

# RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

## U KAN ME NOG MEER VERTELLEN

*Het risico van onvolledige raadsvoorstellen voor besluiten van de raad*





# Deel 2

Nota van bevindingen



**Colofon**

Rekenkamer Lelystad

**Leden**

Robert Douma, voorzitter

Ing Yoe Tan, lid

Iris Koopmans, lid

**Dit onderzoek uitgevoerd door**

Louis Dolmans, onderzoeker Dolmans Opleiding en Onderzoek

**Contactgegevens**

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 0320-278397

[www.lelystad.nl/rekenkamer](http://www.lelystad.nl/rekenkamer)

**Bezoekadres**

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

**Datum**

10 december 2012



## Deel 2: Nota van bevindingen

<b>1.</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
2.1	Waarom is dit onderzoek belangrijk?	5
2.2	Op welke vragen geeft dit onderzoek antwoord?	5
2.3	Hoe is het onderzoek uitgevoerd?	6
<b>3.</b>	<b>Achtergrondinformatie</b>	<b>7</b>
3.1	Wat staat er in de wet?	7
3.2	Hoe goed doen andere gemeenten het?	7
<b>4.</b>	<b>Hoe wordt een raadsvoorstel gemaakt?</b>	<b>9</b>
4.1	Hoe worden raadsvoorstellen geschreven?	9
4.2	Hoe komt een raadsvoorstel op de agenda van de raad?	10
4.3	Welke rol heeft het agendaoverleg in het toetsen op kwaliteit?	12
4.4	Hoe verloopt de planning en is de spreiding van raadsvoorstellen?	14
4.5	Samenvatting proces.	14
<b>5.</b>	<b>Wat is de kwaliteit van raadsvoorstellen?</b>	<b>17</b>
5.1	Welk ideaalbeeld heeft de rekenkamer voor ogen?	17
5.2	Wat is het beeld van de kwaliteit?	18
5.3	Samenvatting inhoudelijke kwaliteit	20
<b>6.</b>	<b>Invulling rollen en beleving kwaliteit</b>	<b>23</b>
6.1	Hoe vullen raad, college en organisatie hun rol in?	23
6.2	Hoe beleven raad, college en organisatie de kwaliteit?	24
6.3	Wat vinden raadsleden sterke en minder sterke kanten?	24
6.4	Welke verbeteringsuggesties geven raadsleden?	25
6.5	Samenvatting invulling rollen en beleving kwaliteit.	26
<b>7.</b>	<b>Analyse</b>	<b>27</b>

<b>Bijlagen</b>	<b>33</b>
I. Literatuurlijst	35
II. Lijst geïnterviewde personen.	37
III. Beschrijving onderzoeksproces.	39
IV. Juridisch kader op hoofdlijnen.	41
V. Relevante uitkomsten Quick Scan Lokaal bestuur.	45
VI. Format Lelystad.	49
VII. Helpteksten raadsvoorstel	53
VIII. Spreiding raadsvoorstellen 2010, 2011 & 2012	55
IX. Ideaalbeeld raadsvoorstel rekenkamer.	59
X. Toetsingskader raadsvoorstellen agendaoverleg.	63
XI. Beoordeling kwaliteit raadsvoorstellen per kenmerk.	65
XII. Reflectie op: Jongleren, nota voor de voorschoolse periode en VVE	75
XIII. Reflectie op: Grondexploitatie Warande	79
XIV. Reflectie op: Parkeerbeheer Stadshart en Kust	83
XV. Reflectie op: Onttrekking openbaarheid en sloop fietsbrug Maerlant	87
XVI. Reflectie op: Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad	91



## 1. Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 geeft de rekenkamer een inleiding op het onderwerp raadsvoorstellen. Waarom is dit onderzoek belangrijk? Wat heeft de rekenkamer onderzocht? Hoe heeft de rekenkamer dat aangepakt?
- In hoofdstuk 3 geeft de rekenkamer kort wat achtergrondinformatie. Wat zijn de belangrijkste / meest relevante bepalingen uit de wet? Hoe goed doen andere gemeenten het?
- In hoofdstuk 4 staat een beschrijving van het proces dat een raadsvoorstel doorloopt. Het proces loopt van het schrijven van het raadsvoorstel tot het behandelen daarvan in de raad.
- In hoofdstuk 5 geeft de rekenkamer een beeld van de inhoudelijke kwaliteit van de vijf onderzochte raadsvoorstellen. De voorstellen zijn vergeleken met het ideaalbeeld van de rekenkamer.
- In hoofdstuk 6 beschrijft de rekenkamer wat raad, college en ambtelijke organisatie van de kwaliteit van raadsvoorstellen vinden.
- In hoofdstuk 7 analyseert de rekenkamer de bevindingen uit hoofdstuk 4 tot en met 6.
- In de bijlagen is veel achterliggende onderzoeksinformatie te vinden.



## 2. Inleiding

De raad staat aan het hoofd van de gemeente. Hij geeft aan wat er moet gebeuren door het stellen van kaders. Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente. Het moet binnen de kaders van de raad het beleid uitvoeren. Een middel voor het stellen van kaders zijn de raadsbesluiten. Raadsbesluiten worden genomen op basis van raadsvoorstellen. Zo bepaalt de raad de gewenste richting van het beleid. Dat betekent dat het raadsvoorstel op hoofdlijnen moet blijven. Met hoofdlijnen bedoelen we politieke speerpunten en belangrijke beleidslijnen<sup>1</sup>.

De gemeenteraad kan aan de hand van een goed raadsvoorstel achteraf de uitvoering van het beleid door het college controleren en evalueren. Een goed raadsvoorstel is zo opgesteld, dat de raad er goed en volledig geïnformeerd, snel een besluit over kan nemen. Raadsvoorstellen zijn daarnaast belangrijk voor het collectief geheugen van de raad. Inzicht in de besluiten uit het verleden zijn belangrijk voor de besluitvorming van nu en in de toekomst.

### 2.1 Waarom is dit onderzoek belangrijk?

Zonder goed raadsvoorstel kan de raad zijn werk niet goed doen. De raad kan dan geen zorgvuldig overwogen keuzes maken en geen goede kaders stellen. Als de raad niet genoeg inzicht heeft in de voortgang en het tempo van de uitvoering, kan de raad niet controleren. Dat kan allemaal leiden tot verkeerde raadsbesluiten. Verkeerde besluiten kunnen grote (financiële) gevolgen hebben.

Hoe lager de kwaliteit van raadsvoorstellen, hoe minder de raadsleden hun rollen als kadersteller en controleur naar behoren kunnen invullen. En andersom. Als de raad zijn werk niet goed kan doen, kan de raad ook moeilijker politieke verantwoording afleggen aan de samenleving over de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten.

Met een goed raadsbesluit deelt de raad zijn verwachtingen en eisen over het te voeren beleid eenduidig aan het college (en ambtelijke organisatie) mee. Op die manier helpt het voorstel te voorkomen dat er eventueel later teleurstellingen en discussies ontstaan over wat met het raadsvoorstel of raadsbesluit bedoeld werd. Een goed raadsvoorstel is daarmee een hulpmiddel in de communicatie tussen raad en college.

Het is dus maatschappelijk en politiek heel belangrijk, dat de raad goed afgewogen besluiten neemt. Daarom heeft de rekenkamer Lelystad besloten de kwaliteit van raadsvoorstellen te onderzoeken.

### 2.2 Op welke vragen geeft dit onderzoek antwoord?

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in de kwaliteit van raadsvoorstellen in Lelystad. De belangrijkste elementen van deze doelstelling zijn:

- Kwaliteit van de inhoud en de vormgeving van raadsvoorstellen.
- De manier waarop de gemeente Lelystad zorgt voor een goede kwaliteit van raadsvoorstellen.
- De mening van raadsleden over de kwaliteit van raadsvoorstellen.

---

<sup>1</sup> Kortom: een raadsvoorstel moet politiek relevant zijn. Daarvoor moet er een keuzevraagstuk zijn (belangenafweging of dilemma in de samenleving). Het onderwerp moet leven in de samenleving. De raad moet of wil erover gaan (zelf beslissen, advies geven, invloed hebben). De fracties kunnen zich op inhoud politiek profileren.

Om dat de onderzoeken heeft de rekenkamer in grote lijnen de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Hebben de raadsvoorstellen voldoende kwaliteit om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal te laten invullen?
- Hoe vult de raad zelf zijn rol in?

Het onderzoek is afgebakend in de tijd en heeft betrekking op het tijdvak 2010 – heden. Als daar aanleiding voor is, formuleert de rekenkamer aanbevelingen om raadsvoorstellen in de toekomst te verbeteren. Ook heeft de rekenkamer een ideaalbeeld voor het toetsen van raadsvoorstellen opgesteld. Dit kan gebruikt worden als checklist.

### 2.3 Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Dit onderzoek is opgezet als een 'quick scan'. Een quick scan is gericht op het snel verkennen van een onderwerp. Er worden minder middelen ingezet. Het onderzoek is daarom beperkt in reikwijdte en diepgang. Het is ook een zogenaamd 'kwalitatief onderzoek'. Zulk onderzoek is niet zozeer gericht op het geven van een hard oordeel. Het is meer de bedoeling aanknopingspunten te geven voor bezinning op het onderwerp.

Het onderzoek is in **vier stappen** ingedeeld:

1. Als eerste stap heeft de rekenkamer de randvoorwaarden voor raadsvoorstellen benoemd. Dit model noemt de rekenkamer het ideaalbeeld. Het ideaalbeeld is opgenomen in bijlage IX van dit rapport.
2. De rekenkamer heeft vervolgens vijf raadsvoorstellen uitgekozen voor onderzoek. Deze vijf raadsvoorstellen en de behandeling daarvan zijn vergeleken met het ideaalbeeld. Hieruit zijn rode draden af te leiden voor de kwaliteit van raadsvoorstellen. Aan de hand daarvan kunnen leer- en verbeterpunten worden afgeleid. Daarnaast zijn ook andere stukken beoordeeld. Zie over een overzicht hiervan bijlage I.
3. Hierna zijn gesprekken gevoerd met twee wethouders, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier en vijf raadsleden. Een overzicht van onze gesprekspartners staat in bijlage II.
4. Het totaal van bevindingen over de kwaliteit van raadsvoorstellen uit de stukken en de gesprekken is vervolgens voorgelegd aan het agendaoverleg. Ook hun reactie is verwerkt in deze notitie.

De gesprekspartners waren van mening, dat de procedure die raadsvoorstellen doorlopen niet los kan worden gezien van de inhoudelijke kwaliteit van de voorstellen. Het verzoek was het onderzoek in een bredere context te plaatsen. Om hieraan tegemoet te komen hebben we geprobeerd aan de hand van beschikbare stukken een globaal beeld te schetsen van de procedure.

Een uitgebreide beschrijving van het onderzoeksproces is te vinden in bijlage III.

### 3. Achtergrondinformatie

Raadsvoorstellen zijn onderdeel van het bestuurlijk proces. In dit proces moet de raad op hoofdlijnen sturen. De nadruk van een raadsvoorstel hoort daarom te liggen op de gewenste maatschappelijke effecten in relatie tot de kosten. Een raadsvoorstel moet niet te veel ingaan op de uitvoering. Bijvoorbeeld wanneer zaken als personele bezetting, organisatie, contracten, etc. een te grote rol spelen. Dat leidt af van de hoofdlijnen.

Het kader mag ook weer niet te ruim zijn geformuleerd. Een raadsvoorstel moet concreet, begrijpelijk en duidelijk zijn. Raadsleden moeten daarbij niet teveel hoeven zoeken naar belangrijke informatie.

Kortom: raadsleden moeten binnen een beperkte hoeveelheid tijd kennis kunnen nemen van de belangrijkste punten van het raadsvoorstel. Vervolgens moeten ze op basis van het voorstel een afgewogen besluit kunnen nemen.

#### 3.1 Wat staat er in de wet?

De raad voert de regie over zijn eigen agenda. De raad bepaalt welke collegevoorstellen hij agendeert en wanneer. De raad mag een agendacommissie, seniorenconvent of presidium met deze taak belasten<sup>2</sup>.

Het college is bevoegd raadsbesluiten voor te bereiden<sup>3</sup>. Met die bevoegdheid komt ook een plicht: raadsbesluiten moeten behoorlijk worden voorbereid.

Het college heeft bovendien nóg een plicht die van toepassing kan zijn: de actieve informatieplicht. Dit houdt in dat het college de raad alle inlichtingen moet geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Raad en college moeten in onderling overleg bepalen hoe deze informatieplicht wordt uitgevoerd.

De raad mag ook zelf raadsbesluiten voorbereiden. De wet verzet zich daar niet tegen. De raad mag daarvoor bijvoorbeeld zelf onderzoeken laten uitvoeren en adviezen inwinnen.

De bemoeienis van de raad met de voorbereiding van raadsbesluiten kan zeer ver gaan. De raad mag zowel de vorm als de inhoud bepalen.

#### 3.2 Hoe goed doen andere gemeenten het?

Rekenkamers in den lande hebben ook onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. De meest bekende is een landelijke benchmark van Necker en Van Naem uit 2010<sup>4</sup>. Hieruit kwam het volgende overkoepelende beeld.

##### 1) Verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie vaak onduidelijk.

In veel gemeenten kunnen de borging van de kwaliteit en de procesbeheersing beter. Gebreken ontstaan vooral voordat voorstellen aan het college worden aangeboden.

##### 2) Procesgang van raadsvoorstellen voor verbetering vatbaar.

Bij meerdere gemeenten ontbreken heldere afspraken over het verzenden van de raadsvoorstellen binnen de organisatie en aan de griffie. Ook bij de (bewaking van) termijnen is veel verbetering mogelijk.

---

<sup>2</sup> Zie verder bijlage IV.

<sup>3</sup> Artikel 160, lid 1, b gemeentewet.

<sup>4</sup> *Verbetering van raadsvoorstellen. Kiezen voor kwaliteit in totstandkoming, inhoud en beleving.*

**3) Het format moet consequenter worden toegepast.**

In de meeste gemeenten wordt gebruik gemaakt van een format / sjabloon voor raadsvoorstellen. Van deze formats wordt vaak afgeweken. Ook het format zelf kan vaak verbeterd worden.

**4) De griffie is niet altijd helder over rolopvatting.**

De basis is dat de griffie zorg draagt voor een tijdige en correcte distributie van de voorstellen richting raads(commissie)vergadering. Uitbreidingen van die taak zijn mogelijk al naar gelang rolopvatting. De griffie moet hier helder over zijn.

**5) Overzichtelijkheid matig.**

Over het algemeen zijn raadsvoorstellen matig overzichtelijk. Het ontbreekt nogal eens aan duidelijke beslispunten.

**6) Leesbaarheid matig.**

De leesbaarheid is ook vaak matig. Meestal ontbreekt een bondige samenvatting.

**7) Volledigheid onvoldoende.**

De volledigheid is meestal onvoldoende. Alternatieve beleidskeuzen en de effecten daarvan staan er meestal niet of summier in. Voorstellen besteden te weinig aandacht aan de verdere besluitvormingsprocedure. Raadsvoorstellen zijn vaak ook te summier over het betrekken en informeren van inwoners en andere belanghebbenden.

## 4. Hoe wordt een raadsvoorstel gemaakt?

Het proces dat een raadsvoorstel doorloopt is van belang voor de kwaliteit. Het gaat dan om het proces van het schrijven van het raadsvoorstel tot en met de behandeling door de raad. Belangrijke randvoorwaarden voor een goed proces zijn:

- Een duidelijke verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden.
- Duidelijke (deel)processen die bekend zijn bij alle betrokkenen.
- Een goed format.
- Een open en lerende cultuur in de organisatie.

### 4.1 Hoe worden raadsvoorstellen geschreven?

Bij het opstellen van een raadsvoorstel gebruikt de Lelystadse ambtenaar een format<sup>5</sup>. Dat format heeft een standaard opmaak en standaard onderdelen. Het zorgt voor een vaste structuur. Zo worden bepaalde onderdelen niet over het hoofd gezien. Het Lelystadse format is al lange tijd niet meer gewijzigd. Het heeft de volgende vaste onderdelen:

1. Onderwerp
2. Voorgesteld besluit
3. Aanleiding
4. Beoogd effect
5. Argumenten
6. Kanttekeningen
7. Communicatie en voortgang.
8. Raadsbesluit.

Tot voor kort kon een ambtenaar voor het schrijven van een raadsvoorstel een schrijfwijzer gebruiken. Deze was in Word als helptekst op te roepen bij de verschillende onderdelen van het format<sup>6</sup>. Deze helpteksten bieden prima aanwijzingen voor het schrijven van een raadsvoorstel. Het format inclusief helpteksten komt behoorlijk goed overeen met de toetsingscriteria, die het agendaoverleg hanteert<sup>7</sup>. Vergeleken met de criteria van het agendaoverleg, ontbreken in het format en de helpteksten de volgende elementen:

- het noemen van concrete besluitpunten. Dit is overigens wel impliciet uit de helpteksten op te maken.
- er is geen aandacht voor beleidsalternatieven.
- er is geen aandacht voor personele consequenties (wel voor financiële consequenties).

De organisatie biedt medewerkers (schrijf)cursussen voor het opstellen van raadsvoorstellen aan. Dat zijn cursussen zowel voor beginners als voor gevorderden<sup>8</sup>. De cursisten krijgen uitleg over het gebruik van het format voor raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Deze instructie wordt nog steeds aangeboden, maar wordt momenteel in de praktijk niet georganiseerd. Reden hiervoor is gebrek aan aanmeldingen. Zodra er weer voldoende aanmeldingen zijn, zal de cursus weer worden gegeven<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage VI.

<sup>6</sup> Zie bijlage VII.

<sup>7</sup> Zie bijlage X

<sup>8</sup> Bestuursgericht schrijven.

<sup>9</sup> Bron: mondelinge informatie van FAB-P&O.

Al onze gesprekspartners zijn op zich positief over het gebruik van het format. Volgens sommigen is het format minder geschikt voor voorstellen, die met uitvoering te maken hebben. Het is vooral geschikt voor strategische voorstellen. Volgens één van de gesprekspartners werkt het format op zich prima. Het zit alleen niet bij iedereen tussen de oren. Daardoor zijn er soms meningsverschillen over de kwaliteit.

Het agendaoverleg merkt op, dat het format meestal niet volledig wordt ingevuld. Het format biedt daar ook ruimte voor. De steller lijkt niet verplicht inhoudelijk in te gaan op alle onderdelen. Soms wordt bij onderdelen 'n.v.t.' ingevuld. Het komt ook voor dat een raadsvoorstel wordt uitgebreid met kopjes / onderwerpen, die niet standaard in het format staan.

Het format wordt soms als een keurslijf ervaren. Volgens een gesprekspartner moet de functie van het voorstel voorop staan. Die functie is het ondersteunen van een goed raadsdebat. Daarom mag het format niet te knellend zijn, maar ook niet te vrijblijvend. Het agendaoverleg vindt dat het format zoveel mogelijk moet worden toegepast. Tot slot is opgemerkt dat 'wat in het hoofd van de steller zit' veel belangrijker is dan het format.

#### 4.2 Hoe komt een raadsvoorstel op de agenda van de raad?

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor kwaliteit, is een goede ambtelijke procedure voor raadsvoorstellen voor de verschillende sessies en vergaderingen van de raad. Dit moet zorgen voor een tijdige en volledige voorbereiding van de besluiten van de raad. Het werkproces wordt jaarlijks heel vaak doorlopen. Het proces is routine voor degenen, die zich dagelijks bezig houden met bestuurlijke besluitvorming. Voor de opstellers van een raadsvoorstel hoeft dit niet zo te zijn. Het kan dat zij een enkele keer of soms zelfs éénmalig een raadsvoorstel schrijven.

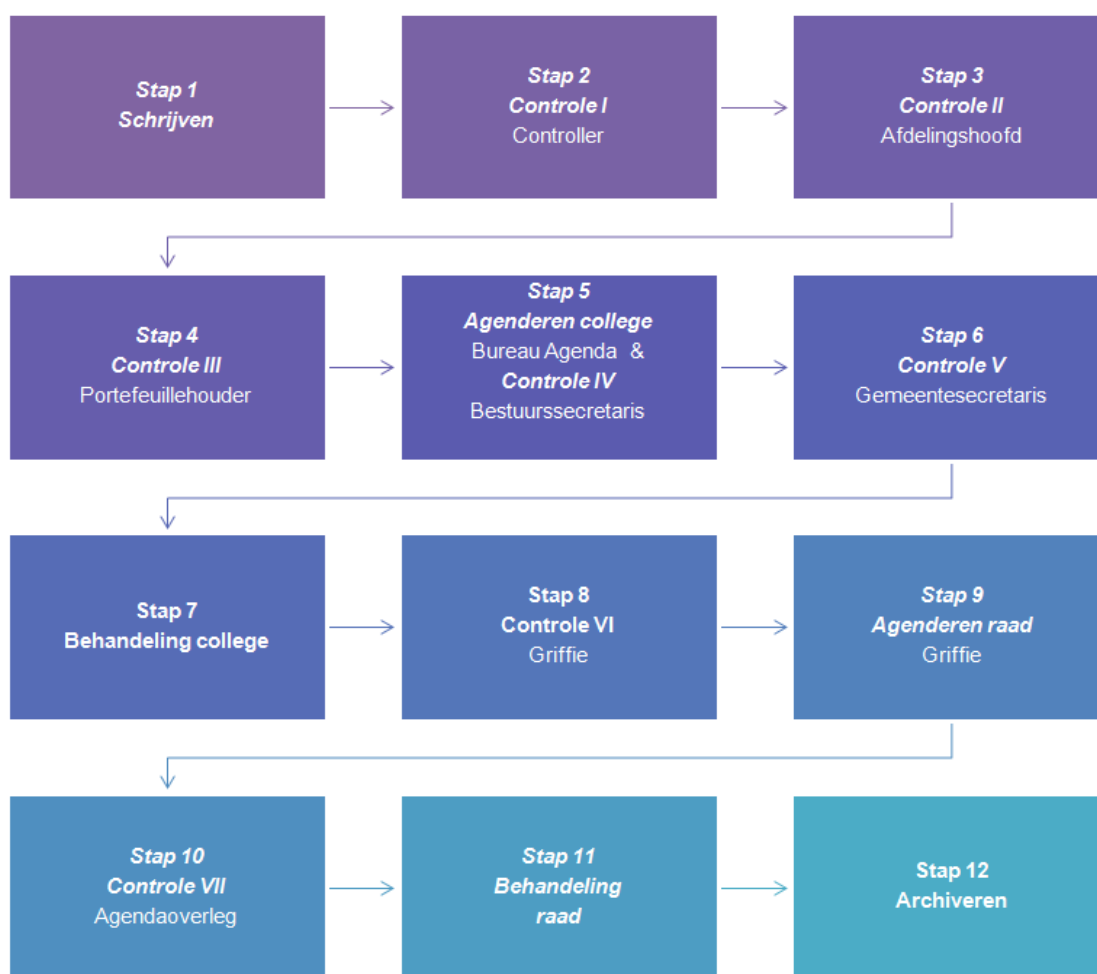
De rekenkamer verwacht een belangrijke verbetering van het digitaliseren van het hele proces van opstellen, beoordelen, routeren en archiveren van raadsvoorstellen en de bijbehorende documenten. Dit wordt nu uitgevoerd en zal naar verwachting binnenkort gereed zijn. De digitalisering zal naar verwachting een eenduidig proces opleveren. De procesbeschrijving kan voor iedereen in de organisatie in te zien zijn. Digitalisering heeft als voordeel ten opzichte van de 'papieren stroom', dat in theorie de doorlooptijd kan worden verkort. In principe kunnen stukken tegelijkertijd door verschillende betrokkenen behandeld worden. Ook is naar verwachting makkelijk te achterhalen wie wat aanpast in het raadsvoorstel. Het digitale proces zorgt naar verwachting ook voor inzicht waar het proces stagneert. Versiebeheer wordt waarschijnlijk ook makkelijker.

Op de volgende pagina staat het 'schema proces raadsvoorstellen'. Dit is een sterk vereenvoudigde weergave van het proces<sup>10</sup>, dat een raadsvoorstel doorloopt. In het echt is het proces ingewikkelder. Er zijn veel meer stappen in de procedure. Voor de overzichtelijkheid hebben we alleen die stappen weergegeven, die belangrijk zijn voor de toetsing van de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Het schema is ontleend aan de procesbeschrijvingen voor collegevoorstellen in het digitale besluitvormingsproces. Het proces heeft zeven momenten voor controle van een raadsvoorstel. Zeven verschillende partijen zijn bij deze controle betrokken.

