>In ieder geval het voorgestelde raadsbesluit</b>

### AAN DE GEMEENTERAAD

#### Samenvatting

#### Beslispunten

1. Aanleiding, bevoegdheden en context
2. Gewenste situatie
3. Argumenten
4. Alternatieven
5. Financiën
6. Vervolg
7. Participatie

Burgemeester en Wethouders van Maastricht

De Secretaris

De Burgemeester

---

Raadsvoorstel ...(nr)  
(titel)

Raadsvoorstel



Gemeente Maastricht

## Samenvatting

### Beslispunten

*(bij een collegevoorstel met een raadsvoorstel als bijlage is één van de beslispunten “Bijgevoegd concept-raadsbesluit met bijlage ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad”)*

### Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. ....

1. Aanleiding
2. Context
3. Gewenste situatie
4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid
5. Effect op de openbare ruimte
6. Personeel en organisatie
7. Informatiemanagement en automatisering
8. Financiën
9. Aanbestedingen
10. Participatie tot heden
11. Voorstel
12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Collegevoorstel

---

Onderwerp

Collegedatum:

Registratienummer:

Portefeuillehouder:

Behandelend ambtenaar:

## Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht  
T.a.v. de heer T. Dreuw, waarnemend voorzitter  
Montenakerbank 40  
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP  
RKM rapport kwaliteit raadsvoorstellen

DATUM  
30-01- 2019

BEHANDELD DOOR  
IMM (Iris) Schols  
FTHA (Fedor) Coenen

DOORKIESNUMMER  
043 350 4354

ONZE REFERENTIE  
2019-02886

E-MAILADRES  
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE  
TD/MH 18-762

Geachte meneer Dreuw,

Naar aanleiding van uw brief van 13 december 2018 en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Kwaliteit raadsvoorstellen" maakt het college hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapport te reageren, alvorens u dit in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen, worden in deze reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde reeds eerder op uw nota van bevindingen zijn aangereikt. Het college reageert alleen op uw conclusies en aanbevelingen.

### Conclusies rekenkamer

#### 1. [Vraag rekenkamer](#)

Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?

#### Oordeel rekenkamer

In paragraaf 1.3 heeft de rekenkamer het normenkader geformuleerd waarmee de onderzochte raadsvoorstellen zijn beoordeeld. Als een raadsvoorstel goed scoort op de drie kwaliteitsaspecten (formele kwaliteit, tekstkwaliteit en inhoudelijke kwaliteit) is het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar, geeft op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weer en ondersteunt de raad bij het nemen van het besluit.

### Reactie college

Wij kunnen ons vinden in de drie door u geformuleerde drie kwaliteitsaspecten van een raadsvoorstel: formele kwaliteit, tekstkwaliteit en met name inhoudelijke kwaliteit. Inderdaad ondersteunt een goed raadsvoorstel de raad bij het nemen van het besluit, als vertrekpunt voor debat met en binnen uw raad. De uiteindelijke besluitvorming is het resultaat van dit totale proces en alle daarin ingebrachte informatie en zienswijzen.

### 2. Vraag rekenkamer

Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?

### Oordeel rekenkamer

De rekenkamer heeft zeven raadsvoorstellen geanalyseerd. De zeven onderzochte raadsvoorstellen geven een uniform beeld op de onderzochte kwaliteitsaspecten. Op basis van die analyse kan de conclusie niet anders zijn dan dat de kwaliteit van deze raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is. In het samenvattende oordeel is vooral de inhoudelijke kwaliteit doorslaggevend geweest omdat met name de inhoudelijke kwaliteit de raadsleden de ondersteuning moet geven om gefundeerd tot een oordeel te komen. En juist op dat aspect is de kwaliteit teleurstellend.

Inhoudelijke kwaliteit heeft de rekenkamer als volgt gedefinieerd: "Inhoudelijke kwaliteit doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en is er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties. Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag of het duidelijk is welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie het voorliggende voorstel is gekozen."

De rubriek 'Alternatieven' is slechts in één van de zeven voorstellen gevuld. De argumentatie die het voorgestelde besluit moet dragen is veelal zwak en bevat weinig tot geen verdediging van de keuzes die tot het voorgelegde besluit leiden. De raadsleden benadrukken het gebrek aan concrete resultaten in de raadsvoorstellen. Dat maakt de controlerende taak van de raad moeilijk.

De tekstkwaliteit is redelijk. Het taalgebruik zou nog aan kwaliteit kunnen winnen door minder ambtelijk te formuleren.