---

<sup>10</sup> Met proces bedoelen we de totstandkoming tot en met de behandeling in de raad.





Stap	Omschrijving processtap
1	De steller maakt een raadsvoorstel op basis van het format 'Voorgesteld Besluit college - raad'.
2	De steller schakelt alle specialismen die nodig zijn (financieel, juridisch en personeel ) voor het voorstel in. Dit gebeurt onder coördinatie van de controller die hiervoor een paraaf zet. Vervolgens is er de check door het afdelingshoofd in stap 3. Dit is niet verplicht.
3	Het afdelingshoofd beoordeelt het voorstel.
4	De portefeuillehouder beoordeelt het voorstel.
5	Bureau agenda agendeert het voorstel voor de collegevergadering. De bestuurssecretaris beoordeelt het voorstel.
6	De gemeentesecretaris beoordeelt het voorstel en maakt de collegeagenda definitief.
7	Het college stelt het voorstel in de collegevergadering bestuurlijk vast.
8	De griffie beoordeelt het voorstel.
9	De griffie agendeert het voorstel voor het agendaoverleg.

10	Het agendaoverleg beoordeelt het voorstel en bepaalt de behandeling / agendering.
11	De raad stelt het raadsbesluit in de raadsvergadering vast. Vooraf kan een beeldvormende en oordeelvormende sessie plaatsvinden (BOB-model).
12	Het raadsbesluit en de bijbehorende stukken worden gearhiveerd.

De organisatie heeft geen procesbeschrijvingen<sup>11</sup> van de huidige (niet-digitale) situatie aan de rekenkamer aangeboden. Het is daarom niet zeker of de door ons onderzochte raadsvoorstellen de bovenstaande procedure allemaal hebben doorlopen. Het is ook niet zeker of het nu ook al zo gaat. Het schema geeft wel een beeld van de procedure, die de organisatie op relatief korte termijn moet volgen. De procesbeschrijving van de digitale besluitvormingsprocedure is de beschrijving van de semi-digitale procedure. Het verschil is dat stukken niet meer uitgeprint en verstuurd hoeven te worden en dat digitaal een handtekening kan worden gezet.

Volgens sommigen is toetsen op kwaliteit binnen de organisatie van de gemeente Lelystad niet gebruikelijk. Geïnterviewden melden, dat er verschillende partijen bij de toetsing betrokken zijn. Ze noemen de stellers, de portefeuillehouder, de griffie, de bestuurssecretaris, het agendaoverleg en het driehoeksoverleg<sup>12</sup>. Enkele gesprekspartners wijzen op het belang van toezicht op de kwaliteit door de portefeuillehouder. Sommigen denken dat de kwaliteit vooral afhankelijk is van toezicht door de bestuurssecretaris<sup>13</sup>. Naar aanleiding van het driehoeksoverleg vinden op dit moment ook aanpassingen van raadsvoorstellen plaats. Dit overleg staat niet in de beschrijving van het digitale besluitvormingsproces.

De gesprekspartners vinden, dat de belangrijkste toets op kwaliteit eerder in het proces moet plaatsvinden. Het agendaoverleg heeft de indruk dat niet duidelijk genoeg is, wie binnen de (ambtelijke) organisatie eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van raadsvoorstellen. De raad<sup>14</sup> houdt zich volgens het agendaoverleg nu nog te veel bezig met het laten aanpassen van besluitteksten van raadsvoorstellen. Zij vinden dat management en directie raadsvoorstellen beter moeten toetsen. Management en directie horen dan ook te beoordelen of een voorstel goed genoeg is voor besluitvorming in de raad. Zij zouden de organisatie beter kunnen aansturen op het voldoen aan de criteria, die door het presidium zijn vastgesteld. Sommige gesprekspartners vinden, dat de direct verantwoordelijke afdelingshoofden beter kunnen toetsen op kwaliteit.

#### 4.3 Welke rol heeft het agendaoverleg in het toetsen op kwaliteit?

De raad gaat over zijn eigen agenda. Het agendaoverleg ondersteunt de raad hierbij. Deze taak moet het agendaoverleg zo objectief mogelijk uitvoeren. Het agendaoverleg bestaat uit zes raadsleden<sup>15</sup>. De plaatsvervangend voorzitter van de raad is voorzitter van het agendaoverleg<sup>16</sup>. De raadsgriffier is bij het overleg aanwezig. De gemeentesecretaris is welkom bij het agendaoverleg, maar hij ziet af van deelname.

Het agendaoverleg stelt de voorlopige agenda van de raadsvergadering (en de BOB-sessies) vast. Volgens het agendaoverleg is het erg belangrijk, dat juist raadsleden de

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld een procedure, handboek en / of werkinstructie.

<sup>12</sup> Het wekelijks overleg over de collegeagenda (tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier).

<sup>13</sup> De bestuurssecretaris ondersteunt het college. Hij wordt door een van onze gesprekspartners 'het weten' van het college genoemd als het om de kwaliteit van raadsvoorstellen gaat.

<sup>14</sup> Agendaoverleg en griffie.

<sup>15</sup> Drie namens de coalitiefracties en drie namens de oppositiefracties.

<sup>16</sup> Artikel 6 reglement van orde van de raad.

agenda vormgeven. Zo gaat de raad echt over zijn eigen agenda. Het agendaoverleg let er bij het samenstellen van de agenda op of de voorstellen technisch van voldoende kwaliteit zijn. De gemeenteraad moet immers kwalitatief goede besluiten kunnen nemen.

Enkele geïnterviewde raadsleden vinden, dat ook het toetsen van stukken alleen aan raadsleden overgelaten kan worden. Het agendaoverleg toetst de ingediende raadsvoorstellen op kwaliteit<sup>17</sup>. Ze kijken hierbij naar:

- Hoe dringend behandeling door de raad is.
- De gewenste planning van het gevraagde besluit.
- De toetsingscriteria die door het presidium zijn vastgesteld<sup>18</sup>.

De griffie ondersteunt het agendaoverleg bij de toetsing op drie momenten:

- in het driehoeksoverleg voorafgaand aan de collegebehandeling.
- in een ambtelijk contact met de bestuurssecretaris na de collegebehandeling.
- met een toetsingsadvies.

Het presidium van de raad heeft de huidige toetsingscriteria in september 2011 vastgesteld. Daarmee heeft het presidium duidelijk ingestemd met de toetsing door het agendaoverleg. Het presidium gaf daar bij aan, dat het agendaoverleg strenger moet toetsen op kwaliteit. Hierbij moet het agendaoverleg extra letten op de gewenste maatschappelijke effecten, de geschiedenis van de besluitvorming en het financiële kader<sup>19</sup>. Volgens het agendaoverleg is ook de samenhang tussen beslispunten en argumenten nog steeds een belangrijk aandachtspunt. Het agendaoverleg toetst inmiddels strenger.

Het agendaoverleg zegt ongeveer acht maal per jaar stukken terug te sturen, omdat ze niet aan de criteria voldoen. Terugsturen kan niet altijd vanwege tijdsdruk. Enkele raadsleden hebben gezegd, dat stukken om zinnige redenen worden teruggestuurd naar het college. Eén raadslid was van mening, dat het agendaoverleg best een beetje verder mag gaan dan het nu al doet. Maar er moeten wel goede afspraken zijn met college en organisatie over hoe daarmee om te gaan.

De gesprekspartners zijn het op zich wel eens met de toetsing op de kwaliteit door het agendaoverleg. Eén raadslid heeft aangegeven, dat het overleg nu uitstekend functioneert. Weer een ander raadslid vraagt zich af, of het agendaoverleg voldoende meerwaarde heeft. Raadsleden constateren, dat in de communicatie over het overleg wel wat 'ruis op de lijn' is. Sommige gesprekspartners vinden het agendaoverleg te kritisch. Eén geïnterviewde vindt, dat het agendaoverleg bij toetsing teveel let op de structuur van raadsvoorstellen. Deze deed het voorstel de voorzitter van de raad, de secretaris en de griffier te laten toetsen<sup>20</sup>.

Sommige geïnterviewden vragen zich af het overleg voldoende neutraal kan zijn. Volgens het agendaoverleg zijn zij voldoende objectief. Het overleg bestaat uit een gelijk aantal leden vanuit oppositie en coalitie. De leden houden elkaar scherp<sup>21</sup>. Enkele ge-

---

<sup>17</sup> Ook artikel 6 reglement van orde van de raad. In het nieuwe reglement van orde (dat eind 2012 klaar moet zijn) zal de rol van het agendaoverleg duidelijker worden omschreven.

<sup>18</sup> Zie bijlage X.

<sup>19</sup> Deze strengere eisen hadden te maken met het aantreden van een nieuwe raad. Nieuwe raadsleden konden informatie uit het verleden slecht vinden. Het presidium vond ook dat de relatie met de program-mabegroting in de beschrijving van het financiële context altijd duidelijk moet zijn.

<sup>20</sup> Een ander voorstel was toetsing door de voorzitter van de raad en twee mensen van de griffie.

<sup>21</sup> Als voorbeeld werd genoemd de behandeling van het voorstel over de zondagopenstelling van winkels in Lelystad. Een van de leden van het agendaoverleg had moeite met dit voorstel, maar werd door de andere leden erop aangesproken dat hij zijn bedenkingen in de politieke arena moest ventileren en niet in het agendaoverleg mocht laten meewegen.

interviewden vinden, dat het agendaoverleg zich alleen bezig moet houden met vergader-  
dertechnische zaken.

#### 4.4 Hoe verloopt de planning en is de spreiding van raadsvoorstellen?

De organisatie plant raadsvoorstellen met het 'overzicht planning raadsvoorstellen'. Dit overzicht wordt twee maal per jaar bijgewerkt. De afdelingshoofden leveren de gegevens aan. De concernstaf maakt het overzicht. Het college stelt het overzicht vast. Daarna biedt het college het overzicht aan het agendaoverleg aan.

Er is daarnaast ook een lange termijn agenda van de raad. De meeste raadsleden (63%) zijn niet bekend met deze lange termijn agenda. De helft van de raadsleden is ontevreden over de lange termijn agenda (50%). De meeste ambtenaren (67%) weten ook niet van het bestaan. Van de ambtenaren is 67% ontevreden over de lange termijn agenda. De meeste collegeleden weten hier wel van (83%). De meerderheid van hen (60%) is ook tevreden<sup>22</sup>.

Per jaar worden gemiddeld 115<sup>23</sup> voorstellen aan de raad aangeboden. Met uitzondering van 2010 (verkiezingsjaar) zijn de raadsvoorstellen in de onderzochte jaren vrij evenwichtig<sup>24</sup> over het jaar gespreid. N.B. De rekenkamer baseert zich voor deze uitspraak alleen op de agenda's van de raadsvergaderingen en de raadsnotulen. De BOB-sessies zijn buiten beschouwing gelaten<sup>25</sup>.

De werkelijke 'voorraad' raadsvoorstellen kan verschillen van de planning. Soms verschuift de planning. Soms worden ook actuele voorstellen buiten de planning voorbereid. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen als er vaste wettelijke termijnen zijn<sup>26</sup>. Dit zijn allemaal omstandigheden waardoor raadsvoorstellen kunnen 'opstapelen'. In die gevallen kunnen raadsleden soms geen tijd meer hebben voor een goede voorbereiding<sup>27</sup>. De geïnterviewde raadsleden vinden, dat ze in het algemeen genoeg tijd hebben voor de voorbereiding. Wel constateren de raadsleden, dat ze het steeds drukker krijgen. Nieuwe raadsleden en kleine fracties moeten volgens hen veel moeite doen om alle stukken te begrijpen.

#### 4.5 Samenvatting proces.

- De organisatie maakt bij het schrijven van raadsvoorstellen gebruik van een vast format. De gesprekspartners zijn op zich tevreden over het format. Het wordt alleen niet altijd helemaal ingevuld. Voorheen waren er ook goede helpteksten beschikbaar voor stellers. Het format (inclusief helpteksten) komt behoorlijk goed overeen met de toetsingscriteria, die het agendaoverleg hanteert. De helpteksten worden naar verwachting binnenkort weer gekoppeld aan het format.
- Er is straks in het digitale besluitvormingsproces een vaste procedure voor de behandeling en toetsing van raadsvoorstellen. Dit proces is voorzien van zeven controlemomenten. De gesprekspartners vinden het belangrijk, dat de kwaliteit van de

<sup>22</sup> Bron: Quick Scan Lokaal Bestuur, vraag 16 en vraag 17. Zie bijlage V.

<sup>23</sup> Zie ook bijlage VIII.

<sup>24</sup> Zowel in zwaarte als in aantallen.

<sup>25</sup> Enerzijds omdat inhoudelijke verslaglegging ontbreekt en er geen oordeel kan worden gegeven over behandeling. Anderzijds omdat betrekken van de BOB-sessies voor de rekenkamer erg arbeidsintensief is voor een quick scan. Bovendien zijn de BOB-sessies al tussentijds door de raad zelf geëvalueerd. betrekken van BOB-sessies al in de evaluatie van het BOB-model te gebeurd.

<sup>26</sup> Een voorbeeld hiervan is de programmabegroting, die jaarlijks voor 15 november gereed moet zijn.

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld het raadplegen van achterban of deskundigen.

voorstellen goed getoetst wordt. Bij voorkeur ver voordat de voorstellen naar het agendaoverleg gaan.

- Het agendaoverleg bereidt de agenda van de raadsvergaderingen voor. Zij bepalen de behandeling van voorstellen. Ze toetsen de kwaliteit van de voorstellen. Het presidium heeft door het vaststellen van criteria voor toetsing hiermee nadrukkelijk ingestemd. Raadsleden staan in het algemeen achter het agendaoverleg. College en organisatie zijn meestal kritischer. Er zijn soms twijfels over de mate waarin het agendaoverleg zich beperkt tot toetsing van de technische kwaliteit. Het agendaoverleg zegt hier zelf scherp op te letten.
- De raad maakt gebruik van een lange termijn planning. Dit is echter niet bij alle betrokkenen (raadsleden, collegeleden en ambtenaren) bekend. Per jaar worden gemiddeld 115 raadsvoorstellen aan de raad aangeboden<sup>28</sup>. In het algemeen zijn de voorstellen evenwichtig gespreid in de tijd. Raadsleden zeggen voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van vergaderingen. Ze krijgen het wel steeds drukker.

---

<sup>28</sup> *In de jaren 2010, 2011 en (deels) 2012.*



## 5. Wat is de kwaliteit van raadsvoorstellen?

De rekenkamer heeft vijf raadsvoorstellen uitgekozen voor onderzoek naar de inhoudelijke kwaliteit. De door ons onderzochte raadsvoorstellen zijn:

- Jongleren, nota voor de voorschoolse periode en VVE.
- Grondexploitatie Warande.
- Parkeerbeheer Stadshart en Kust.
- Onttrekking aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant.
- Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad.

Onze complete indruk van de kwaliteit per voorstel is te lezen in aparte verslagen in de bijlagen. In dit hoofdstuk wordt geschetst wat volgens de rekenkamer een ideaal raadsvoorstel is. Daarna geven we per hoofdkenmerk in algemene bewoordingen onze belangrijkste bevindingen uit de toetsing van de onderzochte raadsvoorstellen weer. Telkens beginnen we met specificatie van de desbetreffende eigenschap ofwel hoofdkenmerk. We eindigen met een totaalbeeld per raadsvoorstel en de rode draden hieruit.

### 5.1 Welk ideaalbeeld heeft de rekenkamer voor ogen?

Een goed raadsvoorstel heeft bepaalde kenmerken. Deze kenmerken zijn af te leiden uit wet- en regelgeving of algemeen geldende normen voor goed bestuur, zoals:

Norm	Uitleg
<b>Vraaggerichtheid</b>	Beleed wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoeften en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen <sup>29</sup> .
<b>Effectiviteit en efficiency</b>	Beleed is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar. De uitvoering van beleed is doelmatig en doeltreffend.
<b>Transparantie</b>	Relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk. Begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk.
<b>Democratische verantwoording</b>	De gemeente legt publieke verantwoording af over: <ul style="list-style-type: none"><li>- de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen,</li><li>- de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleed,</li><li>- de behartiging van publieke taken,</li><li>- de integriteit van de organisatie en</li><li>- het 'in control' zijn<sup>30</sup>.</li></ul>

<sup>29</sup> Deze weergave van goed bestuur is ontleend aan een publicatie van de Algemene rekenkamer: goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleed en regelgeving, oktober 2006, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

<sup>30</sup> Een organisatie is 'in control' als sprake is van aantoonbare beheersing van de bedrijfsvoering volgens de beginselen van een regelkring (plannen, normen stellen, doen, meten, vergelijken met normen, bijstellen)

Dergelijke normen voor waren leidend bij de laatste grote wijziging van de gemeentewet: de Wet Dualisering Gemeentebestuur uit 2002. Een belangrijk doel van deze wijziging was het versterken van de positie van de raad bij de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende rol.

De rekenkamer heeft de raadsvoorstellen op een aantal eigenschappen (kenmerken) beoordeeld. Uitgangspunt bij de beoordeling van de raadsvoorstellen is, dat de raad op basis van het raadsvoorstel een politieke discussie kan voeren. Dit betekent dat de belangrijkste punten uit de achterliggende nota's, verordeningen en/of beleidsstukken ook in het voorstel moeten zijn weergegeven. Ook moet een willekeurige lezer (inwoner) het voorstel kunnen begrijpen. Bijvoorbeeld: een raadsvoorstel waarin het college alleen voorstelt 'in te stemmen met .....', voldoet niet aan dit uitgangspunt. Als bij zo'n voorstel de kern van het beleid niet wordt genoemd, zal het voorstel onvoldoende scoren op het aspect volledigheid.<sup>31</sup>

## 5.2 Wat is het beeld van de kwaliteit?

In dit hoofdstuk geven we een totaalbeeld van de kwaliteit van raadsvoorstellen. De beoordeling per specifiek kenmerk per voorstel is opgenomen in de bijlagen<sup>32</sup>.

Eigenschap	Specifieke kenmerken	Totaalbeeld
<b>VERBAND MET EERDER / ANDER BELEID IS DUIDELIJK.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Overzichtelijke beschrijving van de voorgeschiedenis.</li> <li>– Beschrijving van de wet- en regelgeving die van toepassing is.</li> </ul>	In drie van de vijf raadsvoorstellen is de context redelijk tot goed omschreven. In de twee andere voorstellen is de beschrijving van de context voor verbetering vatbaar.
<b>EFFECTEN VAN HET BELEID DUIDELIJK OMSCHREVEN.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De bedoelde effecten van het beleid zijn duidelijk omschreven.</li> <li>– De verwachte neveneffecten zijn duidelijk omschreven.</li> <li>– In te zetten beleidsinstrumenten worden duidelijk beschreven.</li> <li>– De oorzakelijke relaties tussen verwachte effecten en door gemeente te leveren prestaties zijn duidelijk benoemd.</li> <li>– De verwachte effecten zijn SMART<sup>33</sup> geformuleerd.</li> <li>– Er is voor het bereiken van de verwachte effecten een tijdpad beschreven.</li> </ul>	De verwachte effecten worden in woorden duidelijk omschreven. Dat geldt ook voor de door de gemeente te verrichten activiteiten. De doelen en de prestaties en de relatie daartussen kunnen over de gehele linie concreter door ze meer in meetbare termen op te schrijven.

<sup>31</sup> Zie ook bijlage IX.

<sup>32</sup> Zie ook bijlagen XI t/m XVI.

<sup>33</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.



Eigenschap	Specifieke kenmerken	Totaalbeeld
<b>ONDERBOUWDE KEUZE UIT VERSCHILLENDE BELEIDSLTERNATIEVEN.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alle belangrijke alternatieven voor het maken van een beleidskeuze worden uiteengezet.</li> <li>– De informatie over de diverse alternatieven is gelijkwaardig.</li> <li>– De raad wordt op een overzichtelijke wijze in staat gesteld om op basis van verschillende alternatieven zijn keuze te maken.</li> </ul>	Alleen in het voorstel Citymarketing Lelystad wordt grondig ingegaan op diverse alternatieve beleidsrichtingen. In vier andere raadsvoorstellen gebeurt dit niet of slechts summier. Hier is nog veel verbetering mogelijk
<b>ALLE BENODIGDE MIDDELEN ZIJN BESCHREVEN.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De benodigde financiële middelen zijn duidelijk beschreven.</li> <li>– De benodigde juridische middelen zijn duidelijk beschreven.</li> <li>– De relevante overige middelen zijn beschreven.</li> </ul>	De informatievoorziening over de financiële kant van de voorstellen is over de gehele linie voor verbetering vatbaar. De juridische en andere middelen zijn wel voldoende beschreven.
<b>ALLE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN ZIJN DUIDELIJK.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De rol en de verantwoordelijkheid van de gemeente is duidelijk.</li> <li>– De rollen en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen partijen/ partners zijn duidelijk.</li> </ul>	De beschrijving van verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is bijna over de gehele linie voor verbetering vatbaar
<b>RISICOBEBEERSING IS DUIDELIJK.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alle risico's zijn beschreven.</li> <li>– In relatie tot beschreven risico's worden adequate acties benoemd.</li> </ul>	Er komen in de voorstellen wel hier en daar risico's naar voren, maar de raad krijgt daar weinig informatie over.
<b>INFORMATIEVOORZIENING EN EVALUATIEMOMENTEN RAAD.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De momenten waarop evaluatie zal plaatsvinden zijn aangegeven.</li> <li>– De momenten waarop de raad over de realisatie van de doelen informatie krijgt zijn duidelijk aangegeven.</li> </ul>	Het lijkt niet gebruikelijk te zijn om in raadsvoorstellen stil te staan bij de informatievoorziening en / of evaluatiemomenten ten behoeve van de raad.
<b>RAADSBESLUIT VOLLEDIG EN DUIDELIJK.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De te nemen besluiten zijn ondubbelzinnig omschreven</li> <li>– Alle relevante onderwerpen van de onderliggende stukken komen aan de orde</li> <li>– Het voorstel is overzichtelijk ingedeeld en de tekst is goed leesbaar</li> </ul>	Afgezien van enkele beslispunten op het financiële vlak zijn de te nemen raadsbesluiten volledig en duidelijk geformuleerd.

Eigenschap	Specifieke kenmerken	Totaalbeeld
<b>RAADSVORSTEL OVERZICHTELIJK EN MAKKELIJK LEESBAAR.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Overzichtelijke inhoudsopgave.</li> <li>– Duidelijke alinea-indeling.</li> <li>– Hoofdlijn en detail goed onderscheiden.</li> <li>– Achtergrondinformatie in bijlagen.</li> <li>– Laagdrempelige taal.</li> <li>– Consistent taalgebruik.</li> <li>– Zo weinig mogelijk jargon.</li> <li>– Vakjargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.</li> <li>– Waar mogelijk worden tabellen of grafieken opgenomen.</li> <li>– Tabellen of grafieken zijn zelfstandig leesbaar.</li> <li>– Zelfstandig leesbare en volledige samenvatting.</li> </ul>	Vooraf de kwaliteit van de teksten van de voorstellen loopt sterk uiteen. De voorstellen Jongleren en Tussentijdse evaluatie Citymarketing Lelystad vallen op in positieve zin.
<b>RAAD STELT EFFECTIEVE VRAGEN.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Haakt met vragen aan op voorkomende zwakheden in onderbouwing</li> <li>– Stelt vragen over hoofdlijnen</li> <li>– Vraagt door bij onduidelijke of onvolledig antwoorden</li> </ul>	Bij behandeling van vier van de vijf door ons bestudeerde voorstellen stelt de raad effectieve vragen. De raad gaan niet voldoende in op maatschappelijke effecten.
<b>RAAD ZIET TOE OP BASIS VOOR VERANTWOORDING</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verduidelijkt zo nodig beslispunten</li> <li>– Zorgt voor goede informatievoorziening en evaluatie</li> </ul>	In vier van de vijf gevallen is vastgesteld, dat de raad er goed op toeziet dat een duidelijke basis wordt gelegd voor verantwoording achteraf.
<b>RAAD ZET SPECIFIEKE INSTRUMENTEN IN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maakt gebruik van moties.</li> <li>– Maakt gebruik van amendementen.</li> </ul>	De raad maakt geregeld gebruik van specifieke instrumenten.

### 5.3 Samenvatting inhoudelijke kwaliteit

De belangrijkste rode draad voor de kwaliteit van raadsvoorstellen is, dat de kwaliteit erg wisselend is per voorstel. De kwaliteit hangt af van de steller. Vaak is er sprake van variëteit in de vormgeving en inhoud van raadsvoorstellen. Raadsleden moeten vaak zoeken naar informatie.

Uit de analyse van de raadsvoorstellen komen een aantal belangrijke punten naar voren (in willekeurige volgorde)<sup>34</sup>:

- De beschrijving van de beleidscontext is in drie van de vijf voorstellen redelijk tot goed. Maar de helft van de onderzochte voorstellen is niet zelfstandig te lezen voor iemand die geen voorkennis heeft.
- De maatschappelijke effecten zijn in woorden omschreven, maar weinig SMART. Veel beleid wordt als intentie en inspanning geformuleerd en niet als resultaatverplichting.

<sup>34</sup> Afwijkingen van het ideaalbeeld moeten gezien worden als onderwerpen van gesprek. De cruciale vraag daarbij is of een afwijking als een probleem moet worden gezien.

- De financiële onderbouwing van de raadsvoorstellen kan beter. Dit is bij alle onderzochte voorstellen geconstateerd.
- In weinig voorstellen worden echt beleidsalternatieven gegeven. Daardoor bieden de voorstellen onvoldoende wezenlijke keuzeruimte. Ook blijkt vaak niet welke dilemma's in het college aan de orde zijn geweest (uitgezonderd het voorstel Citymarketing).
- De beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden kan beter.
- De informatievoorziening aan de raad komt vaak niet aan de orde. Ook wordt zelden melding gemaakt van evaluatiemomenten voor de raad.
- In de meeste voorstellen is taal en vormgeving voor verbetering vatbaar. In sommige voorstellen zijn de zinnen moeilijk te snappen. Soms wordt gebruik gemaakt van lange, technische volzinnen. Soms is er ook sprake van knip en plakwerk uit het voorafgaande collegevoorstel. Er wordt veel gebruik gemaakt van jargon en afkortingen.
- De raad stelt effectieve vragen, maar gaat hierbij onvoldoende in op maatschappelijke effecten.
- De raad doet goede pogingen een basis te leggen voor verantwoording achteraf.
- De raad maakt regelmatig gebruik van moties en amendementen.



## 6. Invulling rollen en beleving kwaliteit

### 6.1 Hoe vullen raad, college en organisatie hun rol in?

De meeste raadsleden (78%) vinden de taakverdeling tussen college en raad over besluitvorming in het algemeen duidelijk (++). Van de collegeleden vindt maar 33% dat ook (-). Van de ambtenaren vindt 44% dat de taakverdeling duidelijk is<sup>35</sup>.

Zowel de raadsleden als het college zijn ontevreden (-) over de kwaliteit van kaderstelling en sturing door de raad. De ambtelijke organisatie is hier meer ontevreden over (--). De meeste raadsleden (59%) zijn tevreden over de politieke discussie tussen raadsleden onderling. De meeste raadsleden (63%) zijn ook tevreden over de politieke discussie tussen raad en college. Een meerderheid van het college (67%) en de ambtelijke organisatie (89%) is ontevreden over de politieke discussie tussen raadsleden onderling. De helft van de collegeleden (50%) en de meeste geënquêteerde ambtenaren (67%) zijn ontevreden over de politieke discussie tussen raad en college<sup>36</sup>.

De raad heeft in de onderzochte jaren geregeld gebruik gemaakt van specifieke instrumenten zoals moties en amendementen. De meeste specifieke instrumenten zijn in 2011 ingezet.

Jaar	Moties in stemming	Moties aangenomen	Amendement in stemming	Amendement aangenomen
2010	33	19	48	20
2011	69	38	91	52
2012 t/m 19-6)	18	11	35	20

In 2010 werden twee initiatiefvoorstellen ingediend. In 2011 werden geen initiatiefvoorstellen ingediend. In 2012 werd tot nu toe één initiatiefvoorstel ingediend.

De gesprekspartners<sup>37</sup> vinden dat de kaderstelling door de raad voor verbetering vatbaar is. De raad kan zich volgens geïnterviewden meer bezig houden met maatschappelijke effecten en maatschappelijke opbrengsten. Nu houdt de raad zich naar verhouding teveel bezig met de uitvoering. Dat zou eigenlijk niet moeten. Enkele geïnterviewden wijten dit aan problemen met de uitvoering en een organisatie die niet 'in control' is. Het agendaoverleg wijt de focus op de uitvoering mede aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De raad krijgt daarin nu onvoldoende handvatten om politiek mee te bedrijven. Eén gesprekspartner is van mening, dat strategie en uitvoering met elkaar in verband staan. Het is daarom logisch dat de raad zich ook wel eens met de uitvoering bezig houdt.

Volgens de gesprekspartners kan de raad zijn controlerende rol ook beter invullen. Zij zijn van mening, dat de raad onvoldoende alert is op 'going concern'<sup>38</sup>. De raad heeft hier volgens hen ook onvoldoende inzicht in. Bijvoorbeeld: steeds vaker staat bij indica-

<sup>35</sup> Bron: Quick Scan Lokaal Bestuur (SGBO), vraag 5. Zie bijlage V.

<sup>36</sup> Bron: Quick Scan Lokaal Bestuur, vraag 15, 24 en 25. Zie bijlage V.

<sup>37</sup> Zie bijlage II voor een overzicht.

<sup>38</sup> Het beheersmatige gedeelte van de begroting (dagelijks bestuur). De lopende, vaste activiteiten van de organisatie en de kosten en baten die daarmee samenhangen.

toren in de jaarstukken 'dit meet het college niet meer'. Volgens de gesprekspartners dwingt de raad in zijn controlerende rol nu nog te weinig af. Volgens het agendaoverleg is de raad<sup>39</sup> onvoldoende scherp op de nakoming van moties, raadsbesluiten, toezeggingen etc.

## 6.2 Hoe beleven raad, college en organisatie de kwaliteit?

De beleving van de kwaliteit van raadsvoorstellen verschilt. De raad is aanmerkelijk minder positief over de inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen, dan college en de ambtelijke organisatie. De raad voelt volgens het agendaoverleg een grote noodzaak voor verbetering van raadsvoorstellen. Het college voelt die urgentie minder.

Het algemene beeld uit de gesprekken voor dit onderzoek is, dat de inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen voor verbetering vatbaar is. Het college biedt nog teveel stukken aan die niet voldoen aan de gestelde criteria<sup>40</sup>. De meningen verschillen over de mate waarin raadsvoorstellen nu tekort schieten. De een vond de kwaliteit nog niet op het gewenste niveau. Onvoldoende kwaliteit werd ook wel eens genoemd als rode draad. Een ander vond de kwaliteit over het geheel niet onder de maat. Een aantal geïnterviewden meldde wel, dat de kwaliteit van de voorstellen wisselend is per voorstel. Ze zagen een sterk wisselende kwaliteit als rode draad. De rekenkamer heeft ook gevraagd of de kwaliteit van raadsvoorstellen afgelopen jaren is veranderd. Hierop werd uiteenlopend gereageerd<sup>41</sup>. De een zag vooruitgang en de ander weer niet. Volgens het agendaoverleg is de kwaliteit van raadsvoorstellen nu zo'n zes jaar een punt van aandacht.

Het beeld uit dit onderzoek van de inhoudelijke kwaliteit is minder positief dan de resultaten uit de Quick Scan Lokaal Bestuur. Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur komt naar voren dat een kleine meerderheid van de raadsleden (59%) een positief beeld (+) heeft van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Zij vinden dat er op een goede manier besluitvorming over kan plaatsvinden. Alle leden van het college vinden dat ook (++). De ambtelijke organisatie is niet unaniem positief (11% negatief), maar nog steeds in het algemeen wel erg positief over de kwaliteit (++).

De meeste raadsleden (63%) zijn ontevreden (-) over de mate waarin rekening wordt gehouden met de verschillende rollen van raad en college. De meeste collegeleden en ambtenaren (beide 67%) zijn hier wel tevreden over (+). De meeste geënquêteerde ambtenaren (67%) geven aan, dat ze collegevoorstellen anders schrijven dan raadsvoorstellen.

De meeste raadsleden (70%) zijn positief over de kwaliteit van de collegebesluiten (+). Alle leden van het college vinden dat ook (++). De ambtelijke organisatie is niet unaniem positief (11% negatief), maar nog steeds in het algemeen wel erg positief (++)<sup>42</sup>.

## 6.3 Wat vinden raadsleden sterke en minder sterke kanten?

De geïnterviewde raadsleden hebben desgevraagd aangegeven, wat zij de sterke en minder sterke kanten vinden van de Lelystadse raadsvoorstellen.

<sup>39</sup> Maar ook het college.

<sup>40</sup> Bron: Tussentijdse evaluatie BOB-model.

<sup>41</sup> Gemiddeld gezien is voor mij sprake van een daling. Er zijn wel voornemens om de kwaliteit te verbeteren, maar het proces gaat gewoon door. Stukken zijn beter amendeerbaar, de kwaliteit is de laatste tijd wel beter geworden. De formulering van de besluiten is duidelijker geworden.

<sup>42</sup> Bron: Quick Scan Lokaal Bestuur, vragen 27, 34, 49 en 61. Zie bijlage V.

### Sterke punten:

- We krijgen over het algemeen veel informatie.
- College en organisatie doen moeite de voorstellen zo helder mogelijk te maken. Ook doen zij hun best om voorstellen kort en krachtig te verwoorden.
- Te nemen besluiten zijn concreet en duidelijk verwoord (beter dan vroeger).
- Ambtenaren zijn open en willen graag helpen.
- Er is meer openhartigheid dan vroeger.

### Minder sterke / zwakke punten:

- Er wordt te veel geschreven over de maatschappelijke context.
- Over de geschiedenis van het beleid is heel weinig terug te vinden.
- De samenhang tussen stukken en de continuïteit in het beleid kunnen beter. Raadsvoorstellen die met elkaar te maken hebben, worden vaak niet tegelijk aangeboden. Hierdoor is de samenhang met andere beleidsvelden vaak niet helder. Het opzoeken van achterliggende stukken kost veel tijd.
- Beslispunten kloppen soms niet met de inhoud van de voorafgaande tekst. Het agendaoverleg ziet ook, dat er soms geen logisch verband is tussen beslispunten en onderliggende argumentatie. Beslispunten zijn soms onduidelijk of niet concreet genoeg.
- De financiële consequenties van voorstellen kunnen beter worden toegelicht. Financiële informatie is versnipperd weergegeven.
- Taalgebruik is regelmatig niet goed genoeg.
- De organisatie maakt niet altijd (voldoende) verschil tussen een collegevoorstel en een raadsvoorstel.
- Raadsvoorstellen kunnen nog steeds korter en krachtiger. Het 'raadsbandje' zou voldoende moeten zijn voor de oordeelsvorming, maar dat is nu nog niet zo.
- De uitvoering van moties en toezeggingen wordt niet systematisch bijgehouden<sup>43</sup>.
- Het college en de raad maken weinig gebruik van de mogelijkheid een startnotitie ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

## 6.4 Welke verbeteringsuggesties geven raadsleden?

Raadsleden gaven veel reacties op onze vraag om verbeteringsuggesties. Zij stelden de volgende verbeteringen voor:

- Graag meer debat en inspreken van burgers in de raadszaal. Meer debat in de raadzaal levert nog meer transparantie op en navenant hopelijk meer interesse en vertrouwen bij de inwoners<sup>44</sup>.
- Denk na over de wijze waarop je de burger zo goed mogelijk kunt betrekken.
- Handhaaf het agendaoverleg en de commissie van de rekening.
- Moties 'vreemd aan de orde van de dag' moeten gebruikt worden waar ze voor bedoeld zijn, namelijk voor grote uitzonderingssituaties.
- We hebben te maken met een cultuurprobleem. Wat zou helpen: als iedereen, die een rol speelt in het proces van raadvorstellen, zich doorlopend bewust is van zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit.

<sup>43</sup> Uit de technische reactie: *De uitvoering van de moties en toezeggingen wordt wel systematisch bijgehouden in BABS (bestuurlijke activiteiten bewakingssysteem).*

<sup>44</sup> *'De tekst van een inspreker komt alleen goed op een raadslid over, als deze de inspreker in de ogen kan kijken. Als de gemiddeld negen bij een inspreekmoment aanwezige raadsleden dit gevoel op hun fractiegenoten moeten overbrengen, gaat er altijd iets aan essentie en beleving verloren. Het is daarom van belang - en het getuigt van respect naar de inspreker - dat inspreken gebeurt voor een voltallige raad.'*

- In de ambtelijke organisatie het besef bijbrengen dat de raad het hoogste orgaan is.
- De raad op tijd informeren.
- Ambtelijke voorbereiding verbeteren: planmatiger werken.
- Kijk met open blik naar het proces en scherp dit zo nodig aan.
- Neem in raadsvoorstellen alternatieven op en motiveer zowel het voorkeursalternatief als de overige alternatieven.
- Graag kortere en meer puntige voorstellen.
- Doe iets aan die knullige microfoons en aan de klimaatbeheersing. Verbeter de projectiewanden in de raadszaal.
- Er wordt over het algemeen veel documentatie aangeleverd aan de raad. Daarom is een duidelijke besluittekst en een goed leesbare samenvattende oplegnotitie van groot belang.
- Investeer in competentie van tekstschrijvers.
- Investeer in een goede toets op kwaliteit.
- Zorg dat er bij het college draagvlak is voor verbetering van kwaliteit van stukken.

#### 6.5 Samenvatting invulling rollen en beleving kwaliteit.

Raadsleden vinden de taakverdeling tussen raad en college m.b.t. de besluitvorming in het algemeen wel duidelijk. College en ambtelijke organisatie vinden dit in het algemeen minder helder. Alle betrokkenen (raad, college en ambtenaren) vinden dat de raad meer werk mag maken van zijn kaderstellende rol. Raadsleden vinden in het algemeen dat de raad de controlerende rol ook beter kan invullen. Raadsleden zijn in het algemeen meer tevreden over de politieke discussie, dan college en ambtenaren.

De beleving van de kwaliteit van raadsvoorstellen verschilt. De raad is minder positief over de inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen, dan college en de ambtelijke organisatie. College en ambtelijke organisatie zijn hier zelfs erg positief over. Het agendaoverleg is echter vrij kritisch over de kwaliteit. De meeste raadsleden zijn ontevreden over de mate, waarin rekening wordt gehouden met de verschillende rollen van raad en college. De meeste collegeleden en ambtenaren zijn hier wel tevreden over. De raad voelt volgens het agendaoverleg een grote noodzaak voor verbetering van raadsvoorstellen. Het college voelt die urgentie volgens hen minder.

Vaak willen raadsleden, dat raadsvoorstellen meer keuzes bevatten. Als het niet mogelijk is alternatieven aan te geven, moet het college beter aangeven wat het dilemma is waar het college een uitspraak over wil van de raad. Ook de financiële onderbouwing kan beter. Een ander verbeterpunt is het schetsen van de beleidsgeschiedenis en de samenhang met andere beleidsvelden. Meerdere raadsleden geven aan, dat raadsvoorstellen soms lastig te lezen zijn. Er zou meer getoetst moeten worden op de kwaliteit.



## 7. Analyse

### 1. Rol van de raad.

Zowel raad, college als ambtenaren vinden dat de raad meer werk mag maken van zijn kaderstellende rol. De raad houdt zich volgens geïnterviewden onvoldoende bezig met beleid op hoofdlijnen, maatschappelijke effecten en maatschappelijke opbrengsten. De raad houdt zich te veel bezig met de uitvoering. Deze focus op de uitvoering kan te wijten zijn aan twijfels bij de raad door incidenten uit het verleden. Het kan ook zijn dat de raad onvoldoende handvatten krijgt voor politieke kaderstelling, onder andere in de raadsvoorstellen. Uit dit onderzoek kan worden afgeleid, dat dit beide enigszins het geval is. De raad doet wel zijn best. De raad stelt effectieve vragen<sup>45</sup>. De raad doet goede pogingen een basis te leggen voor verantwoording achteraf. De raad maakt regelmatig gebruik van moties en amendementen en soms ook van initiatiefvoorstellen. Raadsleden vinden in het algemeen, dat de raad zijn controlerende rol ook beter kan invullen. De raad zou het college in zijn controlerende rol nadrukkelijker kunnen aanspreken op eventuele tekortkomingen. Raadsleden zijn in het algemeen meer tevreden over de politieke discussie, dan college en ambtenaren. Dit lijkt ingegeven door verschillen van inzicht en onduidelijkheden over en weer. Het lijkt erop dat de verschillende partijen hun rol binnen de dualisering nog niet helemaal gevonden hebben.

### 2. Verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van raadsvoorstellen.

Raadsleden vinden de taakverdeling tussen raad en college m.b.t. de besluitvorming in het algemeen wel duidelijk. College en ambtelijke organisatie vinden dit in het algemeen minder helder. Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden is ook bij andere gemeenten een belangrijk manco. Lelystad is hierin niet uniek. Juridisch gezien is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van raadsvoorstellen helder. Het college is bevoegd raadsbesluiten voor te bereiden. Met die bevoegdheid komt ook een plicht om besluiten behoorlijke voor te bereiden. Als de raad de kwaliteit van raadsvoorstellen wil verbeteren, kan hij dus het college aanspreken. De raad kan het college als geheel of individuele portefeuillehouders aanspreken. De raad kan ook zelf initiatieven nemen. De wet verzet zich er nadrukkelijk niet tegen, dat de raad zich intensief bezig houdt met de voorbereiding van raadsbesluiten. De rol die het agendaoverleg momenteel vervult, past binnen de wet- en regelgeving.

Juridisch mag de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn. In de praktijk zijn vele partijen in de ambtelijke organisatie actief medeverantwoordelijk. Dat maakt het sturen op kwaliteit ingewikkeld. Zowel het proces van totstandkoming als de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zouden nadrukkelijker bekend moeten worden gemaakt en besproken moeten worden.

### 3. Positie en rol agendaoverleg.

In Lelystad bereidt het agendaoverleg de agenda van de raad voor<sup>46</sup>. Daarvoor toetst het overleg de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Het presidium heeft de werkwijze van het agendaoverleg ook bekrachtigd, door het vaststellen van de toetsingcriteria. In het nieuwe Reglement van Orde (dat eind 2012 klaar moet zijn) zal de rol van het agendaoverleg duidelijker worden omschreven. Dit alles bevestigt de rol van het agendaoverleg als 'poortwachter'.

<sup>45</sup> Maar gaat hierbij onvoldoende in op maatschappelijke effecten.

<sup>46</sup> Artikel 6 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad.

Het college heeft in het verleden vraagtekens gezet bij de huidige praktijk, waarbij het agendaoverleg zich het recht voorbehoudt om stukken niet op de agenda te plaatsen als ze niet aan de gestelde vereisten voldoen. Uit de houding van het presidium en uit de reacties van raadsleden kan worden afgeleid, dat de raadsfracties in het algemeen achter het agendaoverleg staan. Sommige raadsleden vragen zich wel af waar objectiviteit eindigt en politiek begint. Het agendaoverleg zelf zegt hier alert op te zijn. Het overleg zegt een goed 'zelfreinigend vermogen' te hebben.

Het agendaoverleg zit in een lastige positie. Aan de ene kant stimuleert het presidium namens de raad een strengere toetsing door het agendaoverleg. Aan de andere kant verzetten college en organisatie zich daar tot op zekere hoogte ook weer tegen. Dat verzet kan ingegeven zijn door onbekendheid met de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het agendaoverleg. Het kan ook mankeren aan duidelijkheid over en draagvlak voor de manier waarop het agendaoverleg invulling geeft aan zijn taak. Het kan ook worden verklaard door verschillen in belangen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. In ieder geval doen deze omstandigheden afbreuk aan de poortwachterrol van het agendaoverleg.

#### 4. Proces van totstandkoming tot besluitvorming.

Het vergroten van de voorspelbaarheid en navolgbaarheid van processen maakt ze efficiënter en effectiever. Een procesbeschrijving maakt inzichtelijk wie, wanneer, wat moet doen. In zo'n omschrijving worden overdrachtsmomenten, rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge aanlevertermijnen vastgelegd. Dit kan de kwetsbaarheden in de procesgang verminderen.

Hoe het proces voor raadsvoorstellen van schrijven tot besluitvorming nu precies is vormgegeven, blijkt niet uit de aan ons beschikbaar gestelde stukken. We kunnen daar geen oordeel over geven. Uit de technische reactie begrepen wij, dat het proces van totstandkoming van een voorstel identiek is aan de eerder in dit rapport beschreven digitale procedure<sup>47</sup>. De beschrijving uit de technische reactie in relatie tot onderstaande analyse illustreert volgens ons het verschil tussen de norm en de praktijk. Hieronder beschrijven we hoe geïnterviewden het ervaren<sup>48</sup>.

In de interviews wordt aangegeven, dat er verscheidene betrokkenen zijn bij de toetsing op kwaliteit. Genoemd zijn de portefeuillehouder, de bestuurssecretaris, de griffier, het driehoeksoverleg en het agendaoverleg. Het is de wens van alle betrokken partijen, dat eerder in het proces een totaalcontrole op kwaliteit en bruikbaarheid voor de raad plaatsvindt.

Portefeuillehouders (en/of hun ondersteuners) toetsen voorstellen naar verwachting vanuit hun eigen invalshoek, hun eigen belangen en hun eigen inschattingen van de wensen en behoeften van de raad. College en raad hebben verschillende verantwoordelijkheden en daarmee ook verschillende informatiebehoeften. Het lijkt erop, dat met name het agendaoverleg nu vanuit de invalshoek van de raad toetst. Het agendaoverleg zorgt ook voor kwaliteit. Dit krijgt kennelijk op andere toetsingsmomenten minder aandacht.

---

<sup>47</sup> In de technische reactie staat ook dat de steller van een raadsvoorstel werkt onder verantwoordelijkheid van het integraal verantwoordelijke afdelingshoofd. Deze ziet toe op de kwaliteit en juistheid van het voorstel. Daarnaast controleren in de vervolgstappen ook de controller, de bestuurssecretaris en de directie ambtelijk hierop. De directie beoordeelt tot slot ook de integraliteit van het voorstel.

<sup>48</sup> Dit is bedoeld als een beschrijving van hoe de procedure werkt in de praktijk. Tevens geven we mogelijke verklaringen voor geconstateerde verschijnselen.

Uit de gesprekken krijgen wij de indruk, dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit in de organisatie op dit moment in de praktijk nog vrij eenzijdig is neergelegd bij de stellende ambtenaar (waarschijnlijk in het kader van taakvolwassenheid). De toetsing op kwaliteit lijkt vrij hoog in de organisatie te zijn belegd. Het eenzijdig neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de steller kan leiden tot verschillen in de kwaliteit van raadsvoorstellen. Er zijn dan meestal te weinig 'checks and balances'. Dat kan leiden tot stijlverschillen in vormgeving, inhoud en aanlevering. Vanuit het principe van integraal management moeten afdelingshoofden dan in ieder geval op tijdigheid sturen. Ook zullen ze idealiter meer een begeleidende en inhoudelijke (toetsings)rol vervullen.

De organisatie heeft na de invoering van het digitale besluitvormingsproces wel een procesbeschrijving beschikbaar. In het proces na digitale besluitvorming is er een risico op te veel controle. Hoe meer betrokkenen in het werkproces, hoe meer overdrachtsmomenten en gedeelde verantwoordelijkheden. Dit zorgt voor kwetsbaarheden. Bijvoorbeeld:

- Vele aanpassingen in hetzelfde stuk kunnen gemakkelijk leiden tot vervlakking van de tekst.
- Meerdere personen kijken naar dezelfde onderdelen van het raadsvoorstel. Maar dat niemand maakt een integrale beoordeling.
- Iedereen is verantwoordelijk, dus niemand voelt zich echt verantwoordelijk.
- Het proces komt tot stilstand, bijvoorbeeld door ziekte of verlof.

Het is daarom zaak het proces eenvoudig en sober in te richten, maar wel te zorgen voor een adequate borging van de kwaliteit. Daar moet een evenwicht in gezocht worden. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hangt samen met keuze voor het organisatiemodel (bijvoorbeeld het Lelystadse directiemodel) en de onderliggende structureringsprincipes (zoals de mate waarin verantwoordelijkheden laag in de organisatie worden belegd).

## **5. Planning en spreiding van raadsvoorstellen.**

In Lelystad wordt gewerkt met een lange termijn planning voor raadsvoorstellen voor de raad. Echter, niet iedereen is bekend met deze planning. Het komt wel eens voor, dat wordt afgeweken van de planning. Door uitstel van voorstellen kan druk ontstaan op de behandeling. Zo ontstaan ook in Lelystad soms pieken. Toezicht, monitoring en controle op voortgang in het proces is dan onontbeerlijk. De planning lijkt vrij behoorlijk te werken. De spreiding van raadsvoorstellen over de laatste drie jaren in de raadsvergadering lijkt behoorlijk evenwichtig. Dit kan een verdienste zijn van de lange termijn planning. Het kan ook zijn dat de verschillende betrokkenen eventuele tekortkomingen goed compenseren. Over de spreiding in de BOB-sessies doen wij in dit onderzoek geen uitspraken.