Op het aspect van de formele kwaliteit: "Wordt het format gehanteerd?", beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit als neutraal. Het format wordt meestal nauwkeurig gevolgd, maar de invulling van de diverse rubrieken laat op het inhoudelijke vlak te wensen over.

### Reactie college

We (h)erkennen uw kritische beoordeling ten aanzien van de kwaliteit van raadsvoorstellen, waarbij we wel kanttekeningen plaatsen bij de stelligheid van de conclusie. Dat doet ons inziens geen recht aan de verschillen tussen de onderzochte raadsvoorstellen.

Terugblikkend is er nadrukkelijk altijd ruimte voor verbetering, maar we verzetten ons tegen een beeld dat de raad (op basis van de door u geselecteerde raadsvoorstellen) niet gefundeerd tot een oordeel zou kunnen komen. We voelen ons daarin gesterkt, omdat we vanuit de raad over gaan van de zeven door u onderzochte raadsvoorstellen of, de raadsnotulen terugbladerend, over andere raadsvoorstellen in de voorbije jaren vergelijkbare negatieve kwaliteitsoordelen ('onvoldoende, zwak, onder de maat, teleurstellend') in deze stevigheid hebben vernomen.

### 3. [Vraag rekenkamer](#)

Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?

#### Oordeel rekenkamer

In paragraaf 3.3 is de opvatting van de geïnterviewde raadsleden beschreven. De raadsleden benadrukken het ontbreken van duidelijke resultaten en van alternatieven en benoemden ook het niet uitvoeren van de eerder aangenomen motie over het opnemen van indicatoren in het format van het raadsvoorstel.

#### Reactie college

Zoals al aangegeven is er altijd ruimte voor verbetering, ook op het gebied van de door de raadsleden genoemde punten. De uitvoering van de aangehaalde motie is niet door ons, maar door de griffie opgepakt en heeft na bespreking met de commissie Begroting en Verantwoording geleid tot het opnemen van het kopje 'indicatoren' in het format van het raadsvoorstel. Daarbij is door de griffie in de toelichtende tekst opgenomen dat indicatoren alleen hoeven te worden ingevuld indien deze relevant zijn voor het raadsvoorstel. We zijn van mening dat deze instructie sindsdien is gevolgd.

### 4. [Vraag rekenkamer](#)

Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

#### Oordeel rekenkamer

Het proces 'van collegevoorstel tot raadsvoorstel' is uitgebreid beschreven in de 'Handleiding collegevoorstellen'. Deze handleiding bevat - naast een nauwkeurig tijdschema voor verschillende acties – een uitgebreide toelichting voor het invullen van het format van het collegevoorstel. Een dergelijke uitgebreide toelichting ontbreekt voor het invullen van het raadsvoorstel.

De kwaliteitsbewaking vindt plaats 'in de lijn' en er is bovendien een toetsgroep ingesteld om de kwaliteit te bewaken. Daarnaast heeft de griffie een marginale kwaliteitsbewakende rol.

In opzet is het voorbereidingsproces goed georganiseerd en zijn er voldoende kwaliteitsmaatregelen genomen om raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit te kunnen maken. De werking van het proces is desondanks voor verbetering vatbaar gezien de uitkomsten van de onderzochte raadsvoorstellen.

De rekenkamer constateert dat het gebruikte format van voldoende kwaliteit is om wèl raadsvoorstellen te produceren die ondersteunend zijn voor de raad. Dit afgezien van de bevinding dat het format nog aan kwaliteit zou winnen door het toevoegen van een rubriek over risico's en het opnemen van indicatoren (conform de motie van november 2016).

#### Reactie college

Uw conclusie dat een uitgebreide toelichting voor het invullen van een raadsvoorstel ontbreekt in de Handleiding collegevoorstel is juist. Deze handleiding is hier ook nooit voor bedoeld. Tijdens de invoering van de nieuwe formats voor raadsstukken en collegevoorstellen is in opdracht van de gemeentesecretaris een handleiding voor collegevoorstellen opgesteld. De griffier heeft er destijds voor gekozen om stellers van raadsstukken (raadsvoorstellen, peilingvoorstellen,



rondebriefje, etc.) op een andere manier op weg te willen helpen. Stellers van raadsstukken zien bij het oproepen van het format van een raadsstuk op hun computer steeds bij elke rubriek een paar toelichtende zinnen ter verduidelijking. Het opstellen van een uitgebreidere toelichting in een handleiding is aan de griffier, niet aan het college.