Raadsleden hebben in het algemeen voldoende tijd voor de voorbereiding van de vergaderingen. Ze krijgen het wel steeds drukker. Eventuele toekomstplannen van het rijk kunnen roet in het eten gooien. Het rijk wil in de toekomst minder raadsleden in gemeenten. De spreiding van stukken en werkdruk voor raadsleden kunnen onder zulke omstandigheden wel zorgelijk worden. Of het rijk de plannen doorzet en of dit leidt tot meer werkdruk bij raadsleden, is afwachten.

## **6. Kwaliteit en werking format.**

Een raadsvoorstel moet raadsleden in staat stellen om in beperkte tijd de relevante beslisinformatie tot zich te nemen. Voor de lezer is het prettig wanneer de vormge-

ving van het voorstel steeds gelijk is. Ook in Lelystad wordt daarvoor een format - met uitgebreide helpteksten - gebruikt. Het Lelystadse format biedt voldoende structuur aan opstellers van raadsvoorstellen. Voor opstellers en sommige portefeuillehouders voelt het format weleens als een keurslijf. Maar het toepassen van het format heeft veel voordelen. Een format waar de raad goed mee uit de voeten kan, dwingt de steller om te denken vanuit het perspectief van de eindgebruiker. Het zorgt er ook voor dat bepaalde vaste onderdelen niet over het hoofd worden gezien.

Het Lelystadse format, inclusief de bijbehorende helpteksten, zijn op zich kwalitatief goede en handige hulpmiddelen. Zonder de helpteksten is de gebruikswaarde van het format wel beperkt. Een format is waardevol als de actualiteit en het praktische nut zijn gewaarborgd. Het format en de helpteksten van Lelystad zouden in dat opzicht op enkele punten aangescherpt kunnen worden. Maar dit heeft naar ons oordeel geen grote consequenties voor het praktische nut van het huidige Lelystadse format en de helpteksten.

Een goed format is op zich geen garantie voor een goed raadsvoorstel. Het moet wel consequent worden toegepast. In de praktijk blijkt, dat in Lelystad nogal eens van het format wordt afgeweken. Daarmee is Lelystad geen uitzondering. Dat gebeurt in andere gemeenten ook. Het betekent wel dat het praktische nut van het format wordt uitgehold. Een goede toepassing vereist toezicht, training en discipline. De training in het gebruik van het format is in Lelystad ook geregeld. De organisatie biedt onder meer schrijfcursussen aan voor beginners en voor gevorderden. Deze gaan soms wegens gebrek aan belangstelling vanuit de organisatie niet door. Verbetermogelijkheden liggen dus vooral op het vlak van toezicht, begeleiding en discipline. Dit is niet alleen een kwestie van structuur, maar ook van cultuur.

## **7. Inhoudelijke kwaliteit raadsvoorstellen.**

College en ambtelijke organisatie vinden, dat zij goed rekening houden met de verschillende rollen van raad en college. Maar de raadsleden zijn hier niet tevreden over. Het college heeft vanuit haar bestuursbevoegdheden meer behoefte aan detailuitwerkingen. Voor een raadslid moet het raadsvoorstel vooral sturing op hoofdlijnen mogelijk maken en handvatten bieden om naderhand te controleren. Raadsleden hebben behoefte aan een compacte tekst in gewone taal, die de aandacht vestigt op de grote lijn. Bijzaken kunnen in bijlagen, voetnoten, ter inzage of helemaal niet. Het kost veel meer energie om de kern van de voorstellen te doorgronden, die niet aan deze normen voldoen. Raadsleden willen graag beleidsalternatieven aangereikt krijgen. Die worden nu vaak niet in voorstellen genoemd.

Het gaat uiteindelijk om de perceptie en het vertrouwen van raadsleden. Zij moeten ervan uit kunnen gaan, dat zij op basis van kwalitatief goede raadsvoorstellen de juiste besluiten kunnen nemen. Tekortkomingen wekken irritatie bij raadsleden. Het gevolg is dat een zuivere beoordeling wordt bemoeilijkt, maar ook dat een technisch debat wordt uitgelokt. Dit kan leiden tot extra vergadertijd voor de raad. Het kan ook leiden tot extra werk voor college en ambtelijke organisatie.

De belangrijkste rode draad voor de kwaliteit van raadsvoorstellen is, dat de kwaliteit erg wisselend is per voorstel. De kwaliteit hangt af van de steller. Vaak is er sprake van variëteit in de vormgeving en inhoud van raadsvoorstellen. Raadsleden moeten daardoor zoeken naar informatie. De belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten zijn:

- De beschrijving van de beleidscontext en -geschiedenis,

- het SMART omschrijven van maatschappelijke effecten en doelen,
- de financiële onderbouwing,
- het geven van beleidsalternatieven,
- beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden,
- het geven van beleidsalternatieven en keuzeruimte.
- informatie en evaluatiemomenten voor de raad.
- taal en vormgeving.

Dit zijn elementen die voor een groot deel ook terugkomen in het format en in de bijbehorende helpteksten. De elementen die ontbreken in het format zijn een samenvatting (voor de overzichtelijkheid) en het geven van beleidsalternatieven, scenario's of dilemma's die aan de orde zijn geweest.

## 8. Urgentie kwaliteitsverbetering.

Het college en de ambtelijke organisatie zijn aanmerkelijk positiever over de kwaliteit van raadsvoorstellen, dan de raad. In het algemeen willen raadsleden allemaal een vorm van kwaliteitsverbetering. De raad is eindgebruiker van de raadsvoorstellen. Hun wensen en ideeën zouden daarom centraal moeten staan bij de totstandkoming van de raadsvoorstellen. Dit lijkt momenteel nog onvoldoende het geval. Het college biedt nog teveel stukken aan die niet voldoen aan de gestelde criteria. Met de toetsingscriteria voor raadsvoorstellen die het agendaoverleg hanteert, stelt de raad basale eisen aan wat hij verwacht van een goed raadsvoorstel. Door de toetsing van raadsvoorstellen door het agendaoverleg geeft de raad daar ook signalen over af. Maar, de raad mag zich als eindgebruiker van raadsvoorstellen veel-eisender opstellen richting de organisatie. Juist omdat raadsvoorstellen bepalend zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol.

De raad wil energie steken in kwaliteitsverbetering. Bij het college wisselt dat. Het college wil raadsvoorstellen niet altijd aan de normen van het format toetsen. Zij zien een strikte toetsing op het format als een keurslijf. Het college hecht meer aan een goede basis voor een debat. Ook zij vinden in het algemeen dat raadsvoorstellen wel beter kunnen. Het college lijkt het probleem minder te voelen en vindt het waarschijnlijk daardoor wat minder urgent. Toch heeft het college er ook belang bij aandacht te besteden aan de kwaliteit van raadsvoorstellen. Een goed raadsvoorstel leidt er toe dat de discussie in de raad meer op hoofdlijnen zal plaatsvinden en minder op de uitvoering. Ook zullen er dan waarschijnlijk minder technische debatten plaatsvinden, wat leidt tot minder werk voor college en organisatie. Maar ook, een goed raadsvoorstel heeft vaak een goed collegevoorstel als basis. Voorop staat dat draagvlak voor verbetering bij het college een belangrijke impuls is voor verbeteringen in de organisatie. Ook dit lijkt een aanleiding voor dialoog tussen raad en college.



## Bijlagen





## I. Literatuurlijst

### **Bestudeerde raadsvoorstellen & bijbehorende stukken**

- Jongleren, nota voor de voorschoolse periode en VVE (B10-08733-1)
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 25 januari 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 8 februari 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten oordeelvormende sessie 15 februari 2011.
- Notulen raadsvergadering 9 maart 2011.
  
- Vaststellen herziening grondexploitatie Warande 2010 1ste deelgebied (B10-04923-1).
- Vaststellen herziening grondexploitatie Warande 2010 hoofdplanstructuur (B10-05171-1).
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 30 november 2010.
- Notulen raadsvergadering 14 december 2010.
  
- Beheer en parkeerbeheer rond Batavia Stad (B11-14996).
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 19 april 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten oordeelvormende sessie 14 juni 2011.
- Conclusies & besluiten BOB en raadsbijeenkomst:  
Besluitenlijst gemeenteraad 29 juni 2011 (notulen raadsvergadering 29 juni 2011 ontbreken).
  
- Onttrekking aan openbaar verkeer Maerlant-project t.b.v. herontwikkeling vrijkomende grond en verwijdering fietsbrug (B11-15832).
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 27 september 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten oordeelvormende sessie 11 oktober 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten oordeelvormende sessie 1 november 2011.
- Notulen raadsvergadering 15 november 2011.
  
- Definitief onttrekkingbesluit Wegenwet Maerlant-project (B12-20893).
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 21 februari 2012.
- Notulen raadsvergadering 21 februari 2012.
  
- Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad (CML) (B11-11171-1).
- Stukken en conclusies & besluiten beeldvormende sessie 22 maart 2011.
- Stukken en conclusies & besluiten oordeelvormende sessie 5 april 2011.
- Notulen raadsvergadering 19 april 2011.

### **Overige stukken gemeente Lelystad**

- Toetsingscriteria voor raadsvoorstellen, Agendaoverleg & Presidium gemeente Lelystad, via griffie, september 2011.
- Takenoverzicht en werkwijze Agendaoverleg, via griffie, 26 april 2010.
- Tussenevaluatie BOB-model, via griffie, 20 juni 2011.
- Rapportage Quick Scan lokaal bestuur, Actieprogramma Lokaal Bestuur en SGBO, via griffie, juni 2012.
- Helpteksten voorstel raad, via bestuurssecretaris, stand van zaken d.d. 19 juli 2012.
- Verslagen agendaoverleg 2011 en 2012.

- Agenda's raadsvergaderingen 2010, 2011 en 2012 (tot en met 10 juli 2012), via website raad Lelystad.
- Notulen raadsvergaderingen 2010, 2011 en 2012 (tot en met 19 juni 2012), via website raad Lelystad.
- Mavim procesbeschrijving College overleg en besluitvorming, via Intranet gemeente Lelystad, stand van zaken d.d. 19 juli 2012.

#### **Rapporten andere rekenkamers**

- Verbetering van raadsvoorstellen, kiezen voor kwaliteit in totstandkoming, inhoud en beleving, algemene notitie, Jacques Necker, 2010.
- Kwaliteit van Bussumse raadsvoorstellen, wat stellen raadsvoorstellen voor, rekenkamercommissie Bussum, Partners & Pröpper, 2 september 2010.
- Wat stelt het raadsvoorstel nou voor? Onderzoek naar kwaliteit raadsvoorstellen. Vergelijkend onderzoek in Hellendoorn, Rijssen-Holten, Wierden, Rekenkamer West Twente, oktober 2008.
- Helderheid in raadsvoorstellen, onderzoek van de rekenkamercommissie Ermelo naar de formulering van de raadsvoorstellen het jaar 2006, rekenkamercommissie Ermelo, 24 januari 2008.

#### **Andere informatiebronnen**

- Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet door T D Cammelbeeck, H R B M Kummeling .
- Actualiteitencolleges gemeentewet 2008/2009, project de eerste overheid, VNG.

## II. Lijst geïnterviewde personen.

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Datum interview</b>
<b>J. Fackeldey</b>	Wethouder	Gemeente Lelystad	24 mei 2012
<b>W. de Jager</b>	Wethouder	Gemeente Lelystad	24 mei 2012
<b>N. Versteeg</b>	Gemeentesecretaris	Gemeente Lelystad	24 mei 2012
<b>J. Woltjer</b>	Raadsgriffier	Gemeente Lelystad	24 mei 2012
<b>L. Caniels</b>	Raadslid / fractie-voorzitter CDA	Gemeente Lelystad	4 juni 2012
<b>P. Hamstra</b>	Raadslid VVD	Gemeente Lelystad	6 juni 2012
<b>P. Schot</b>	Raadslid / Fractie-voorzitter D66	Gemeente Lelystad	6 juni 2012
<b>F. van den Brink</b>	Raadslid Inwoners-partij	Gemeente Lelystad	6 juni 2012
<b>H. Soomers</b>	Raadslid / fractie-voorzitter PvdA	Gemeente Lelystad	6 juni 2012

Daarnaast zijn (mondeling en via e-mail) inlichtingen ingewonnen bij:

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Datum</b>
<b>J. van Casteren</b>	Directiesecretaris	Gemeente Lelystad	Juli 2012
<b>M. de Boer</b>	Bestuurssecretaris	Gemeente Lelystad	Juli 2012
<b>H. Riepma</b>	Medewerker griffie	Gemeente Lelystad	Juli 2012
<b>G. van der Toorn</b>	Generiek applicatie-beheerder	Gemeente Lelystad	Juli 2012
<b>C. di Bortolo</b>	Medewerker kwaliteit en proces- management	Gemeente Lelystad	Juli 2012
<b>D. van der Vliet-Smals</b>	Medewerker HRM (opleidingen)	Gemeente Lelystad	Juli 2012



### III. Beschrijving onderzoeksproces.

Dit onderzoek heeft het karakter van een 'quick scan'. Een quick scan is gericht op het snel verkennen van een onderwerp. Het is de bedoeling hierbij duidelijke, concrete leerpunten te benoemen. Met een quick scan worden minder middelen ingezet. Het onderzoek is daarom beperkt in reikwijdte en diepgang. Doordat de informatiebronnen zeer toegankelijk zijn, kunnen ze snel geanalyseerd worden. Er is sprake van zogenaamd kwalitatief onderzoek. Dit onderzoek is niet zozeer gericht op het geven van een hard oordeel. Het is meer de bedoeling aanleiding te geven voor bezinning op het onderwerp.

Het onderzoek is in vier stappen ingedeeld.

1. Als eerste stap heeft de rekenkamer de randvoorwaarden voor raadsvoorstellen benoemd. Dit model noemt de rekenkamer het ideaalbeeld. Het ideaalbeeld is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport. Het ideaalbeeld is het referentiekader voor de beoordeling van de kwaliteit van raadsvoorstellen.

Het model van de rekenkamer is vergeleken met het door het presidium vastgestelde model toetsingscriteria voor raadsvoorstellen voor het agendaoverleg. Deze modellen komen grotendeels overeen. Er zijn verschillen. In het model van de rekenkamer wordt niet ingegaan op:

- De verschillende vormvereisten over besluitpunten.
- Het noemen van de begrotingsparagraaf.
- Het koppelen van argumenten en kanttekeningen aan besluitpunten.
- Het beargumenteren van elk besluitpunt.
- Eventueel te nemen participatiestappen.
- Raadsbesluit en voorgesteld besluit zijn gelijk.
- Het weergeven van de bevoegdheid van de raad.

Deze punten uit het model van het agendaoverleg zijn uiteraard ook zeer relevant. Toch heeft de rekenkamer in dit onderzoek getoetst aan de hand van het eigen model. Het ideaalbeeld legt de nadruk zowel op de inhoud, als op de vorm en de rol van de raad. Het is opgezet als checklist voor de beoordeling van raadsvoorstellen. Als het gaat om voorstellen voor te voeren beleid, is het in zijn geheel van toepassing. In nota's waarin het accent ligt op uitvoering is - afhankelijk van het voorstel - maar een deel van het model van toepassing.

2. De rekenkamer heeft vervolgens vijf raadsvoorstellen uitgekozen voor onderzoek. De selectie van de voorstellen is niet representatief voor alle raadsvoorstellen. De voorstellen zijn geselecteerd om rode draden in de kwaliteit van de raadsvoorstellen te achterhalen. De vijf geselecteerde raadsvoorstellen en de behandeling daarvan zijn vergeleken met het ideaalbeeld. In twee daarvan ligt het accent op doelen en beleidsinhoud, in de drie andere op beleidsuitvoering. Gelet op de beperkte reikwijdte en diepgang van dit type onderzoek, was het niet mogelijk in te gaan op de juridische juistheid van de inhoud van het raadsvoorstel. De onderzoeker heeft daardoor niet beoordeeld of de beleidsinformatie, de probleemanalyse, de cijfers, de risico-inschattingen, de procedures, de juridische en financiële onderbouwing en de behaalde resultaten ook kloppen. Behalve van de vijf raadsvoorstellen zelf, zijn ook de bijbehorende nota's en andere stukken onderzocht. Ook zijn de verslagen van de desbetreffende BOB-sessies en de notulen van de raadsvergaderingen doorgenomen. De stukken zijn geanalyseerd vanuit de

invalshoek van een ‘gemiddeld’ raadslid<sup>49</sup>. In een werkdocument is vastgelegd in hoeverre de voorstellen wel of niet aan het ideaalbeeld voldoen. Hieruit zijn ‘rode draden’ afgeleid voor de kwaliteit van raadsvoorstellen.

3. Hierna zijn gesprekken gevoerd met twee wethouders, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier twee leden van het college, de gemeentesecretaris, de raadsgriffier en vijf raadsleden. Een overzicht van onze gesprekspartners staat in de bijlagen. De bevindingen uit de tweede stap zijn met hen besproken. Onderwerp van deze gesprekken was ook het bewaken van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Concreet gaat het dan om het gebruiken van een format of sjabloon voor raadsvoorstellen en het zorgen voor naleving hiervan. Ook is gesproken over het verloop van het door de raad van Lelystad gehanteerde vergadermodel: de BOB-procedure. Hierbij zijn ook de uitkomsten betrokken van een tussentijdse evaluatie van de werking van de BOB-procedure uit 2010. Alle gesprekspartners hebben vooraf ter voorbereiding via de mail een aantal vragen gekregen. Tijdens de gesprekken zijn open vragen gesteld. Ook is een reactie gevraagd op onze bevindingen per raadsvoorstel. Het totaal van bevindingen over de kwaliteit van raadsvoorstellen uit de stukken en de gesprekken is vervolgens voorgelegd aan het agendaoverleg. Ook hun reactie is verwerkt in deze notitie.
4. De gesprekspartners waren van mening, dat de procedure die raadsvoorstellen doorlopen niet los kan worden gezien van de inhoudelijke kwaliteit van de voorstellen. Zij vonden het belangrijk het gehele proces, vanaf de totstandkoming van het voorstel tot en met de besluitvorming door de raad, mee te wegen in dit onderzoek. Het verzoek was het onderzoek in een bredere context te plaatsen. Om hieraan tegemoet te komen hebben we geprobeerd aan de hand van beschikbare stukken en de afgenomen interviews een globaal beeld te schetsen van de procedure. Dat betekende ook dat de rekenkamer haar oorspronkelijke vraagstelling voor een belangrijk deel heeft losgelaten. Daarin was geen aandacht voor de procedure. Het was niet eenvoudig relevante stukken boven tafel te krijgen. We zijn nagegaan bij de ambtelijke organisatie of er procesbeschrijvingen zijn, die kunnen dienen als leidraad. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van stukken uit de organisatie en hebben we inlichtingen ingewonnen bij de directiesecretaris, bestuurssecretaris en de griffie. Hieruit bleek dat de griffie ooit een boekje had waarin allerlei procedures werden beschreven. Circa drie jaar geleden is nog een poging gedaan dat boekje te vernieuwen onder de codenaam “de gereedschapkast van Dirk”. Dit heeft geen concreet product opgeleverd, omdat op een bepaald moment de koppeling werd gemaakt met het digitaal werken. Procesbeschrijvingen van het bestuurlijk besluitvormingsproces van raadsvoorstellen uit het verleden waren dus niet voorhanden. Nieuwe procesbeschrijvingen worden nu gemaakt in het kader van de digitale besluitvormingsprocedure. Uiteindelijk is het geschetste proces in hoofdstuk 4 gebaseerd op de concept-procesbeschrijving voor collegevoorstellen in het digitale besluitvormingsproces. Deze procesbeschrijving is aangevuld aan de hand van aanwijzingen van de steller van de procesbeschrijving voor raadsvoorstellen. Hierna hebben we gekeken naar het format voor raadsvoorstellen. Tot slot hebben we naar de raadsagenda’s en raadsnotulen van 2010, 2011 en (deels) 2012. Op deze manier hebben we inzicht gekregen in de hoeveelheid en spreiding van raadsvoorstellen. Ook is gekeken naar de hoeveelheid initiatiefvoorstellen, moties en amendementen die de raad in stemming heeft genomen.

---

<sup>49</sup> Een raadsstuk moet in de ogen van de rekenkamer voor iedereen leesbaar zijn. Als het aan de criteria van het ideaalbeeld voldoet, is het ook goed leesbaar voor de inwoner. Zie ook bijlage X.

#### IV. Juridisch kader op hoofdlijnen.

Artikel	Omschrijving
<b>Artikel 124 lid 1 grondwet</b>	De algemene autonome bestuursbevoegdheid van de raad: oftewel het besturen van de gemeenten beslissen zelf wat ze doen en welke regels ze maken op hun eigen grondgebied.
<b>Artikel 125 lid 1 grondwet</b>	De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De vergaderingen zijn openbaar. Hiermee wordt zijn positie als democratisch gekozen hoofddorgaan van het bestuur van de gemeente benadrukt.
<b>Artikel 108 lid 1 gemeentewet</b>	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten. De regeling en het bestuur van de gemeente is een bevoegdheid van de raad. Hiermee wordt met zoveel woorden de kaderstellende rol van de raad bedoeld.
<b>Artikel 108 lid 2 gemeentewet</b>	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daarvoor bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend. Oftewel: het college is bevoegd met de taken uit medebewind.
<b>Artikel 147 lid 1 gemeentewet</b>	Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daarvoor niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. Oftewel: alleen de raad mag verordeningen vaststellen.
<b>Artikel 147 lid 2 gemeentewet</b>	De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, eerste lid, berusten bij de raad.
<b>Artikel 147 lid 3 gemeentewet</b>	De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, tweede lid, berusten bij het college, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend.
<b>Artikel 160 lid 1, a gemeentewet</b>	Het college is bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover de wet bepaalt dat de raad of de burgemeester hiermee is belast.
<b>Artikel 160 lid 1, b gemeentewet</b>	Het college is bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Dit is niet alleen een bevoegdheid, maar ook een plicht raadsbesluiten behoorlijk voor te bereiden.
<b>Artikel 169 lid 2 gemeentewet (actieve informatieplicht)</b>	Het college geeft alle inlichtingen die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
<b>Artikel 180 lid 2 gemeentewet (actieve informatieplicht)</b>	De burgemeester geeft alle inlichtingen die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

De gemeente Lelystad moet bij al haar handelen rekening houden met een aantal algemene richtlijnen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zijn de spelregels waar de gemeente zich aan moet houden. Deze spelregels staan voor een deel in de wet en zijn voor een deel afgeleid van jurisprudentie. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn:

- **Legaliteitsbeginsel.** Er is geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet.
- **Zorgvuldigheidsbeginsel.** De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming (art. 3:2 Awb).
- **Motiveringsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:46 Awb).
- **Rechtszekerheidsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
- **Gelijkheidsbeginsel.** De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).
- **Verbod van détournement de pouvoir.** Een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).
- **Fair-play-beginsel.** De overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen (art. 2:4 Awb).
- **Verbod op détournement de procédure.** Er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat
- **Vertrouwensbeginsel.** Wie op goede gronden -bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging- erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, heeft daar ook recht op.
- **Specialiteitsbeginsel.** Een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb).
- **Evenredigheidsbeginsel.** De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (art. 3:4 lid 2 Awb).
- **Vertrouwensbeginsel.** Een burger mag, onder bepaalde voorwaarden, kunnen vertrouwen op uitspraken van een bestuursorgaan waarin dingen worden toegezegd maar die later niet nagekomen (kunnen) worden door het bestuursorgaan.

### **Bevoegdheden raad hoofdlijnen**

De raad is de baas van de gemeente. De raad heeft het (initiatief)recht op het nemen van bestuursbesluiten. Dat staat in de Grondwet en is ook te herleiden tot de artikelen 147(lid 2) en 108 (lid 1) van de Gemeentewet. Als uit de wet niet duidelijk kan worden afgeleid of college of raad bevoegd is, beslist uiteindelijk de raad daarover.

De raad bepaalt de (beleids)kaders en controleert. De raad bepaalt dus de hoofdlijnen van beleid waarbinnen het college haar taken moet uitvoeren en controleert of die uitvoering goed is gebeurd. Met kaderstelling wordt dus in wezen niet veel anders bedoeld dan het sturen op hoofdlijnen. De raad heeft hiervoor o.a. de 'klassieke instrumenten' begroting (budgetrecht), verordeningen, plannen en moties. In de raadsvergaderingen gaat het dus ook om de grote lijnen.



### **Bevoegdheden college hoofdlijnen**

Het college heeft vrijwel alle bestuursbevoegdheden. Dit zijn onder andere de in ongeveer 350 bijzondere wetten opgenomen zogenaamde medebewindbevoegdheden. Deze zijn in 2006 bijna van de raad naar het college gegaan. Deze bevoegdheden zijn de kern van de bestuurstaken van het college. Ze beslaan vrijwel het gehele scala van lokale overheidszorg. Daarnaast is het college bevoegd de dagelijkse gang van zaken te besturen v.w.b. de autonome taken. Het college is ook bevoegd wanneer het gaat om de ambtelijke organisatie.

De leden van het college zijn op grond van de gemeentewet individueel en collectief verantwoordelijk voor de besluiten en handelingen van het college en het handelen van de ambtenaren. Daaronder valt de uitoefening van de wettelijk toegekende bestuursbevoegdheden en de vervulling van de wettelijke inlichtingenplichten.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Bron toelichtingen: Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet door T D Cammelbeeck, H R B M Kummeling & Actualiteitencolleges gemeentewet 2008/2009, project de eerste overheid, VNG.



## V. Relevante uitkomsten Quick Scan Lokaal bestuur.

In juni 2012 heeft de gemeente Lelystad meegedaan aan de Quick Scan Lokaal Bestuur van SGBO. De opdrachtgever was het presidium. Het college heeft ook formeel besloten om mee te doen. Het rapport heeft geen formele status, maar is rondgestuurd naar alle deelnemers. Het presidium heeft gesproken over het verdere proces van het onderzoek. Het presidium heeft besloten een breed samengestelde werkgroep in te stellen. Deze bestaat uit de burgemeester, vier raadsleden en de griffier. Ook zijn een vertegenwoordiger van het college en de gemeentesecretaris uitgenodigd om deel te nemen. De taak van de werkgroep is Het samenstellen van een agenda met activiteiten. Deze zijn gericht op het bevorderen van de bestuurlijke samenwerking.

Hieronder worden de voor dit onderzoek relevante vragen en antwoorden weergegeven.

### **Achtergrond**

Er bestaat geen standaard gemeente. Nederlandse gemeenten allemaal dezelfde hoofdstructuur, toch hebben raad en college in praktijk veel vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven. Hoe het lokaal bestuur is samengesteld, en hoe de relevante partijen (samen) werken, bepaalt voor een groot deel de kwaliteit, kracht en identiteit van de gemeente.

Het Actieprogramma Lokaal Bestuur stimuleert en ondersteunt gemeenten bij het versterken van het lokaal bestuur. SGBO, onderzoek, advies en implementatie, heeft in opdracht van het Actieprogramma de Quick Scan Lokaal Bestuur ontwikkeld.

Met de Quick Scan Lokaal Bestuur kunnen raadsleden, collegeleden en ambtenaren de gemeentelijke praktijk van samenwerking zelf beoordelen. Het accent ligt daarbij op cultuuraspecten. De Scan omvat een inventarisatie en evaluatie van de bestaande situatie. Via een korte internet-enquête geven raadsleden, collegeleden, griffier, gemeentesecretaris en een aantal andere ambtenaren hun mening over de stand van zaken over de (samen)werking binnen hun gemeente. Het instrument geeft geen antwoorden of eendoordelen. Het resultaat is een bespreekstuk: vooral de onderwerpen waarover onvrede bestaat of waar sprake is van sterk uiteenlopende meningen geven aanleiding voor een verder gesprek. Welke onderdelen verlopen naar wens? Welke acties moeten nog worden ondernemen? In hoeverre staan 'de klokken gelijk'? De Quick Scan biedt een korte, maar intensieve oriëntatie op de huidige situatie, om daarmee houvast te bieden voor verdere verbetering.

De respons in de gemeente Lelystad is als volgt:

	Aangemeld	Ingevuld
Raadsleden	37	28 (76%)
Collegeleden	7	6 (86%)
Ambtenaren	15	9 (60%)

### **Deel 2: Over de gemeenteraad**

15. Bent u tevreden over de kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad?

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	7%	52%	41%	0%	27	-
<b>Collegeleden</b>	0%	67%	33%	0%	6	-
<b>Ambtenaren</b>	22%	78%	0%	0%	9	--
<b>Totaal</b>	10%	60%	31%	0%	42	-
				Referentie	0	

16. Is er een lange termijn agenda?

	Nee	Ja	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	63%	37%	27	-
<b>Collegeleden</b>	17%	83%	6	++
<b>Ambtenaren</b>	67%	33%	9	-
<b>Totaal</b>	57%	43%	42	-
			Referentie	--

17. Hoe tevreden bent u over die lange termijn agenda?

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	0%	50%	50%	0%	10	0
<b>Collegeleden</b>	0%	40%	60%	0%	5	+
<b>Ambtenaren</b>	0%	67%	33%	0%	3	-
<b>Totaal</b>	0%	50%	50%	0%	18	0
					Referentie	+

24. Bent u tevreden over de politieke discussie tussen raadsleden onderling?

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	4%	37%	59%	0%	27	+
<b>Collegeleden</b>	0%	67%	33%	0%	6	-
<b>Ambtenaren</b>	11%	89%	0%	0%	9	--
<b>Totaal</b>	5%	52%	43%	0%	42	-
					Referentie	0

25. Bent u tevreden over de politieke discussie tussen raad en college?

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	4%	37%	59%	0%	27	+
<b>Collegeleden</b>	17%	50%	33%	0%	6	-
<b>Ambtenaren</b>	22%	67%	11%	0%	9	--
<b>Totaal</b>	10%	45%	45%	0%	42	-
					Referentie	+

27. Stelling: "De raadsvoorstellen zijn meestal zo opgesteld dat er op een goede manier besluitvorming over kan plaatsvinden."

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Zeer mee eens	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	4%	37%	59%	0%	27	+
<b>Collegeleden</b>	0%	0%	83%	17%	6	++
<b>Ambtenaren</b>	0%	11%	89%	0%	9	++
<b>Totaal</b>	14%	26%	69%	2%	42	+
					Referentie	+

### Deel 3: Over Burgemeester en Wethouders

34. Bent u tevreden over de kwaliteit van besluiten van het college?

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	4%	26%	70%	0%	27	+
<b>Collegeleden</b>	0%	0%	83%	17%	6	++
<b>Ambtenaren</b>	0%	11%	89%	0%	9	++
<b>Totaal</b>	2%	19%	76%	2%	42	++
					Referentie	+

### Deel 4: Ondersteuning

49. Stelling: "De ambtenaren van onze gemeente houden voldoende rekening met de verschillende rollen van raad en college."

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Zeer mee eens	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>	11%	52%	37%	0%	27	-
<b>Collegeleden</b>	0%	33%	67%	0%	6	+
<b>Ambtenaren</b>	0%	33%	67%	0%	9	+
<b>Totaal</b>	7%	45%	48%	0%	42	-
					Referentie	+

### Deel 5: Interne samenwerking

51. Wat is uw oordeel over de taakverdeling tussen college en raad als het gaat om besluitvorming in het algemeen?

	Taakverdeling is onduidelijk	Taakverdeling is duidelijk	(n)	beeld
<b>Raadsleden</b>	22%	78%	27	++
<b>Collegeleden</b>	67%	33%	6	-
<b>Ambtenaren</b>	56%	44%	9	-
<b>Totaal</b>	36%	64%	42	+
			Referentie	--

61. Schrijft u stukken voor de raad anders dan de stukken voor het college?

	Nee	Ja	(n)	Beeld
<b>Raadsleden</b>			0	
<b>Collegeleden</b>			0	
<b>Ambtenaren</b>	33%	67%	9	+
<b>Totaal</b>	33%	67%	9	+
			Referentie	--



## VI. Format Lelystad.



### Voorstel aan de raad

Nummer:

Portefeuille:  
Programma:  
Programma onderdeel:  
Steller:  
Afdeling:  
Telefoon:  
E-mail:

Punt : van de agenda voor de vergadering van

Onderwerp:

Voorgesteld besluit

Aanleiding

Beoogd effect

Argumenten

Financiële aspecten

Nummer

Kanttekeningen

Communicatie en voortgang

Lelystad,

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

N. Versteeg

M. Horselenberg





## Raadsbesluit

Nummer:

De raad van de gemeente Lelystad,

op voorstel van het college van de gemeente Lelystad d.d.:

**B E S L U I T:**

Lelystad,

De raad van de gemeente Lelystad,

de griffier,

de voorzitter,



## VII. Helpteksten raadsvoorstel

### HELPTKSTEN VOORSTEL COLLEGE - RAAD<sup>51</sup>:

#### Onderdeel: raadsvoorstel

##### Voorgesteld besluit:

- Formuleer het besluit in korte, heldere zinnen;
- Zorg voor een amendeerbaar besluit d.w.z. dat de beslispunten afzonderlijk opgesomd worden;
- Gebruik geen afkortingen, vermijd jargon / ambtelijke taal;
- Begin niet met "in te stemmen met". De raad hoeft niet in te stemmen met iets waartoe hij zelf bevoegd is!;
- Vermeld onderwerp en actie in het besluit. Het besluit moet zelfstandig leesbaar zijn, je moet uit het besluit kunnen lezen waar het over gaat;
- Gebruik de actieve vorm - denk: "de raad besluit om" en schrijf vervolgens "dit of dat **te** doen of **te** laten";
- Bij meer dan één besluit: nummer de besluiten;
- Als het college het voorstel als "geheim" heeft geclassificeerd, dan dient de raad deze geheimhouding te bekrachtigen. Dit moet expliciet in het voorgestelde besluit worden opgenomen, anders vervalt de door het college opgelegde geheimhouding (onder het kopje "argumenten" de reden van de geheimhouding vermelden);
- Geef hier de **letterlijke tekst** van het door de raad te nemen besluit weer. Deze tekst komt dus drie keer voor 1. In het voorstel aan het college, 2 in het voorstel aan de raad en 3 in het raadsbesluit;

##### Aanleiding en context:

- Het raadsvoorstel is geen kopie van het collegevoorstel! Dus niet knippen en plakken. In het collegevoorstel gaat het er om dat de raad een besluit moet nemen, omdat deze daarvoor is bevoegd. Het collegevoorstel kan daarom kort zijn. In het raadsvoorstel wordt inhoudelijk onder de verschillende kopjes aangegeven waarom de raad het besluit zou moeten nemen;
- Geef de lezer **in het kort** aan waarom er een besluit nodig is. Schets de context. Waarom nu dit voorstel?
- Vermeld, indien van toepassing, eerdere besluitvorming of refereer aan een afspraak met of besluit van de raad. Als er eerder een concreet raadsbesluit is genomen, vermeld dan de datum en het nummer van het besluit. Ook kan het bijv. uitvoering van het collegeprogramma betreffen of een actie die in de programmabegroting is aangekondigd. En zo kunnen er meer concrete aanleidingen zijn om nu dit voorstel aan te bieden. Vermeld deze. Geef, zo mogelijk, een korte, bestuurlijk relevante, voorgeschiedenis;
- Let op: neem hier geen argumenten op. Als je hier al aangeeft waarom het besluit genomen moet worden zoals je het hierboven hebt geformuleerd, heb je straks niets meer om in te vullen bij "argumenten". Tip: begin met het aangeven van de argumenten voor het besluit en ga daarna pas naar "Aanleiding en context".

##### Beoogd effect:

- Omschrijf hier zo concreet mogelijk wat het gevolg is van het besluit. Leg daarbij zo mogelijk de relatie met het collegeuitvoeringsprogramma of de programmabegroting ("wat willen we bereiken")

##### Argumenten:

- Dit is het hart van het voorstel. Concentreer je, naast het voorgestelde besluit, vooral op deze paragraaf. Hier overtuig je de lezer ervan waarom het voorgestelde besluit nodig is.

---

<sup>51</sup> Dit zijn de helpteksten die voorheen in de huisstijl (HPL-balk) werden aangeboden en ook in de nieuwe situatie van het digitale besluitvormingsproces een plek hebben (bron: schriftelijke informatie bestuurssecretaris per mail).

Als de lezer het voorgestelde besluit heeft gelezen, leest hij hier de waaroms, de motieven (het besluit is nodig omdat:);

- Herhaling van de tip: begin, na het formuleren van het voorgestelde besluit, met het formuleren van de argumenten en vul pas later de rest van het voorstel in;
- Als het voorgesteld besluit genummerd is, dan het bijbehorende argument van hetzelfde nummer voorzien. Zijn er meer argumenten per besluit, dan subnummers gebruiken (bijv. 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 3c);
- Gebruik geen oneigenlijke of nietszeggende argumenten.

#### **Financiële aspecten:**

- Het is voor de raad van belang om te weten wat de uitvoering van het besluit kost en of dat geld aanwezig is. Geef dit helder en duidelijk aan;
- Noem zo mogelijk naam en nummer van het betreffende programma uit de Programmabegroting en naam en nummer van het programmaonderdeel (vraag zo nodig je controller hiernaar);
- Als er al eerder via besluitvorming geld is besteed aan het onderwerp, dien je dit hier te vermelden. Zeker bij een eerder raadsbesluit is dat van belang.
- Geef aan hoeveel geld er nog resteert van het budget of de reserve / voorziening waaruit het benodigde geld wordt gehaald en of er voor nog komende uitgaven voldoende geld beschikbaar is.

#### **Kanttekeningen:**

- Noem alleen kanttekeningen (risico's) die direct met het voorgestelde besluit te maken hebben;
- Nummer de kanttekeningen overeenkomstig de nummering van het voorgestelde besluit;
- Als de rubriek Kanttekeningen langer wordt dan de rubriek Argumenten, moet je je afvragen of het nu wel de tijd is om het voorstel ter besluitvorming voor te leggen. Moet er eerst niet nog nadere afstemming plaatsvinden?

#### **Communicatie en Voortgang:**

Vermeld kort en bondig of er in het voortraject al over het voorstel is gecommuniceerd / geparticipeerd. Vermeld hier ook hoe het besluit wordt gecommuniceerd en de uitvoering van het besluit ter hand wordt genomen. Geef aan op welke wijze de raad op de hoogte wordt gehouden. Geef aan op welke wijze de raad kan controleren of het beoogde effect is bereikt. Komt er een tussen- of eindrapportage? Wordt er geëvalueerd? Wordt de voortgang gemeld in de halfjaar-rapportage? Kortom: geef de raad inzicht in de wijze waarop deze zijn controlerende taak kan uitoefenen.

## VIII. Spreiding raadsvoorstellen 2010, 2011 & 2012

Met uitzondering van 2010 zijn de raadsvoorstellen in de onderzochte jaren vrij evenwichtig over het jaar gespreid.

- Van de 22 raadsvergaderingen in **2010** was bijna de helft (tien) óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen niet erg evenwichtig over het jaar zijn gespreid. Dit kan zijn veroorzaakt door de verkiezingen in 2010.
- Van de 25 raadsvergaderingen in **2011** waren drie vergaderingen óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen waarschijnlijk vrij evenwichtig over het jaar zijn gespreid.
- Van de 15 raadsvergaderingen tot en met 19 juni **2012** waren er drie óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen waarschijnlijk vrij evenwichtig over het jaar zijn gespreid.

Jaar	A-stukken	B-stukken	Totaal aantal RV	Aantal raadsvergaderingen	Gemiddeld aantal B-stukken per vergadering
2010	55	50	105	22	2,5
2011	54	43	97	25	2,2
2012 (t/m 10-7)	42	30	72	15	2,8

- De pieken in de behandeling in **2010** waren in de drie maanden voor de verkiezingen en een kleine piek voor de zomer 2010.
- In **2011** was er een kleine piek voor de zomer.
- Tot **medio 2012** was er een kleine piek in de behandeling eind mei / begin juni.

Eenzelfde beeld is te zien wanneer wordt gekeken naar de duur van de raadsvergaderingen. Om de individuele jaren te kunnen vergelijken, geven we eerst een indruk van de overkoepelende gegevens.

Jaar	Aantal vergaderingen	Totaal uren raadsvergadering	Gemiddelde raadsvergadering	Gemiddeld zonder algemene beschouwingen / begroting
2010	22	42 uur 10 minuten	1 uur 55 minuten	1 uur 40 minuten
2011	25	45 uur	1 uur 48 minuten	1 uur 26 minuten
2012 (t/m 19-6)	15	19 uur 45 minuten	N.v.t.	1 uur 38 minuten

In 2010 en 2011 zijn respectievelijk de besprekingen van de begroting en de algemene beschouwingen extreem lange vergaderingen. Deze beslaan grosso modo twee vergaderingen van ruim vier uur. Deze kunnen voor een goede vergelijking met 2012 beter buiten beschouwing worden gelaten.

Wanneer deze buiten beschouwing worden gelaten zijn er qua vergaderduur uitschieters te zien zowel naar beneden. Als uitschieters naar boven beschouwen we 2,5 uur en langer. Uitschieters naar beneden zijn een half uur en korter. Bij de beoordeling van de spreiding wordt alleen gekeken naar de behandelde raadsvoorstellen. Alle overige

agendaonderdelen zijn buiten beschouwing gelaten. De zwaarte van de bespreking is ingeschat op basis van het aantal pagina's in de notulen.

### Spreiding raadsvoorstellen 2010

Van de 22 raadsvergaderingen in 2010 was bijna de helft (tien) óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen niet erg evenwichtig over het jaar zijn gespreid. Dit kan zijn veroorzaakt door de verkiezingen in 2010.

De laatste drie vergaderingen voor de verkiezingen van 2010 waren extreem druk. Daarnaast waren er – afgezien van de bespreking van de begroting – ook lange vergaderingen in april, juni en juli.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
12-1-2010	0	8	3 uur 45 minuten
2-2-2010	9	2	4 uur 13 minuten
16-2-2010	0	10	3 uur 20 minuten
20-4-2010	3	4	2 uur 45 minuten
22-6-2010	2	4	3 uur 12 minuten
6-7-2010	2	4	2 uur 35 minuten

De vergaderingen van 12 januari 2010 en 16 februari 2010 hadden met name veel lichte besprekingen. De vergadering van 2 februari 2010 had twee relatief zware besprekingen. In de vergadering van 20 april 2010 zijn de nieuwe wethouders benoemd. Verder waren er voornamelijk korte besprekingen. In de vergadering van 22 juni 2010 waren er voornamelijk korte besprekingen met één middelzwaar onderwerp. In de vergadering van 6 juli 2010 waren er voornamelijk korte besprekingen met één zwaar onderwerp.

Tegenover de uitschieters naar boven, zijn er ook extreme korte vergaderingen geweest in 2010.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
7-9-2010	10	0	20 minuten
14-9-2010	1	1	30 minuten
5-10-2010	2	0	15 minuten
19-10-2010	1	0	10 minuten

De vergaderingen van 7 september, 5 oktober en 19 oktober 2010 hadden alleen maar A-stukken. De vergadering van 14 september 2010 had één A- en één B-stuk. Het B-stuk werd kort besproken.

De overige vergaderingen vielen binnen een normale bandbreedte.

### Spreiding raadsvoorstellen 2011

Van de 25 raadsvergaderingen in 2011 waren er drie óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen waarschijnlijk vrij evenwichtig over het jaar zijn gespreid.

In 2011 waren er van twee vergaderingen geen notulen beschikbaar (van 26 april en 29 juni 2011). Deze vergaderingen konden daarom niet beoordeeld worden.

In 2011 was er – afgezien van de algemene beschouwingen en de begroting – één extreem lange vergadering van 2,5 uur of langer.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
12-7-2011	5	4	4 uur 50 minuten

De vergadering van 12 juli 2011 had twee middelzware en twee korte besprekingen.

Extreem korte vergadering van een half uur of korter waren er ook. Twee vergaderingen duurden een half uur of korter.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
15-2-2011	1	1	25 minuten
27-9-2011	3	0	15 minuten

De vergaderingen van 27 september 2011 had alleen maar A-stukken. De vergadering van 15 februari 2011 had één A- en één B-stuk. Het B-stuk werd zonder bespreking en hoofdelijke stemming conform voorstel aangenomen.

De overige vergaderingen vielen binnen een normale bandbreedte.

#### Spreiding raadsvoorstellen 2012

Van de 15 raadsvergaderingen tot en met 19 juni 2012 waren er drie óf extreem lang óf extreem kort. Hieruit kan worden afgeleid dat de stukken toen waarschijnlijk vrij evenwichtig over het jaar zijn gespreid.

In 2012 waren er vanaf 19 juni 2012 nog geen notulen beschikbaar. Deze vergaderingen konden daarom niet beoordeeld worden.

In 2012 waren er twee extreem lange vergadering van 2,5 uur of langer.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
29-5-2012	4	5	2 uur 30 minuten
12-6-2012	4	4	2 uur 30 minuten

De vergadering van 29 mei 2012 had vier korte en één middelzware bespreking. De vergadering van 12 juni 2012 had drie korte en één zware bespreking.

Extreem korte vergadering van een half uur of korter waren er ook. Eén vergadering duurde een half uur of korter.

Datum	A-stukken	B-stukken	Tijdsduur
19-6-2012	0	1	10 minuten

De vergadering van 19 juni 2012 had één B-stuk. Het B-stuk werd zeer kort besproken. De overige vergaderingen vielen binnen een normale bandbreedte.