Van uw opmerkingen ten aanzien van de kwaliteitsbewaking en het format van raadsvoorstellen hebben wij kennisgenomen, wij zijn benieuwd naar de reactie van de raad.

## Aanbevelingen rekenkamer

1. De rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' van het format zijn in de door ons onderzochte raadsvoorstellen niet of nauwelijks ingevuld. Dit zouden bij uitstek de rubrieken moeten zijn die de raadsleden in staat stellen om de gemaakte afwegingen te kunnen volgen. Deze rubrieken lijken veelal plichtmatig ingevuld, waardoor de bedoeling van de rubriek verloren gaat. De rekenkamer adviseert meer aandacht te schenken aan juist deze rubrieken.

### Reactie college

Wij kunnen ons vinden in uw aanbeveling meer aandacht te schenken aan het invullen van de rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven'. Dit zullen wij kenbaar maken aan zowel opstellers van raadsvoorstellen als aan de toetsgroep. Daarbij plaatsen we wel twee kanttekeningen:

- Hoeveel alternatieven er ook worden weergegeven in een raadsvoorstel, het zal nooit uitputtend zijn en wellicht steeds aanvechtbaar.
- Het serieus uitwerken van een alternatief kan gepaard gaan met hoge kosten en veel ambtelijke capaciteit. Wij geven er daarom de voorkeur aan een alternatief minder diepgaand uit te werken dan ons eigen voorstel.

2. [Neem systematisch indicatoren op in de raadsvoorstellen, zodat het beleid kan worden gevolgd.](#)

### Reactie college

Het format van een raadsvoorstel biedt, zoals aangegeven, als gevolg van voornoemde raadsmotie de mogelijkheid om in de rubriek 'Gewenste situatie' indicatoren in te vullen. Wij kiezen ervoor dit alleen te doen als dit ons inziens leidt tot meerwaarde voor de raad. Bij veel raadsvoorstellen voegen indicatoren namelijk niets toe. Denk o.a. aan raadsvoorstellen over belastingmaatregelen of bestemmingsplannen.

3. [Schenk aandacht aan de risico's in een raadsvoorstel en geef aan middels welke maatregelen deze risico's beheerst worden.](#)

### Reactie college

De raad informeren over aan het beleid verbonden risico's (juridisch, financieel, etc.) heeft volop onze aandacht. In lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vindt dit vooral plaats in de planning & control producten.

Zijn er aan een bepaald beslispunt in een raadsvoorstel relevante risico's verbonden, dan worden de risico's zelf en de wijze waarop ze worden gemonitord beschreven in de rubriek 'vervolg'.

4. Besteed aandacht aan de werking van de kwaliteitsbewakende maatregelen in het proces zodat de belangrijkste basisprincipes voor een goed raadsvoorstel beter tot hun recht komen: zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid.

#### Reactie college

Wij delen uw mening dat zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid belangrijke voorwaarden zijn voor een goed raadsvoorstel. Reden voor ons om hier steeds alert op te zijn.

Juist hierom willen we de raad niet nodeloos belasten met omvangrijke raadsvoorstellen.

Zo kiezen wij ervoor informatie uit eerdere raadsvoorstellen ((bijvoorbeeld een reeds behandeld Planning & Control document) niet of slechts summier te herhalen in een nieuw raadsvoorstel. Of nemen wij bepaalde informatie niet op in een raadsvoorstel zelf, maar voegen deze toe in de bijlage(n) hiervan (bv. een zienswijzerapportage of onderzoek bij een bestemmingsplan).

5. De rekenkamer adviseert de raad om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over de bevindingen, zodat de wensen van de raad duidelijk kenbaar zijn.

#### Reactie college

We hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wens u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Hoogachtend,

Namens het college van Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

Burgemeester

J.M. Penn-te Strake.



## Nawoord

De rekenkamer is verheugd met de reactie van het college, waarin het college het belang onderstreept van goede raadsvoorstellen die de raad optimaal ondersteunen bij het nemen van besluiten.

Het college neemt de aan het college geadresseerde aanbevelingen over en zal de raadsvoorstellen verder verbeteren door met name meer aandacht te schenken aan de inhoudelijke kwaliteit van de rubrieken 'Alternatieven' en 'Argumenten' in het format en ook risico's en indicatoren te benoemen indien het raadsvoorstel daartoe aanleiding geeft.

Tot slot is het aan de raad om periodiek aandacht te blijven besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over haar bevindingen.

De rekenkamer zal met belangstelling blijven volgen hoe college, griffie en raad gezamenlijk de kwaliteit van de raadsvoorstellen naar een hoger plan tillen.