## IX. Ideaalbeeld raadsvoorstel rekenkamer.

<b>Titel voorstel:</b> .....			
<b>Kenmerken van inhoudelijke kwaliteit</b>	<b>Specificatie</b>	<b>Ja/ hieraan is voldaan want</b>	<b>Nee/ hieraan is niet voldaan want</b>
<b>De relevante context is volledig in beeld</b>	de voorgeschiedenis is overzichtelijk beschreven		
	de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is beschreven		
<b>De effecten van het beleid zijn duidelijk beschreven</b>	de verwachte effecten van het beleid zijn duidelijk omschreven		
	de verwachte neveneffecten zijn duidelijk omschreven		
	beleidsinstrumenten worden duidelijk beschreven		
	de oorzakelijke relaties tussen verwachte effecten en door gemeente te leveren prestaties zijn duidelijk benoemd		
	de verwachte effecten zijn SMART geformuleerd		
	er is voor het bereiken van de verwachte effecten een tijdpad beschreven		
<b>Er wordt een goed onderbouwde keuze uit verschillende beleidsalternatieven voorgelegd</b>	alle belangrijke alternatieven voor het maken van een beleidskeuze worden uiteengezet		
	de informatie over de diverse alternatieven is gelijkwaardig		
	de raad wordt op een overzichtelijke wijze in staat gesteld om op basis van verschillende alternatieven zijn keuze te maken		
<b>Alle voor het realiseren van de gewenste effecten benodigde middelen zijn beschreven</b>	de benodigde financiële middelen zijn duidelijk beschreven		
	de benodigde juridische middelen zijn duidelijk beschreven		
	de relevante overige middelen zijn beschreven		
<b>Alle rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk</b>	de rol en de verantwoordelijkheid van de gemeente is duidelijk		
	de rollen en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen partijen/ partners zijn duidelijk		
<b>In het voorstel is duidelijk aangegeven hoe de risico's met betrekking tot de beleidsuitvoering worden beheerst</b>	alle risico's zijn beschreven		
	in relatie tot beschreven risico's worden adequate acties benoemd		

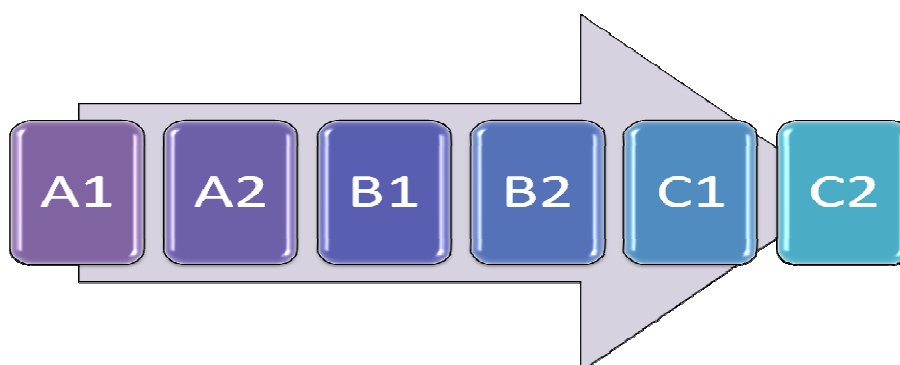
<b>In het voorstel blijkt duidelijk hoe de raad in de loop van de beleidsperiode over de realisatie van de doelen zal worden geïnformeerd</b>	de momenten waarop evaluatie zal plaatsvinden zijn aangegeven		
	De momenten waarop de raad over de realisatie van de doelen informatie krijgt zijn duidelijk aangegeven		
<b>Het te nemen raadsbesluit is volledig en de formulering ervan is helder</b>	de te nemen besluiten zijn ondubbelzinnig omschreven		
	alle relevante onderwerpen van de onderliggende stukken komen aan de orde		
<b>Kenmerken van kwaliteit vormgeving</b>	<b>Specificatie</b>	<b>Ja/ hieraan is voldaan want</b>	<b>Nee/ hieraan is niet voldaan want</b>
<b>Het voorstel is overzichtelijk ingedeeld</b>	overzichtelijke inhoudsopgave		
	duidelijke alinea-indeling		
	hoofdlijn en detail goed onderscheiden		
	achtergrondinformatie in bijlagen		
<b>De tekst van het voorstel is gemakkelijk leesbaar</b>	laagdrempelige taal		
	consistent taalgebruik		
	zo weinig mogelijk jargon		
	vakjargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst		
<b>De tekst van het voorstel is verduidelijkt met tabellen en grafieken</b>	waar mogelijk worden tabellen of grafieken opgenomen		
	tabellen of grafieken zijn zelfstandig leesbaar		
<b>De samenvatting van het voorstel is duidelijk en volledig</b>	zelfstandig leesbaar		
	alle relevante punten staan erin		
<b>Kenmerken van rolinvulling door raad</b>	<b>Specificatie</b>	<b>Ja/ hieraan is voldaan want</b>	<b>Nee/ hieraan is niet voldaan want</b>
<b>De raad vormt zich voorafgaand aan de besluitvorming een beeld van de kwaliteit van het voorstel</b>	legt zwakheden in kwaliteit van informatie van voorgelegde stukken bloot, alvorens deze in behandeling te nemen		
	maakt afspraken over verbetering van informatievoorziening		
<b>De raad stelt effectieve vragen</b>	haakt met vragen aan op voorkomende zwakheden in onderbouwing		
	stelt vragen over hoofdlijnen		
	vraagt door bij onduidelijke of onvolledig antwoorden		
<b>De raad ziet erop toe dat een duidelijke basis wordt gelegd voor verantwoording achteraf</b>	verduidelijkt zo nodig beslispunten		
	zorgt voor goede informatievoorziening en evaluatie		
<b>De raad zet zo nodig specifieke instrumenten in</b>	maakt gebruik van moties		
	maakt gebruik van amendementen		

## Toelichting norm leesbaarheid

Een raadsvoorstel moet ook voor een gemiddelde Lelystadse inwoner te begrijpen zijn. De rekenkamer is bij de beoordeling van leesbaarheid uitgegaan van ongeveer Mavo-niveau (B1 / B2) op de meetlat van de Raad van Europa. Leesbaarheid kan beoordeeld worden aan de hand van verschillende methoden:

### Meetlat Raad van Europa

De Raad van Europa heeft ook een meetlat gemaakt waarmee het taalniveau kan worden gemeten. A1 is het laagste taalniveau en C2 het hoogste. Deze meetlat is geschikt voor alle Europese talen.



Taalniveau B1 is eenvoudig Nederlands. Bijna iedereen in Nederland begrijpt teksten op taalniveau B1 (ongeveer Mavo-niveau). Ook mensen met een hogere taalvaardigheid of een hoog opleidingsniveau lezen liever teksten op taalniveau B1. Teksten op taalniveau B1 lezen namelijk snel en gemakkelijk. De meeste teksten van overheden en bedrijven hebben taalniveau C1. Meer dan de helft van de volwassen bevolking in Nederland begrijpt deze teksten niet.

### Methode Flesch-Douma

Deze methode is speciaal ontwikkeld om teksten van overheids- en non-profitorganisaties te testen. Door het tellen van het aantal woorden en lettergrepen per woord ontstaat een score. Deze score geeft aan bij welk opleidingsniveau de tekst aansluit.

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



## **X. Toetsingskader raadsvoorstellen agendaoverleg.**

### **I. Inleiding**

Het agendaoverleg toetst alle raadsvoorstellen die aan de raad worden aangeboden. De toetsing valt uiteen in twee onderdelen:

- a. de urgentie voor de raad en het tijdspad van het gevraagde besluit;
- b. de formele vereisten.

Bij de tussenevaluatie van het BOB-model is afgesproken de toetsingscriteria voor de formele vereisten te herijken in overleg met het college.

### **II. Hoofdlijn formele vereisten**

Een raadsvoorstel moet duidelijk zijn en uitnodigen tot een gestructureerd raadsdebat op basis van concrete besluitpunten. Daarvoor moet een raadsvoorstel:

1. goed amendeerbaar
2. in zichzelf leesbaar
3. volledig ingevuld (overeenkomstig het format)
4. en helder geformuleerd zijn.

### **III. Uitwerking toetsingscriteria formele vereisten**

#### Ad 1 – Goed amendeerbaar

- Een beleidsnota wordt niet vastgesteld, maar vertaald in concrete besluitpunten.
- De besluitpunten zijn actief geformuleerd (in de “te” vorm).
- De besluitpunten bevatten geen toelichting.

#### Ad 2 – In zichzelf leesbaar

- Alle besluitpunten voor de raad zijn opgenomen in het voorgestelde raadsbesluit.
- De besluitpunten bevatten geen verwijzingen.
- De besluitpunten bevatten geen afkortingen.

#### Ad 3 – Volledig ingevuld

- Duidelijk wordt gemaakt waarom de raad bevoegd is dit besluit te nemen.
- De begrotingsparagraaf is vermeld.
- De argumenten en de (eventuele) kanttekeningen zijn gekoppeld aan de besluitpunten.
- Elk besluitpunt wordt beargumenteerd.
- De voorgeschiedenis en context worden weergegeven.
- Bij relevante eerdere besluitvorming worden datum en nummer aangegeven.
- De overwogen alternatieven worden vermeld.
- De financiële en personele consequenties worden benoemd.
- De genomen en nog te nemen participatiestappen worden vermeld.
- Helder is wat het vervolgtraject is (indien van toepassing).
- Het voorgesteld besluit en het raadsbesluit zijn gelijkkluidend.

#### Ad 4 – Helder geformuleerd

- Wie bevoegd is stelt vast, wie dat niet is kan er hooguit mee instemmen.
- De opbouw is logisch.
- Het taalgebruik is begrijpelijk.

Een raadsvoorstel dat niet voldoet aan de toetsingscriteria wordt in principe door het agendaoverleg teruggestuurd naar het college met een verzoek om aanpassing.

*Noot: dit toetsingskader is vastgesteld door het Presidium.*



## XI. Beoordeling kwaliteit raadsvoorstellen per kenmerk.

### HET VERBAND MET EERDER / ANDER BELEID IS DUIDELIJK

#### Specifieke kenmerken

- Overzichtelijke beschrijving van de voorgeschiedenis.
- Beschrijving van de wet- en regelgeving die van toepassing is.

Raadsvoorstel	Bevinding
<b>Jongleren</b>	Uit het raadsvoorstel blijkt duidelijk wat de gemeente voor ogen heeft. De bijgevoegde nota geeft historische informatie over het beleid. Deze nota bevat ook een uitgebreide beschrijving van de achterliggende problematiek. Het stuk geeft een goed inzicht in de context. Het voorstel zou kunnen worden verbeterd wanneer van het beleid een totaalbeeld wordt gegeven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een doelenschema.
<b>Grondexploitatie Warande</b>	De context van dit voorstel is veel minder duidelijk beschreven. Over het verloop van het project worden maar een paar zaken opgeschreven. Het is lastig om samenhang in de informatie te ontdekken.
<b>Parkeerbeheer Stadshart</b>	Aan dit voorstel ging een motie van de raad vooraf. In het kader van de uitvoering daarvan lijken al diverse stukken aan de orde geweest te zijn. Maar krijgt de lezer daar geen inzicht in. Uit het voorstel blijkt niet in hoeverre de motie is uitgevoerd. Feiten en opvattingen worden vermeld zonder dat deze worden onderbouwd. De beschrijving van de context is te beknopt om als basis voor besluitvorming te kunnen dienen.
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	In het voorstel staat een korte formele toelichting. Er moet een formeel besluit worden genomen door de raad. Het is daarom verrassend, dat er naar aanleiding van dit stuk een uitvoerige discussie in de raad ontstaat. Deze discussie gaat niet zozeer over het voorstel, maar over de procedurele gang van zaken rond het project Maerlant en het wel of niet slopen van de Waterwijzer. We beoordelen dit voorstel positief. Het is duidelijk dat het gaat om een formele procedure, waarbij geen uitgebreide uitleg nodig is.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	De context is in het voorstel goed beschreven. Bovendien is een goed en degelijk opgezet evaluatierapport bijgevoegd.

#### Totaalbeeld

In drie van de vijf raadsvoorstellen is de context redelijk tot goed omschreven. In de twee andere voorstellen is de beschrijving van de context voor verbetering vatbaar.

## DE EFFECTEN VAN HET BELEID ZIJN DUIDELIJK OMSCHREVEN

### Specifieke kenmerken

- De bedoelde effecten van het beleid zijn duidelijk omschreven.
- De verwachte neveneffecten zijn duidelijk omschreven.
- In te zetten beleidsinstrumenten worden duidelijk beschreven.
- De oorzakelijke relaties tussen verwachte effecten en door gemeente te leveren prestaties zijn duidelijk benoemd.
- De verwachte effecten zijn SMART<sup>52</sup> geformuleerd.
- Er is voor het bereiken van de verwachte effecten een tijdpad beschreven.

Raadsvoorstel	Bevinding
<b>Jongleren</b>	In dit voorstel is de relatie tussen te leveren prestaties en te realiseren effecten 'in woorden' aannemelijk gemaakt. Deze relatie is niet in meetbare termen uitgedrukt. Het gebrek aan meetbare normen staat enigszins op gespannen voet met het hoge ambitieniveau dat de gemeente nastreeft. Ook wordt niet ingegaan op mogelijke neveneffecten wanneer doelen niet behaald worden. Daar staat tegenover, dat de uitvoering van het beleid goed concreet is gemaakt. Maar ook hierbij ontbreken concrete normen in de vorm van getallen of percentages.
<b>Grondexploitatie Warande</b>	Uit dit voorstel blijkt niet of het voorliggende voorstel alleen betrekking heeft op de cijfers van het project. Misschien wordt van de raad verwacht dat zij een aantal inhoudelijke wijzigingen bekrachtigen? Onder het kopje 'beoogd effect' staat, dat het stadsdeel Warande de kernkwaliteiten van Lelystad als vertrekpunt heeft. Dat is geen duidelijke omschrijving van een doel.
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	In dit voorstel is het belangrijkste bedoelde effect duidelijk beschreven. Maar de relatie tussen de genomen maatregelen en de uiteindelijke effecten is in de stukken niet altijd voldoende onderbouwd.
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	Het beoogde effect in dit voorstel spreekt voor zich. Het onttrekken is nodig om het project Maerlant uit te kunnen voeren.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	Dit voorstel is gericht op herijking van het bestaande beleid. De beoogde effecten zijn duidelijk, maar nogal algemeen geformuleerd. Het accent ligt op de beschrijving van een 'slim marketingproces'. Er wordt niet zo zeer ingegaan op de te leveren prestaties.

### Totaalbeeld

De verwachte effecten worden in woorden duidelijk omschreven. Dat geldt ook voor de door de gemeente te verrichten activiteiten. De doelen en de prestaties en de relatie daartussen kunnen over de gehele linie concreter door ze meer in meetbare termen op te schrijven.

<sup>52</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.



## ER WORDT EEN GOED ONDERBOUWDE KEUZE UIT VERSCHILLENDE BELEIDSALTERNATIEVEN VOORGELEGD

### Gewenste specifieke kenmerken

- Alle belangrijke alternatieven voor het maken van een beleidskeuze worden uiteengezet.
- De informatie over de diverse alternatieven is gelijkwaardig.
- De raad wordt op een overzichtelijke wijze in staat gesteld om op basis van verschillende alternatieven zijn keuze te maken.

Raadsvoorstel	Bevinding
<b>Jongleren</b>	In dit voorstel wordt niet of slechts summier op de beleidsalternatieven ingegaan. Hierdoor wordt automatisch ook aan de andere twee specifieke normen (informatie over alternatieven is gelijkwaardig en bieden een overzicht aan de raad om een keuze te maken) niet voldaan.
<b>Grondexploitatie Warande</b>	In dit voorstel wordt niet of slechts summier op de beleidsalternatieven ingegaan. Hierdoor wordt automatisch ook aan de andere twee specifieke normen (informatie over alternatieven is gelijkwaardig en bieden een overzicht aan de raad om een keuze te maken) niet voldaan.
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	In dit voorstel wordt niet of slechts summier op de beleidsalternatieven ingegaan. Hierdoor wordt automatisch ook aan de andere twee specifieke normen (informatie over alternatieven is gelijkwaardig en bieden een overzicht aan de raad om een keuze te maken) niet voldaan.
<b>Ottrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	In dit voorstel wordt niet of slechts summier op de beleidsalternatieven ingegaan. Hierdoor wordt automatisch ook aan de andere twee specifieke normen (informatie over alternatieven is gelijkwaardig en bieden een overzicht aan de raad om een keuze te maken) niet voldaan.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	Alleen dit voorstel wordt grondig op diverse alternatieve beleidsrichtingen ingegaan.

### Totaalbeeld

Alleen in het voorstel Citymarketing Lelystad wordt grondig ingegaan op diverse alternatieve beleidsrichtingen. In vier andere raadsvoorstellen gebeurt dit niet of slechts summier. Hier is nog veel verbetering mogelijk.

## ALLE VOOR HET REALISEREN VAN DE GEWENSTE EFFECTEN BENODIGDE MIDDELEN ZIJN BESCHREVEN

### Gewenste specifieke kenmerken

- De benodigde financiële middelen zijn duidelijk beschreven.
- De benodigde juridische middelen zijn duidelijk beschreven.
- De relevante overige middelen zijn beschreven.

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	In het voorstel Jongleren zijn de financiële middelen weergegeven per activiteit. Deze informatie is duidelijk. Er wordt echter geen inzicht gegeven in de relatie tussen financiën en te leveren prestaties.
Grondexploitatie Warande	In dit voorstel is de financiële toelichting zeer summier of onduidelijk.
Parkeerbeheer Stads-hart	In dit voorstel is de financiële toelichting zeer summier of onduidelijk.
Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant	In dit voorstel is inzet van financiële middelen niet beschreven.
Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad	In dit voorstel is de financiële toelichting zeer summier of onduidelijk.

De juridische middelen zijn, waar dat aan de orde is, voldoende duidelijk beschreven. Hetzelfde geldt voor de overige middelen.

#### Totaalbeeld

De informatievoorziening over de financiële kant van de voorstellen is over de gehele linie voor verbetering vatbaar. De juridische en andere middelen zijn wel voldoende beschreven.

### ALLE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN ZIJN DUIDELIJK

#### Gewenste specifieke kenmerken

- De rol en de verantwoordelijkheid van de gemeente is duidelijk.
- De rollen en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen partijen/ partners zijn duidelijk.

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	In dit voorstel staat, dat de gemeente zal werken volgens een ketenaanpak. Een nadere beschrijving van de ketenaanpak ontbreekt. Uit het voorstel wordt niet duidelijk welke invloed de gemeente uitoefent in de keten. Ook wordt niet duidelijk over welke middelen de gemeente daarvoor beschikt. Zo beschouwd wordt eigenlijk geen duidelijkheid gegeven over rollen en verantwoordelijkheden.
Grondexploitatie Warande	In dit voorstel waren rollen en verantwoordelijkheden niet beschreven.
Parkeerbeheer Stads-hart	In dit voorstel wordt goed uitgelegd waarom het Parkeerbeheer aan het bedrijf BSOS wordt overgedragen. Maar de conclusie dat geen andere partij hiervoor in aanmerking komt, wordt niet onderbouwd. Op basis van het raadsvoorstel is niet te beoordelen of dit terecht is. Ook is niet helder of op dit punt al eerder besluiten zijn genomen. Ook is niet duidelijk of al eerder informatie is verschaft.
Onttrekking (van wegen en paden) aan de open-	In dit voorstel waren rollen en verantwoordelijkheden niet beschreven.

<b>baarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	Uit het voorstel Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad blijkt duidelijk wat het college op het vlak van rollen en verantwoordelijkheden voor ogen heeft.

### Totaalbeeld

De beschrijving van verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is bijna over de gehele linie voor verbetering vastbaar.

## IN HET VOORSTEL WORDT DUIDELIJK AANGEGEVEN HOE DE RISICO'S MET BETREKKING TOT DE BELEIDSUITVOERING WORDEN BEHEERST

### Gewenste specifieke kenmerken

- Alle risico's zijn beschreven.
- In relatie tot beschreven risico's worden adequate acties benoemd.

<b>Raadsvoorstel</b>	<b>Bevinding</b>
<b>Jongleren</b>	Dit voorstel bevat geen informatie over risico's, hoewel impliciet naar voren komt dat die er wel zijn.
<b>Grondexploitatie Warrande</b>	In dit voorstel worden wel risico's aangestipt, maar daarin wordt weinig inzicht gegeven.
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	In dit voorstel worden wel risico's aangestipt, maar daarin wordt weinig inzicht gegeven.
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	Er worden geen concrete risico's beschreven, maar er wordt ook niet gemeld dat er geen risico's zijn.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	In dit voorstel staat een opmerking over de cultuur van de gemeentelijke organisatie. Deze kanttekening heeft het karakter van een risico. Daarbij worden geen concrete actiepunten genoemd.

### Totaalbeeld

Er komen in de voorstellen wel hier en daar risico's naar voren, maar de raad krijgt daar weinig informatie over.

## IN HET VOORSTEL BLIJKT DUIDELIJK HOE DE RAAD IN DE LOOP VAN DE BELEIDSPERIODE OVER DE REALISATIE VAN DE DOELEN ZAL WORDEN GEÏNFORMEERD

### Gewenste specifieke kenmerken

- De momenten waarop evaluatie zal plaatsvinden zijn aangegeven.
- De momenten waarop de raad over de realisatie van de doelen informatie krijgt zijn duidelijk aangegeven.

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	In de voorstellen Jongleren en Parkeerbeheer Stadshart en Kust worden geen evaluaties in het vooruitzicht gesteld, terwijl dat op grond van de context van het beleid wel in de rede zou liggen.
Grondexploitatie Warande	Dit onderwerp komt niet aan de orde. Wij gaan ervan uit dat de raad via reguliere kanalen over de voortgang wordt geïnformeerd. De vraag is of het gezien de omvang van het project in de rede ligt om een afzonderlijke rapportage af te spreken.
Parkeerbeheer Stadshart	In de voorstellen Jongleren en Parkeerbeheer Stadshart en Kust worden geen evaluaties in het vooruitzicht gesteld, terwijl dat op grond van de context van het beleid wel in de rede zou liggen.
Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant	Het betreft een eenmalig procedureel besluit, waarbij informatievoorziening over het realiseren van doelen niet aan de orde is.
Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad	Alleen dit voorstel wordt melding gemaakt van evaluatiemomenten en het verschaffen van informatie aan de raad over realisatie van doelen.

### Totaalbeeld

Het lijkt niet gebruikelijk te zijn om in raadsvoorstellen stil te staan bij de informatievoorziening en / of evaluatiemomenten ten behoeve van de raad.

## HET TE NEMEN RAADSBESLUIT IS VOLLEDIG EN DE FORMULERING ERVAN IS HELDER

### Gewenste specifieke kenmerken

- De te nemen besluiten zijn ondubbelzinnig omschreven
- Alle relevante onderwerpen van de onderliggende stukken komen aan de orde
- Het voorstel is overzichtelijke ingedeeld en de tekst is goed leesbaar

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	Dit voorstel is volledig en duidelijk geformuleerd.
Grondexploitatie Warande	Vanwege onduidelijkheid op het financiële vlak zijn de beslispunten niet helemaal duidelijk.
Parkeerbeheer Stadshart	Dit voorstel is volledig en duidelijk geformuleerd.
Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant	Dit voorstel is volledig en duidelijk geformuleerd.
Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad	Vanwege onduidelijkheid op het financiële vlak zijn de beslispunten niet helemaal duidelijk.

## Totaalbeeld

Afgezien van enkele beslispunten op het financiële vlak zijn de te nemen raadsbesluiten volledig en duidelijk geformuleerd.

## HET VOORSTEL IS OVERZICHTELIJK INGEDEELD EN DE TEKST IS GEMAKKELIJK LEESBAAR

### Gewenste specifieke kenmerken

- Overzichtelijke inhoudsopgave.
- Duidelijke alinea-indeling.
- Hoofdlijn en detail goed onderscheiden.
- Achtergrondinformatie in bijlagen.
- Laagdrempelige taal.
- Consistent taalgebruik.
- Zo weinig mogelijk jargon.
- Vakjargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.
- Waar mogelijk worden tabellen of grafieken opgenomen.
- Tabellen of grafieken zijn zelfstandig leesbaar.
- Zelfstandig leesbare en volledig samenvatting.

Raadsvoorstel	Bevinding
<b>Jongleren</b>	De voorstellen Jongleren en Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad zijn overzichtelijk van indeling en helder van tekst. De taal is laagdrempelig. In feite wordt aan alle hiervoor genoemde kenmerken goed voldaan, afgezien van het ontbreken van verklarende woordenlijsten. Deze worden echter in dit geval niet gemist.
<b>Grondexploitatie Warande</b>	Over de indeling en de tekst van de voorstellen Warande en Parkeerbeheer zijn wij niet positief. De teksten vinden we slordig respectievelijk moeilijk te doorgronden.
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	Over de indeling en de tekst van de voorstellen Warande en Parkeerbeheer zijn wij niet positief. De teksten vinden we slordig respectievelijk moeilijk te doorgronden.
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	Tekst en vormgeving van de besluiten zijn duidelijk.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	De voorstellen Jongleren en Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad zijn overzichtelijk van indeling en helder van tekst. De taal is laagdrempelig. In feite wordt aan alle hiervoor genoemde kenmerken goed voldaan, afgezien van het ontbreken van verklarende woordenlijsten. Deze worden echter in dit geval niet gemist.

## Totaalbeeld

Vooraf de kwaliteit van de teksten van de voorstellen loopt sterk uiteen. De voorstellen Jongleren en Tussentijdse evaluatie Citymarketing Lelystad vallen op in positieve zin.

## DE RAAD STELT EFFECTIEVE VRAGEN

### Gewenste specifieke kenmerken

- Haakt met vragen aan op voorkomende zwakheden in onderbouwing
- Stelt vragen over hoofdlijnen
- Vraagt door bij onduidelijke of onvolledig antwoorden

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	Bij dit voorstel heeft de raad volgens ons effectieve vragen gesteld. Hier en daar zou wat meer doorgevraagd kunnen worden.
Grondexploitatie Warande	Dit voorstel is als A-stuk behandeld. Eén raadslid stemt tegen dit voorstel vanwege risico's. Een ander lid geeft aan, dat het college in de beeldvormende sessie heeft aangetoond naar adequate oplossingen te zoeken.
Parkeerbeheer Stadshart	Bij dit voorstel heeft de raad volgens ons effectieve vragen gesteld. Hier en daar zou wat meer doorgevraagd kunnen worden.
Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant	Bij dit voorstel heeft de raad volgens ons effectieve vragen gesteld. Hier en daar zou wat meer doorgevraagd kunnen worden.
Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad	Bij dit voorstel heeft de raad volgens ons effectieve vragen gesteld. Hier en daar zou wat meer doorgevraagd kunnen worden.

Verder willen we nog opmerken dat uit de notulen met enige regelmaat blijkt dat raadsleden positief oordelen over beeldvormende en oordeelsvormende sessies en de inbreng van burgers in dat kader.

### Totaalbeeld

Bij behandeling van vier van de vijf door ons bestudeerde voorstellen stelt de raad effectieve vragen.

## DE RAAD ZIET EROP TOE DAT EEN DUIDELIJKE BASIS WORDT GELEGD VOOR VERANTWOORDING ACHTERAF

### Gewenste specifieke kenmerken

- Verduidelijkt zo nodig beslispunten
- Zorgt voor goede informatievoorziening en evaluatie

Raadsvoorstel	Bevinding
Jongleren	De raad ziet goed toe op de basis voor verantwoording. Bij de behandeling van het voorstel Jongleren heeft de raad aangedrongen op het verzamelen en verstrekken van monitorinformatie.
Grondexploitatie Warande	Of de raad bij de behandeling van het voorstel Warande toegezien heeft op duidelijke basis voor verantwoording, kunnen we niet nagaan op basis van de stukken. Er zijn

	namelijk geen inhoudelijke verslagen van beeldvormende sessies aanwezig. Het stuk is verder zonder beraadslaging vastgesteld door de raad.
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	De raad ziet goed toe op de basis voor verantwoording. Bij onduidelijkheid in de financiële kant van de besluitvorming, heeft de raad daar uitdrukkelijk op ingespeeld. Bij het onderwerp parkeren gebeurde dat al in de beeldvormende sessie. Dat blijkt uit het na deze sessie gewijzigde raadsvoorstel.
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	De raad ziet goed toe op de basis voor verantwoording.
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	De raad ziet goed toe op de basis voor verantwoording. Bij onduidelijkheid in de financiële kant van de besluitvorming, heeft de raad daar uitdrukkelijk op ingespeeld.

#### Totaalbeeld

Wij hebben in vier van de vijf gevallen kunnen vaststellen dat de raad er goed op toeziet dat een duidelijke basis wordt gelegd voor verantwoording achteraf.

## DE RAAD ZET ZO NODIG SPECIFIEKE INSTRUMENTEN IN

#### Gewenste specifieke kenmerken

- Maakt gebruik van moties.
- Maakt gebruik van amendementen.

<b>Raadsvoorstel</b>	<b>Bevinding</b>
<b>Jongleren</b>	Bij de behandeling van dit voorstel diende de raad moties en/of amendementen in
<b>Grondexploitatie Warande</b>	Bij de behandeling van dit voorstel diende de raad geen moties en/of amendementen in
<b>Parkeerbeheer Stads-hart</b>	Bij de behandeling van dit voorstel diende de raad moties en/of amendementen in
<b>Onttrekking (van wegen en paden) aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant</b>	Bij de behandeling van dit voorstel diende de raad moties en/of amendementen in
<b>Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad</b>	Bij de behandeling van dit voorstel diende de raad moties en/of amendementen in

#### Totaalbeeld

De raad maakt geregeld gebruik van specifieke instrumenten.





## **XII. Reflectie op: Jongleren, nota voor de voorschoolse periode en VVE**

Raadsvoorstel nr. B10-08733, behandeld in de raadsvergadering van 9 maart 2011. Het voorstel kwam aan de orde in beeldvormende sessies op 25 januari 2011 en 8 februari 2011 en in een oordeelvormende sessie op 15 februari daaropvolgend.

### **1. Inleiding**

Het raadsvoorstel dat in de beeldvormende sessie aan de orde kwam hebben wij in kaart gebracht conform ons normenkader. Bij dit voorstel behoort een Nota Jongleren. Het college stelde de raad voor van deze nota kennis te nemen. De nota hebben we zorgvuldig gelezen, ten einde vast te kunnen stellen in hoeverre deze extra informatie verschaft ten opzichte van het raadsvoorstel. Bij het toetsen aan het normenkader is met deze informatie rekening gehouden.

### **2. De context**

De nota JongLeren beschrijft beleidskaders voor de gehele voorschoolse periode. Het is voor het eerst dat dit gebeurt. Het raadsvoorstel is over de context kort. De nota bevat een meer uitvoerige uiteenzetting, waarin de geschiedenis van het beleid aan de orde komt en een aantal problemen wordt geschetst. Voorbeelden van problemen zijn: de werkwijze “Kaleidoscoop” laat te wensen over, er zijn wachtlijsten, de zorgstructuur is onvoldoende ontwikkeld, de doelstelling met betrekking tot het bereik van de voorzieningen worden niet gehaald en er is sprake van segregatie. De nota bevat een aantal evaluerende opmerkingen, maar het is moeilijk om hieruit af te leiden of daarmee het gehele beleidsveld wordt bestreken. Dit komt omdat aan het begin van de nota geen totaalbeeld wordt gegeven van de beleidsdoelen, bijvoorbeeld in de vorm van een doelenschema.

Zowel in het raadsvoorstel als in de nota komt duidelijk tot uitdrukking dat de gemeente hoge prioriteit geeft aan talentontwikkeling bij de jeugd. Verder komt nadrukkelijk naar voren dat gemeenten al twintig tot dertig jaar bezig zijn met onderwijsachterstandenbeleid, maar dat de uitvoering daarvan nog steeds niet naar wens is.

### **3. Beoogde effecten**

Zowel het directe beleidsdoel (bijdragen aan optimale talentontwikkeling) is omschreven, als het hogere doel (iedere leerling de hoogst haalbare kans bieden op een succesvolle loopbaan). Hieruit blijkt een hoge ambitie. Gegeven deze ambitie zou het voor de hand liggen, dat het raadsvoorstel nauwkeurig aangeeft wat er dankzij het beleid zal worden bereikt. Dat is niet geval. De doelen worden omschreven in termen van “daar gaan wij ons voor inzetten”.

Het beleidsdoel wordt gespecificeerd naar vier subdoelen:

- Het tegengaan van segregatie in de voorschoolse periode.
- Het verhogen van het bereik van voorzieningen.
- Het verhogen van de kwaliteit van voorzieningen.
- Een ieder neemt zijn eigen verantwoordelijkheid.

Het laatst genoemde doel betreft de samenwerking van de diverse partners in de keten, zoals de gemeente, de scholen en de ouders.

Er wordt niet expliciet ingegaan op neveneffecten, hoewel het feit dat de gemeente de scholen niet meer kan aansturen op het toepassen van de werkwijze Kaleidoscoop ongewenste gevolgen kan hebben.

Het voorstel bevat diverse speerpunten en instrumenten, die aan het realiseren van de doelen een bijdrage moeten leveren. Deze bijdrage is “in woorden” waarschijnlijk gemaakt, maar luidt niet in meetbare termen. Zo zijn bijvoorbeeld geen meetbare effecten geformuleerd met betrekking tot het bereik van voorzieningen. De mate van samenhang tussen beleid en uitvoering komt daardoor niet zo goed uit de verf.

De uitvoering is verder concreet gemaakt in termen van activiteiten, maar ook hierbij ontbreken getallen of percentages. Gegeven de ambities en de ervaringen met het beleid tot nu toe, zou hier meer duidelijkheid verwacht mogen worden. Het uitsluitend benoemen van activiteiten laat nog veel in het onzekere.

Een tijdpad voor het realiseren van de doelen hebben wij niet aangetroffen. Er moet nog veel worden uitgezocht om de uitvoering van het beleid goed handen en voeten te kunnen geven. Dit blijkt uit het raadsstuk en ook uit de discussie in de raad.

#### **4. Keuzemogelijkheden**

Op basis van praktijkwaarnemingen en evaluaties formuleert het college een aantal beleidsvoorstellen. Of er ruimte is om iets anders te kiezen blijkt niet uit het voorstel. Ook de opvattingen van de ketenpartners in deze blijven buitenbeschouwing. Dit is een gemis. De raad zou meer deelgenoot gemaakt kunnen worden van argumenten, alternatieven en afwegingen.

#### **5. Middelen**

Het college somt in het raadsvoorstel per speerpunt op voor welke activiteit het welke middelen wil inzetten. Op zich is dit overzicht concreet, maar zoals eerder opgemerkt moet er nog veel worden ontwikkeld. Dat kan gezien de context onvermijdelijk zijn. Toch blijft de vraag of deze benadering de beste is. Zou het gezien de hoge ambities niet beter zijn te proberen de relatie tussen middelen, prestaties en effecten meer resultaatgericht tot uitdrukking te brengen?

#### **6. Rollen en verantwoordelijkheden**

De gemeente is verantwoordelijk voor de voorschoolse opvang en wil zich daarop focussen. De basisscholen dragen de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod en de extra educatie voor kinderen vanaf vier jaar. Zij krijgen daar rechtstreeks middelen voor. Maar de gemeente heeft ook als ambitie iedere leerling de hoogst haalbare kans te bieden op een succesvolle loopbaan. Om dit te bereiken moet zij zich ook richten op kinderen vanaf vier jaar. Ze doet dit in de vorm van een ketenaanpak. In de stukken is niet veel meer te lezen, dan dat deze aanpak bestaat. Het wordt niet duidelijk welke invloed de gemeente in de keten wil uitoefenen en over welke middelen zij in dat opzicht beschikt.

#### **7. Risico's**

Van risico's wordt in de stukken geen melding gemaakt, terwijl het voor de hand ligt dat het falen van voorschoolse opvang op langere termijn grote risico's met zich kan brengen. Het hebben van inzicht in deze risico's lijkt voor het maken van keuzes van groot belang.

#### **8. Informatie voorziening ten behoeve van de raad**

Dit onderwerp komt in de nota niet aan de orde. Gezien de eerder aangestipte ambitie van de gemeente zou het in de rede liggen vast te leggen op welke momenten evaluatie plaats zal vinden en hoe de raad daarover wordt geïnformeerd.

#### **9. Besluit**

Het door de raad te nemen besluit is duidelijk en ondubbelzinnig omschreven. Het beslisdocument is systematisch van opzet. Het valt op dat geen beslispunt is opgenomen over de handhavende rol van de gemeente op het gebied van kinderopvang.

#### **10. Vormgeving**

Over de vormgeving van het raadsvoorstel zijn wij positief. Het vergt wel enige tijd om vat te krijgen op de structuur van het stuk, maar het zit systematisch in elkaar. De nota is overzichtelijk en goed leesbaar. De nota zou nog aan duidelijkheid kunnen winnen als meer met tabellen en grafieken zou worden gewerkt. De samenvatting is duidelijk.

#### **11. De rol van de raad**

Hoe de raad zijn rol invult onttrekt zich voor een belangrijk deel aan onze waarneming, omdat er van de beeldvormende sessies en de oordeelvormende sessie vrijwel niets is vastgelegd. De raadsnotulen roepen het beeld op dat de sessies levendig zijn geweest. Diverse raadsleden prijzen de inbreng van sprekers en baseren zich op hun inbreng.

In de raadsvergadering roept het voorstel van het college een groot aantal kritische vragen op. Er is onder meer twijfel over de keuze van de speerpunten, over het achterwege blijven van evaluatie en over het afbouwen van de vroegschoolse educatie. Er wordt opgemerkt dat de koers niet goed is, omdat het doel al tien jaar niet wordt bereikt. Ook wordt erop gewezen dat er weinig prestatie-indicatoren zijn opgenomen op grond waarvan de raad het in te zetten beleid kan beoordelen. Uit de notulen kan worden afgeleid dat er vanuit de raad niet altijd even stevig wordt doorgevraagd. Zo wordt er niet aangedrongen op SMART kengetallen, wat gezien de discussie toch erg in de rede zou liggen. Maar daar staat tegenover dat er een aantal duidelijke moties wordt ingediend, onder meer over het geven van prioriteit aan huisbezoeken en het verbeteren van informatie voor monitoring. Bovendien is er een amendement over het vooralsnog niet afbouwen van de vroegschoolse educatie en over het versnellen van de harmonisatie bij peuterspeelzalen. Het overkoepelende beeld is dat de raad heel duidelijk heeft gestuurd.

## **12. Conclusie**

Dit raadsvoorstel en de bijbehorende nota zijn goed leesbaar zijn en systematisch van opzet. Daar staat tegenover dat er in het raadsvoorstel een spanning lijkt te zijn tussen de ambities van de gemeente aan de ene kant en de mate waarin het beleid concreet wordt gemaakt aan de andere kant. Het gaat teveel over inspanningen en te weinig over resultaten. Het gaat teveel over verantwoordelijkheden en te weinig over feitelijke invloeden van de gemeente in de keten. Verder wordt de raad niet meegenomen in argumenten, alternatieven en afwegingen. Een beschouwing over risico's ontbreekt. De raadsnotulen geven blijk van een levendige behandeling van het stuk. De raad het hier en daar wat meer kunnen doorvragen. Het ontbreken van een goede samenvatting van de beeldvormende en oordeelvormende sessies is bij de beoordeling van de behandeling door de raad een groot gemis. Dit gaat ten koste van het inzicht in de geschiedenis van het beleid. Het is wel duidelijk dat er zorg aan is besteed aan de stukken. Het legt duidelijk een problematiek bloot en biedt daarmee goede aanknopingspunten voor het stellen van vragen. De raad heeft in onze ogen duidelijk een sturende rol gespeeld. Ons totaalbeeld is van de kwaliteit van dit stuk is positief.

In de gesprekken is het voorstel Jongleren geweest als voorbeeld genoemd van hoge kwaliteit.



### **XIII. Reflectie op: Grondexploitatie Warande**

Raadsvoorstellen nr. B10-05171-1 en nr. B10-04923-1, beiden behandeld in de raadsvergadering van 24 december 2010. Voorstel nr. B10-05171-1 kwam aan de orde in de Beeldvormende sessie van 30 november 2010.

#### **1. Inleiding**

De raadsvoorstellen nr. B10-05171-1 en nr. B10-04923-1 hangen nauw met elkaar samen en bevatten voor een belangrijk deel identieke teksten. Voorstel 05171, dat betrekking heeft op de hoofdplanstructuur van het project de Warande, hebben wij conform ons normenkader in detail in kaart gebracht. Voorstel nr. B10-04923-1, dat over het eerste deelgebied gaat, hebben we alleen gelezen. Daarvan kregen we in grote lijnen hetzelfde beeld als van voorstel 05171. Voor beide voorstellen geldt, dat ze voor een lezer zonder specifieke voorkennis van het project zeer moeilijk tot niet te volgen zijn.

#### **2. De context**

Blijkbaar is er in 2007 een grondexploitatie van het eerste deelgebied van de Warande vastgesteld. Of er in dat jaar ook een exploitatie van de hoofdplanstructuur werd vastgesteld, vermeldt de tekst niet, maar uit een bijlage blijkt dat dit wel het geval is geweest. Van het verloop van het project worden slechts enkele flarden beschreven. De samenhang in de gegeven informatie is op onderdelen moeilijk te ontdekken. Dit betreft bijvoorbeeld het vermelde aantallen woningen op pagina 1 van het voorstel. Een ander voorbeeld staat iets verderop in de tekst. Daar staat dat de verwervingskosten (voor het eerste deelgebied) met ca. 25 % gestegen zijn, zonder dat daarbij een bedrag wordt genoemd. In stuk nr. B10-04923-1 (dat specifiek over het eerste deelgebied gaat) wordt gewag gemaakt van een stijging van 20% van de grondprijzen, waarmee volgens een bijlage een bedrag is gemoeid van € 4,4 miljoen. Dit alles maakt dat de context onvoldoende helder is.

#### **3. Beoogde effecten**

Het is niet duidelijk of het voorstel alleen betrekking heeft op de cijfers van de exploitatie of dat tevens een aantal inhoudelijke wijzigingen door de raad moet worden bekrachtigd. Ook blijkt niet of de beschreven inhoudelijke wijzigingen voor de eerste keer aan de orde zijn of al eerder door de raad zijn besproken. Dit betreft bijvoorbeeld het verhogen van het aantal te bouwen woningen en het doen van concessies aan de oorspronkelijk beoogde kwaliteit van het groen in het plan. Wat deze concessies betekenen voor de doelen van het project als geheel komt niet duidelijk uit het voorstel. Opmerkelijk is in dit verband de vermelding onder het kopje "beoogd effect" dat het stadsdeel Warande "als vertrekpunt" de kernkwaliteiten van Lelystad heeft. Dit is een onduidelijk doel.

#### **4. Keuzemogelijkheden**

Blijkbaar is de keuze gemaakt om meer woningen te bouwen en minder in te zetten op groen. Uit het stuk blijkt niet of er op dit punt nog meer keuzes waren of zijn.

#### **5. Middelen**

Er worden opmerkingen gemaakt over meer kosten en meer opbrengsten, maar de toelichting daarbij is zeer summier. Zo wordt bijvoorbeeld niet uitgelegd waarom er planaanpassing nodig was om de gemiddelde beheerskosten per woning, die meer dan een kwart boven het normbedrag lagen, weer op het gewenste niveau te krijgen. Ook wordt niet aangegeven waarom de plankosten stegen van 6 % naar 8 % van het investeringsbedrag. Overigens wordt deze stijging (die een bedrag betreft van € 1,9 miljoen) niet in het raadsvoorstel vermeld, maar wel in het bijbehorende collegevoorstel.

Gezien het financiële belang van het project zou het in de rede liggen om op gezette tijden een second opinion bij de cijfers te vragen. Het blijkt niet of dit gebeurt.

## **6. Rollen en verantwoordelijkheden**

Dit onderwerp komt niet aan de orde. Gezien de aard van het voorstel lijkt dit waarschijnlijk, het gaat immers alleen om het vaststellen van een exploitatie.

## **7. Risico's**

In het stuk over de hoofdplanstructuur worden geen opmerkingen gemaakt over risico's. Onder het kopje "positieve effecten" wordt zonder nadere toelichting de verwachting uitgesproken, dat de markt in de komende jaren na de startdatum van de exploitatie een positief effect heeft op het eindresultaat. Het zou kunnen dat hierbij wordt bedoeld op lagere inschrijvingen bij aanbestedingen, maar dat staat er niet bij. Ook ontbreekt expliciete informatie over effecten van de woningmarkt. Wel wordt onder het kopje "negatieve effecten" opgemerkt dat bij de uitgifte van gronden vertraging kan optreden, met als gevolg renteverlies. Bedragen worden hierbij niet genoemd. Al met al geeft het voorstel weinig inzicht in risico's. Het stuk over het eerste deelgebied vermeldt wel expliciet risico's. Een berekende ontwikkelingsvariant leidt tot een verlies van € 6,4 miljoen. Geconcludeerd wordt, dat de met de Warande gepaard gaande risico's kunnen worden opgevangen "binnen het gebruikelijk kader van de risicobeheersing van het Grondbedrijf". Ook dit wordt niet verder toegelicht.

## **8. Informatievoorziening ten behoeve van de raad**

Dit onderwerp komt niet aan de orde. Wij gaan ervan uit dat de raad via reguliere kanalen over de voortgang wordt geïnformeerd. De vraag is of het gezien de omvang van het project in de rede ligt om een afzonderlijke rapportage af te spreken.

## **9. Besluit**

Het besluit is duidelijk, in de zin dat het de vaststelling van een grondexploitatie betreft. Daar staat tegenover dat de lezer de achterliggende inhoud van het besluit niet kan beoordelen, omdat deze opgenomen is in een ter inzage gelegd geheim document. In dit geheime document zijn de per hoofdstuk van de exploitatie ter beschikking gestelde bedragen opgenomen, als mede de fasering in de uitvoering. Het achterliggende document hebben wij niet ingezien. Verder herhalen wij onze opmerking, dat niet duidelijk is of met de vaststelling van de exploitatie tevens goedkeuring wordt gegeven aan een aantal beleidsinhoudelijke wijzigingen.

## **10. Vormgeving**

Qua vormgeving en accuratesse is het raadsvoorstel voor verbetering vatbaar. We treffen diverse niet lopende, dan wel niet op elkaar aansluitende zinnen aan. Ook lijkt sprake te zijn van "knippen en plakken": op pagina 1 van het stuk over de hoofdplanstructuur is niet duidelijk waarop de zin slaat die begint met "Dat gold al evenzeer". Diezelfde zin staat ook in het stuk over het eerste deelgebied, maar wordt daar, anders dan in het stuk over de hoofdplanstructuur, voorafgegaan door de mededeling, dat wordt afgeweken van een aantal belangrijke uitgangspunten van het ontwikkelingsplan.

## **11. De rol van de raad**

In de verslaglegging over de beeldvormende sessie worden slechts enkele procedurele opmerkingen gemaakt. Over wat inhoudelijk in deze sessie aan de orde kwam vermeldt het stuk niets. De voorstellen worden als A- stuk in de vergadering van 24 december geagendeerd. Uit de stemverklaringen blijkt dat één fractie vanwege risico's tegen het plan stemt. Een andere fractie deelt de zorg over de ontwikkeling, maar heeft op basis van de Beeldvormende sessie de overtuiging dat het college naar adequate oplossingen zoekt. De voorstellen worden aangenomen, met de aantekening dat een fractie geacht wordt tegen te hebben gestemd.

## **12. Conclusie**

Dit voorstel is slordig geschreven is en niet zelfstandig leesbaar. Het voldoet op zeer veel onderdelen niet aan het ideaalbeeld. Het vaststellen van de exploitatie lijkt meer een procedurele handeling die nu eenmaal is voorgeschreven, dan een inhoudelijk besluit van de raad. Het is moeilijk vast te stellen aan de hand van het voorstel wat de raad nu precies beslist als hij deze exploitatie vaststelt. Als alleen naar het raadsvoorstel wordt gekeken, lijkt het erop dat de raad op basis van overkoepelende gegevens zonder veel achtergrondinformatie een zeer ruim mandaat geeft aan het college. In hoeverre deze indruk 'terecht' is kunnen wij niet beoordelen. Onze

opmerking dat dit voorstel slordig is geschreven, werd door één gesprekspartner niet gedeeld. Het stuk moet naar zijn mening gelezen worden in samenhang met een eerder genomen inhoudelijk besluit en met het meerjarenplan grondexploitatie. Een andere gesprekspartner was het wel met onze kritische kanttekening eens.





## **XIV. Reflectie op: Parkeerbeheer Stadshart en Kust**

Dit voorstel is aan de orde geweest in een beeldvormende sessie op 19 april 2011 (sessie 2). Een aangepast voorstel met als titel "Beheer en parkeerbeheer rond Batavia Stad" is vervolgens behandeld in een oordeelsvormende sessie op 14 juni 2011 (sessie 6). In een extra raadsvergadering op 29 juni 2011 is een daarop volgend voorstel (voorstel B11-14996) besproken. Van deze raadsvergadering zijn - naar ons werd meegedeeld door de griffie - als gevolg van een technische storing geen notulen beschikbaar.

### **1. Inleiding**

Onze analyse was gericht op het oorspronkelijke voorstel "Parkeerbeheer Stadshart en Kust". Het daarop volgende voorstel over het beheer en parkeerbeheer rond Batavia Stad hebben wij doorgelezen. Het wordt betrokken bij onze rapportage. Uit de besluiten wordt duidelijk, dat de raad bij de behandeling van de voorstellen een zeer actieve rol heeft gespeeld. Wegens het ontbreken van notulen konden we daar echter geen goed beeld van krijgen. Naar onze mening zou het in de rede liggen om bij een technische storing op een andere manier een verslag te maken.

### **2. De context**

Hoewel dat niet zo wordt gezegd is het voorstel "Parkeerbeheer Stadshart en kust" een soort sluitstuk, dat tot stand kwam na diverse onderzoeken. Ook blijkt dat er naar aanleiding van onderzoek al eerder besluiten zijn genomen.

De voorstellen over de parkeervoorzieningen zijn een gevolg van een motie van 15 juni 2010. In de uitvoering van deze motie wordt niet expliciet ingegaan op de volgende aandachtspunten: is het gevraagde "volledig en juist overzicht over de parkeerexploitaties van 2008 en 2009" al gegeven? Is "de organisatie" in control? Het antwoord op deze in de motie begrepen vragen is aan het voorstel niet te ontfemen. Wel blijkt, dat het college de raad over de uitvoering van de motie al diverse malen heeft geïnformeerd.

De beschrijvingen van de context is te summier om als basis voor verdere oordeelsvorming te kunnen dienen. Verder worden door het hele stuk heen feiten of opvattingen vermeld, zonder dat de lezer daarbij een onderbouwing aantreft. Zo wordt op pagina 5 van het voorstel Stadshart en Kust niet verder uitgelegd, waarom het parkeren rond de haven en rond Batavia de komende jaren nog door de gemeente moet worden aangestuurd en beheerd.

### **3. Beoogde effecten**

Het belangrijkste beoogde effect is duidelijk beschreven. Er wordt een kostendekkende exploitatie beoogd, zonder dat er tariefsverhoging nodig is. Het realiseren van dit doel draagt bij aan het hogere doel "zo laag mogelijke lasten voor burgers". Als beoogd effect wordt ook genoemd het overdragen van gebied aan het bedrijf BSOS. Waarom dit wordt nagestreefd is niet goed uit het voorstel af te leiden.

De relatie tussen de genomen maatregelen en de uiteindelijke effecten daarvan is in de stukken niet altijd voldoende onderbouwd. Zo vermeldt het overzicht op pagina 6 van het voorstel Stadshart en Kust, dat het aanpassen van de parkeerbalans een negatief effect oplevert van € 13 miljoen, zonder dat daar elders in de tekst toelichting bij wordt gegeven. Een ander voorbeeld is het hanteren van een restwaarde. Dit levert uiteraard een kostenverlaging op. De hoogte van de restwaarde is echter slechts toegelicht door een verwijzing naar twee andere gemeenten, die ook voor een dergelijke maatregel hebben gekozen (pagina 3 van genoemd voorstel).

### **4. Keuzemogelijkheden**

De informatie die aan de raad wordt voorgelegd is toegespitst op de voorgestelde besluiten. Er worden geen alternatieven geschetst. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk gemaakt of er een alternatief is voor het overdragen van gebied aan een particuliere ondernemer (BSOS). Het is mogelijk dat deze informatie al eerder is gegeven, maar dat zou dan vermeld kunnen worden.

## **5. Middelen**

In het voorstel Stadshart en Kust worden diverse financiële maatregelen genoemd om tot kostendeckende exploitaties te komen. De toelichting daarop is zeer beperkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de teksten over het hanteren van een restwaarde (hiervoor al vermeld) en de opgevoerde percentages voor de verwachte stijging van het aantal parkeerders. Ook is het bedrag van € 338.500, dat de gemeente van BSOS ontvangt voor het in gebruik geven van voorzieningen, is niet onderbouwd. Het zelfde geldt voor het eventueel putten uit voorzieningen in geval van exploitatietekorten.

## **6. Rollen en verantwoordelijkheden**

Waarom de gemeente de verantwoordelijkheid voor de parkeerexploitatie van Batavia aan het bedrijf BSOS wil overdragen en niet aan een andere partij, wordt in het voorstel niet uitgelegd. Wij zijn niet nagegaan of dit in eerdere voorstellen al aan de orde is geweest.

## **7. Risico's**

Er wordt wel aangegeven, dat het lastig is om de groei in het parkeren te bepalen. Hoe met deze onzekerheid wordt omgegaan staat er echter niet bij. Tevens wordt gemeld dat voor het dekken van aanloopverliezen geput wordt uit voorzieningen voor groot onderhoud en dat daar risico's aan verbonden zijn. Daaraan wordt slechts toegevoegd dat zo nodig naar een andere voorziening zal moeten worden gezocht. De risico's blijken volgens het voorstel Stadshart en Kust deels te liggen bij de provincie: zal deze wel of niet accepteren dat een beroep wordt gedaan op een bepaalde voorziening? Dit laatste is opmerkelijk. Had het college hierover vooraf geen navraag kunnen doen bij Gedeputeerde Staten?

Evenals in het oorspronkelijke voorstel staat in het aangepaste voorstel (B11- 14996, pagina 2) dat BSOS (de partij waaraan het parkeerbeheer wordt overgedragen) verantwoordelijk is voor groot onderhoud en dat de gemeente "op langere termijn" verantwoordelijk is voor vervanging. Hier lijkt een risico te liggen, omdat niet duidelijk is wat "op langere termijn" betekent. Moet dat niet in ieder geval na minimaal 40 jaar zijn? Wanneer geen concrete, langere termijn wordt gehanteerd, loopt de gemeente risico.

## **8. Informatievoorziening ten behoeve van de raad**

De wijze waarop de raad over de realisatie van de beoogde doelen zal worden geïnformeerd wordt niet expliciet beschreven in de voorstellen. Er worden geen evaluaties in het vooruitzicht gesteld, hoewel dat gezien ervaringen uit het verleden toch wel voor de hand zou liggen.

## **9. Besluit**

Het besluit dat wordt voorgesteld in het stuk Stadshart en Kust is onvoldoende duidelijk en volledig. Er wordt voorgesteld de parkeerexploitatie van het Stadshart vast te stellen, terwijl het stuk alleen informatie over mutaties in het saldo van deze exploitatie bevat. Dit is des te meer opmerkelijk, omdat de raad in zijn motie van juni 2010 naar volledig en juist inzicht in exploitaties vroeg. Vervolgens wordt voorgesteld om voor Batavia Haven de uitgangspunten voor de exploitatie vast te stellen (en dus niet de exploitatie zelf). Wij kunnen niet uit de stukken opmaken waarom voor deze formulering is gekozen.

## **10. Vormgeving**

Wij vinden het stuk Stadshart en Kust moeilijk te doorgronden. Het bevat veel opsommingen en weinig analyse. De gehanteerde taal vinden wij moeilijk te doorgronden. Vaktermen worden niet of nauwelijks uitgelegd. Ook wordt gebruik gemaakt van ingewikkelde, moeilijk te volgen en soms foute zinsconstructies.

## **11. De rol van de raad**

In het aangepaste voorstel aan de raad (B11-14996) is te lezen dat in de beeldvormende sessie van de kant van de raad vele vragen zijn gesteld en dat vooral de inzet van gelden uit de NUON reserve niet breed wordt gedeeld. Ook blijkt, dat na genoemde BOB-sessie nog vragen zijn gesteld over de mogelijke overdracht van het parkeerbeheer van Bataviastad. Daarom is er een nieuw voorstel gemaakt over uitsluitend het parkeerbeheer rond Bataviastad. Daarna komt de exploitatie Stadshart en Batavia Haven aan de orde. Wederom blijkt dat van de beeldvormende en oordeelvormende sessie alleen zeer kort geformuleerde toezeggingen en conclusies zijn

genoteerd. Verslagen, waaruit kan worden afgeleid wat is besproken tijdens de sessies, zijn niet aangetroffen.

Het aangepaste voorstel (B11-14996) heeft de raad in zijn vergadering van 29 juni 2011 vastgesteld. Tijdens deze vergadering nam de raad een motie aan waarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat de zogenaamde NUON reserve op geen enkele wijze (ook niet tijdelijk) bij de parkeerexploitatie Batavia Haven, Stadshart en Lelycentre wordt betrokken. Verder werd het college opgeroepen als uitgangspunt te hanteren, dat de parkeerexploitatie budgetneutraal is en uiterlijk 1 oktober 2011 ter besluitvorming wordt aangeboden.

In oktober 2011 heeft het college de raad een voorstel voorgelegd voor de herziening van de parkeerexploitatie Stadshart. De raad kon zich daar echter opnieuw niet in vinden en verzocht het college het in te trekken. In een aangenomen "motie vreemd aan de orde van de dag" van 27 maart 2012 hierover, geeft de raad het college een aantal kaders voor het volgende voorstel.

## **12. Conclusie**

Het voorstel Parkeerbeheer Stadshart en Kust staat op diverse onderdelen nog ver af van het ideaalbeeld. Een belangrijk manco is het gebrek aan een duidelijke beschrijving van de context. Bovendien wordt er relatief veel wordt en weinig uitgelegd of onderbouwd. Tenslotte is de vormgeving en de leesbaarheid van de tekst voor verbetering vatbaar. Hoewel wij niet uit officiële verslagen hebben kunnen afleiden hoe de raad dit voorstel heeft besproken, kunnen wij aan de hand van de moties en besluiten ondubbelzinnig vaststellen, dat de raad een actieve en leidende rol speelt en duidelijk kaders stelt.

Desgevraagd merkten geïnterviewden dat dit dossier bijzonder van aard is. Het college kwam met heel veel scenario's. Volgens een respondent kreeg de raad onvoldoende vat op de voorgeschiedenis. Dit voorstel was volgens een van onze gesprekspartners te technisch van opzet en te weinig beleidsinhoudelijk. Daardoor ging de raad op de stoel van het college zitten. Daardoor is de behandeling ook niet goed verlopen.



## **XV. Reflectie op: Onttrekking aan de openbaarheid en sloop fietsbrug t.b.v. project Maerlant**

Dit voorstel is aan de orde geweest in een beeldvormende sessie op 27 september 2011 (sessie 6). Daarop volgden twee oordeelsvormende sessies op 11 oktober en 1 november van dat jaar (respectievelijk sessies 3 en 1). Het voorstel is vervolgens op 15 november 2011 aan de orde gekomen in de raad (voorstel B11-15832). De raad neemt dan een motie aan, die het college oproept in overleg te treden met betrokken partijen over het slopen dan wel handhaven van het gebouw de Waterwijzer. Het vervolgvoorstel, dat tevens nodig is om zienswijzen van burgers in de besluitvorming te betrekken, wordt behandeld in een beeldvormende sessie van 21 februari 2012. In de raadsvergadering van 21 februari 2012 is dit voorstel vastgesteld (voorstel B12-20893).

### **1. Inleiding**

Het raadsvoorstel, dat op 27 september in de beeldvormende sessie aan de orde komt, is zeer summier. Het is gericht op het onttrekken van wegen en paden aan het openbaar verkeer. Dit is een bevoegdheid van de raad. Het voorstel van 21 februari 2012 is van gelijke strekking. Het bevat een korte reactie op twee ontvangens de zienswijzen. Deze reactie houdt in, dat deze niet ontvankelijk worden verklaard.

### **2. De context**

Het onttrekken van de wegen en paden aan het openbaar verkeer, dat in de voorstellen aan de orde is, houdt verband met de voorgenomen sloop van de Waterwijzer en de herinrichting van het terrein waarop dit gebouw staat. Op niveau wordt het gebouw doorsneden door een openbare route voor fietsers en voetgangers, die als gevolg van de sloop eveneens komt te vervallen. Over de verdere context bevatten de stukken, die aan de raadsvergadering van 15 november 2011 voorafgaan, geen informatie. De verslagen van de beeldvormende en oordeelvormende sessies geven slechts conclusies weer, die uitsluitend betrekking hebben op de procedurele voortgang van de sessies.

Het raadsvoorstel voor de vergadering van 21 februari 2012 bevat iets meer informatie. In dit voorstel zijn twee zienswijzen van burgers opgenomen en de reactie van het college daarop. Opvallend is, dat in het laatstbedoelde voorstel niet wordt ingegaan op de hiervoor genoemde motie. Met deze motie wilde de raad een overleg initiëren tussen de gemeente (die de grond na sloop bouwrijp zou moeten maken), de betrokken projectontwikkelaar en een initiatiefnemer die voorstellen had voor hergebruik van de Waterwijzer. Het beoogde doel van deze bespreking was het verkennen van de mogelijkheden voor behoud van het gebouw.

### **3. Beoogde effecten**

Het beoogde effect is de herontwikkeling van het Maerlant-project. De raadsvoorstellen lijken louter gericht op het formeel afwikkelen van de wettelijke procedure voor het schrappen van wegen en paden.

### **4. Keuzemogelijkheden**

Er zijn geen keuzemogelijkheden aan de orde. Het betreft het schrappen van wegen en paden volgens een bijgevoegde tekening. Keuzemogelijkheden zijn niet aan de orde. Wel wordt gemeld dat er een andere route komt voor voetgangers en fietsers van Lelycentre naar Zandbank v.v.

### **5. Middelen**

Onderwerp van het voorstel is de toepassing van een wettelijk voorgeschreven procedure, die volgens het voorstel geen financiële consequenties heeft. De kosten van de sloop worden verrekend in de kosten van het bouwrijp maken van de grond. De gemeente zal in de gekozen opzet de grond bouwrijp maken en verkopen aan een projectontwikkelaar.

Het stuk dat voor de raadsvergadering van 15 november 2011 wordt ingediend, is ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel (het voorstel ten behoeve van de beeldvormende sessie van 27

september 2011) gewijzigd. Toegevoegd is, dat er een andere route komt voor fietsers en voetgangers in de verbinding Lelycentre- Zandbank. Het woordje “geen” bij “financiële aspecten” is in het voorstel gehandhaafd, zonder dat dit wordt toegelicht.

## **6. Rollen en verantwoordelijkheden**

Aangegeven wordt, dat de raad bevoegd gezag is voor het onttrekken van wegen en paden aan het openbaar verkeer.

## **7. Risico's**

Er worden geen concrete risico's beschreven, maar er wordt ook niet gemeld dat er geen risico's zijn.

## **8. Informatievoorziening ten behoeve van de raad**

Het betreft een eenmalig procedureel besluit, waarbij informatievoorziening over het realiseren van doelen niet aan de orde is.

## **9. Besluit**

Het besluit is duidelijk geformuleerd. De tekening geeft duidelijk het gebied aan waar de wegen en paden zullen verdwijnen.

## **10. Vormgeving**

Tekst en vormgeving van de besluiten zijn duidelijk

## **11. De rol van de raad**

Uit de raadsnotulen blijkt duidelijk, dat rond de voorgenomen sloop maatschappelijke onrust is ontstaan. In de beeldvormende en oordeelsvormende discussie lijkt indringend gesproken te zijn over de vraag of er wel gesloopt moet worden. Ook is toen besproken of er niet een beter alternatief voorhanden is, waarbij de Waterwijzer gehandhaafd kan blijven. Over dit alles is echter niets vastgelegd in verslagen. Daardoor, maar ook omdat in de stukken vrijwel niets is vermeld over de voorgeschiedenis, zijn de notulen van de raadsvergadering moeilijk te volgen. Het is bijvoorbeeld voor een niet ingevoerde lezer lastig het verband te leggen tussen het project, de historische waarde van het gebouw en de rol van de monumentencommissie. Is dit thema niet aan de orde geweest toen in 2009 groen licht werd gegeven voor sloop van de Waterwijzer? Was dit destijds terecht of is hier sprake van een omissie? Is de maatschappelijke onrust pas bij het verschijnen van de jongste raadsbesluiten ontstaan (dat lijkt zo te zijn)? Hoe is dat dan te verklaren? Zijn er nieuwe feiten of is destijds onvoldoende over voorstellen gecommuniceerd? Had het college de maatschappelijke onrust niet kunnen voorzien? Op dit soort vragen krijgt de lezer uit de notulen hooguit impliciete antwoorden. Dat betekent, dat er op dit punt niet diep is doorgevraagd door de raad. Met betrekking tot andere punten was de raad juist wel actief. Zo heeft hij een aantal indringende vragen gesteld over de volgorde waarin in dit dossier de besluiten zijn genomen: had aan het besluit om te slopen niet een wijziging van het bestemmingsplan vooraf moeten gaan? De verantwoordelijke wethouder wijst erop, dat voor sloop geen wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Op de suggestie, dat te vroeg verplichtingen met een projectontwikkelaar zijn aangegaan, zegt de portefeuillehouder dat slechts de verplichting bestaat tot levering van bouwrijpe grond. Het debat mondt uit in de aanneming van de hiervoor al genoemde motie, die uitnodigt tot overleg tussen partijen. Het is opmerkelijk, dat in de raadsvergadering februari 2012 over het tweede voorstel, niet wordt ingegaan op de uitvoering van de motie. De raad stelt ook geen vragen over de uitvoering van de motie.

## **12. Conclusie**

Het is niet gemakkelijk om inhoudelijke conclusies te trekken aan de hand van de stukken die bij het voorstel horen. Een aantal vragen blijft onbeantwoord. Ook is niet duidelijk waarom de raad op onderdelen niet heeft doorgevraagd. We stellen vast dat de BOB-sessies grote invloed hebben gehad. Vanwege het ontbreken van inhoudelijke verslaglegging blijft onbekend hoe dit allemaal precies is verlopen. Duidelijk is, dat de raad in het algemeen een actieve rol heeft gespeeld. Voor de niet ingevoerde lezer is het verrassend, dat er naar aanleiding van dit stuk een uitvoerige discussie is ontstaan. Die discussie gaat eigenlijk niet over het voorstel. Het gaat over de procedurele gang van zaken rond het project Maerlant en het eventuele behoud van de

Waterwijzer. De stukken wekken de indruk, dat er bij de eerste besluiten over de sloop niet voldoende is stilgestaan bij de historische waarde van het gebouw. Desgevraagd merkten geïnterviewden dat dit dossier bijzonder van aard is. Er werd er is een oneigenlijke discussie geïntroduceerd<sup>53</sup>. Volgens een van de respondenten werd de raad in dit dossier teveel onder druk gezet. Bij het voorstel Maerlant werd opgemerkt, dat de reactie daarop ook het college heeft verrast. Het college verwachtte rond het voorstel geen discussie.

---

<sup>53</sup> 'De onttrekking aan de openbaarheid van de fietsbrug heeft vanaf het begin duidelijk los gestaan van de discussie m.b.t. de toekomst van De Waterwijzer. Raadsleden en belanghebbenden hebben echter direct getracht dit besluit oneigenlijk te betrekken bij de discussie rondom het gebouw De Waterwijzer'.





## **XVI. Reflectie op: Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad**

Dit voorstel is aan de orde geweest in een beeldvormende sessie op 22 maart 2011 (sessie 6) en een oordeelsvormende sessie op 5 april 2011. Van deze sessies hebben wij geen verslagen aangetroffen. In de raadsvergadering van 19 april 2011 is het voorstel na amendering aangenomen ( voorstel B11-11171-1)

### **1. Inleiding**

Het raadsvoorstel heeft als basis een evaluatierapport onder de titel “De slogan voorbij...”. Dit rapport hebben wij gelezen als achterliggende informatiebron. Uit de notulen van de raadsvergadering van 19 april 2011 blijkt, dat insprekers tijdens de BOB-sessies een beeld hebben geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van citymarketing. Ook over de financiering van de stichting City Marketing Lelystad blijkt in de sessies gesproken te zijn.

### **2. De context**

In 2009 heeft de raad het beleid betreffende citymarketing vastgesteld. De uitvoering is toen in handen gelegd van City Marketing Lelystad (CML). Conform gemaakte afspraken, is er een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. De raad heeft destijds gekozen voor een consistent beleid over een aantal jaren. De centrale vragen ten tijde van de indiening van het raadsvoorstel (2011) waren:

- Wat heeft de professionele stichting CML tot op heden gebracht?
- Wil de gemeente de eerder uitgezette beleidslijnen doorzetten?
- Wat is het ons als gemeente (gemeenschap) waard, welke vervolgoopdracht moet geformuleerd worden voor CML?

Voor verdere informatie wordt verwezen naar het bijbehorende evaluatierapport. Vervolgens beschrijft het voorstel de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie, die betrekking heeft op de helft van een afgesproken periode van 3 jaar. Het college deelt mee, dat het nog te vroeg is voor een evaluatie op basis van specifieke cijfers en effecten. Er is echter al wel voldoende basis is gelegd voor een discussie over de toekomst. De situatie is volgens de wethouder, dat Lelystedelingen in hoge mate tevreden zijn over hun stad, maar dat buitenstaanders deze stad nog weinig kennen.

De context is duidelijk beschreven. Het onderzoek, dat aan het raadsvoorstel ten grondslag ligt, maakt een degelijke indruk en is goed leesbaar.

### **3. Beoogde effecten**

City marketing wordt beschreven als een proces, dat als doel heeft de bestaande bevolking aan de stad te binden en duidelijk te maken wat Lelystad te bieden heeft. Gemeente en bedrijfsleven moeten door middel van het marketingproces slim inspelen op trends en eigentijdse wensen. De gemeente kiest ervoor om citymarketing op een professionele manier aan te pakken. Ze volgt de landelijke ontwikkelingen in het vakgebied citymarketing, door voor een strategische benadering te kiezen en niet meer het accent te leggen op korte termijn acties. Specifieke doelen voor de toekomst zijn: focus meer op de buitenwereld richten en aandacht voor de stadstrots behouden. Er wordt duidelijk omschreven hoe de gemeente het instrument marketing wil inzetten. De gekozen werkwijze is gebaseerd op onderzoeksbevindingen, die zijn vastgelegd in het bij het raadsvoorstel gevoegde evaluatierapport. In deze evaluatie zijn ook ervaringen met marketing bij andere gemeente opgenomen. Er zijn ten tijde van de indiening van het voorstel twee duidelijke doelen geformuleerd: een imago doel voor stad als geheel en een doel voor aantrekkelijkheid van de kust.

### **4. Keuzemogelijkheden**

Het college geeft aan, dat helemaal stoppen met citymarketing geen optie is. In aansluiting daarop wordt aangegeven, wat het opnieuw onderbrengen van de marketingactiviteiten van CML naar de gemeente zou betekenen. Daarbij wordt verwezen naar het evaluatierapport, waarin is gesteld dat dit "pennywise en poundfoolish" zou zijn. Het raadsvoorstel is over de on-

derbouwning van de alternatieven weliswaar kort, maar het bijgevoegde evaluatierapport bevat uitgebreide aanvullende informatie.

## **5. Middelen**

Het overzicht van financiële middelen uit het voorstel is onoverzichtelijk en onduidelijk. Boven tabellen staan geen kopjes. Wat 'dekking' betekent, wordt niet goed uitgelegd. Onder de toelichting op de dekking wordt over "activiteiten" gesproken, terwijl in het conceptbesluit in plaats van 'activiteiten' de term 'materiaal' wordt gehanteerd.

## **6. Rollen en verantwoordelijkheden**

De regie wordt in handen van CML gegeven. Dit gebeurt in de vorm van een publiek private samenwerking (PPS-constructie). Het college zegt in het raadsvoorstel, dat de deelnemende partners op hun verantwoordelijkheden aangesproken moeten kunnen worden. Hoe dat 'aanspreken' in zijn werk zou moeten gaan, wordt echter niet beschreven. Wel wordt betoogd, dat de gemeente de uitvoering, organisatie en evaluatie van het beleid goed in de gaten houden moet houden.

De gemeente zegt tot het jaar 2020 bedragen aan CML toe, terwijl de taken en verantwoordelijkheden van deze stichting nog slechts in grote lijnen zijn bepaald. De argumentatie hierbij lijkt te zijn, dat marketing een proces van lange adem is.

In het evaluatierapport en ook in het raadsvoorstel is gewezen op het belang van de doorwerking van het gedachtegoed van marketing in de gehele gemeentelijke organisatie. Uit een landelijk monitoronderzoek is naar voren gekomen, dat hier een knelpunt ligt. In het raadsvoorstel wordt aangegeven, dat bij de gemeente intern stappen zijn gezet om tot een netwerkaanpak te komen. Daaraan wordt toegevoegd, dat het voor de komende jaren belangrijk is om aan te geven wat precies de rol van de gemeente moet zijn.

Al met al blijkt uit het voorstel wel duidelijk, wat het college op het vlak van rollen en verantwoordelijkheden voor ogen heeft. De vraag is of dit toereikend is met het oog op de wenselijke sturing vanuit de gemeente. Meer specifiek: zijn afspraken over processen en rollen toereikend, of liggen aanvullend daarop afspraken over prestaties en effecten in de rede?

## **7. Risico's**

De cultuur van de organisatie wordt, zij het impliciet, als een risico aangeduid. Het gevaar bestaat dat het gedachtegoed van marketing onvoldoende doordringt in de haarvaten van de organisatie. In het voorstel staat, dat dit de aandacht heeft. Concrete actiepunten worden niet genoemd.

## **8. Informatievoorziening ten behoeve van de raad**

Nadere informatie over de financiële kant van het voorstel zal gegeven worden bij de kadernota 2012. Verder zal de raad periodiek geïnformeerd worden over de uitvoering van het Strategisch Marketing plan 2009-2020.

## **9. Besluit**

Afgezien van de financiële aspecten, is het besluit duidelijk geformuleerd en goed leesbaar.

## **10. Vormgeving**

Over de vormgeving van het stuk zijn wij positief. Dit positieve oordeel geldt ook voor het evaluatierapport, dat als bijlage aan het voorstel is toegevoegd. De stukken zijn gemakkelijk en prettig leesbaar.

## **11. De rol van de raad**

De raad heeft indringend vragen gesteld over de financiële bijdrage van de gemeente aan CML en over dit thema zijn diverse amendementen ingediend:

- Moet die wel over de gehele periode tot 2020 worden toegezegd?
- Is het nodig de bijdrage te koppelen aan te leveren prestaties?
- Wat is de rol van de gemeente: wat heeft zij nog precies over CML te vertellen als het collegevoorstellen wordt overgenomen?

De strekking van deze amendementen is, dat de raad op jaarbasis van te voren zo goed mogelijk in beeld wil hebben voor welke prestaties en effecten hij geld ter beschikking stelt.

## **12. Conclusie**

Het raadsvoorstel 'Tussentijdse evaluatie City Marketing Lelystad' voldoet vrij goed aan het ideaalbeeld. Alleen de financiële kant van het voorstel vinden wij onvoldoende duidelijk. Dit betreft zowel de formulering als de toelichting. Verder zou het voorstel concreter kunnen zijn over te leveren prestaties en over de rol(opvatting) van de gemeente. Hoe wil de gemeente sturing op afstand invullen? Wil zij daarbij consequent vast houden aan het maken van prestatieafspraken? Wil de gemeente de mogelijkheid open houden om zich te baseren op procesafspraken en afspraken over een manier van samenwerken?