

RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

U KAN ME NOG MEER VERTELLEN

Het risico van onvolledige raadsvoorstellen voor besluiten van de raad



Deel 1

Hoofdrapport



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

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Datum

17 december 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Samenvatting	5
3	Leeswijzer	9
4	Conclusies	11
	4.1 Algemene indruk	11
	4.2 Hoofdconclusie	11
	4.3 Subconclusies	11
5	Aanbevelingen	15
6	Bestuurlijke reactie	19
7	Nawoord van de Rekenkamer	21
8	Bijlagen	25
	Bijlage : Verklarende woordenlijst.	27
	Bijlage : Ideaalbeeld rekenkamer.	33
	Bijlage : Vereenvoudigde weergave digitaal besluitvormingsproces.	37

1 Inleiding

Waarom heeft de rekenkamer Lelystad raadsvoorstellen onderzocht?

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

Zonder goede raadsvoorstellen kan de raad zijn werk niet goed doen. De raad kan dan geen zorgvuldige, goed overwogen keuzes maken en geen goede kaders stellen. Het raadsvoorstel moet ook de controle door de raad mogelijk maken. Als de raad geen normen heeft voor controle van de uitvoering¹, kan de raad zijn controlewerk ook niet goed doen. Zonder duidelijke raadsvoorstellen is er een risico, dat de raad verkeerde besluiten neemt. Verkeerde besluiten kunnen grote (politieke, maatschappelijke en financiële) gevolgen hebben. Maar ook: zonder goed raadsvoorstel kan de raad 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 ondubbelzinnig mee aan het college (en ambtelijke organisatie). Op die manier helpt het voorstel te voorkomen dat er eventueel later teleurstellingen ontstaan. Een goed raadsvoorstel voorkomt discussies, over wat met het raadsvoorstel of raadsbesluit bedoeld werd. Het raadsvoorstel is daarmee een hulpmiddel in de communicatie tussen raad en college.

Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in de kwaliteit van raadsvoorstellen in Lelystad. Hierbij is met name gekeken naar:

- Inhoudelijke kwaliteit en vormgeving van raadsvoorstellen.
- De manier waarop de gemeente Lelystad zorgt voor een goede kwaliteit van raadsvoorstellen.
- De mening van raadsleden (en andere direct betrokkenen) over de kwaliteit van raadsvoorstellen.

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

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

De rekenkamer heeft hierbij gekeken naar de jaren 2010, 2011 en (deels) 2012. Het gebruikte ideaalbeeld² van de rekenkamer, kan gebruikt worden als checklist voor raadsvoorstellen.

Wat zijn raadsvoorstellen?

Een raadsvoorstel is een voorstel van (meestal) het college aan de raad. Op basis hiervan kan de raad een besluit nemen.

¹ Bijvoorbeeld de voortgang en het tempo.

² Zie bijlagen.

Raadsvoorstellen zijn een belangrijk deel 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 uitvoering³. 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 kennis kunnen nemen van de belangrijkste punten van het raadsvoorstel, binnen een beperkte hoeveelheid tijd. Vervolgens moeten ze op basis van (alleen) het voorstel een afgewogen besluit kunnen nemen.

Wat staat er in de wet?

- De raad bepaalt zelf zijn eigen agenda. De raad bepaalt welke collegevoorstellen hij agendeert en wanneer. De raad mag een agendacommissie, seniorenconvent of presidium met deze taak belasten⁴.
- Het college is bevoegd raadsbesluiten voor te bereiden⁵. 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 raad mag hierin zeer ver gaan. De raad mag zowel de vorm als de inhoud bepalen.

Hoe goed doen andere Nederlandse 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 2010⁶. 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.

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. Het format zelf kan ook vaak verbeterd worden.

³ Bijvoorbeeld zaken als personele bezetting, organisatie, contracten, etc.

⁴ Zie verder bijlage V in de nota van bevindingen.

⁵ Artikel 160, lid 1, b gemeentewet.

⁶ *Verbetering van raadsvoorstellen. Kiezen voor kwaliteit in totstandkoming, inhoud en beleving.*

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 (zeer) beknopt 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.

2 Samenvatting

De rekenkamer heeft de volgende aspecten aan raadsvoorstellen onderzocht:

- het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen,
- de kwaliteit van het raadsvoorstel zelf en
- de rolopvatting en mening van de verschillende gebruikers van raadsvoorstellen.

Uit dit onderzoek zijn de onderstaande bevindingen naar voren gekomen.

Het Lelystadse format is goed.

In Lelystad wordt bij het opstellen van raadsvoorstellen een format gebruikt. Het Lelystadse format en de bijbehorende helpteksten, zijn kwalitatief goede hulpmiddelen. Zonder de helpteksten is de gebruikswaarde van het Lelystadse format vrij beperkt. Het format en de helpteksten van Lelystad zouden op enkele punten aangescherpt kunnen worden.

Het format wordt niet consequent toegepast.

Een goed format is op zich geen garantie voor een goed raadsvoorstel. Het moet wel consequent worden toegepast. Dit vereist toezicht, begeleiding, training en discipline. Lelystadse ambtenaren kunnen een training volgen, waarin aandacht is voor toepassing van het format en schrijven van raadsvoorstellen. In de praktijk blijkt, dat in Lelystad nogal eens van het format wordt afgeweken.

Huidig besluitvormingsproces onduidelijk: controle eerder in proces wenselijk.

Hoe het huidige besluitvormingsproces eruit ziet, blijkt niet uit de aan de rekenkamer beschikbaar gestelde stukken. Uit interviews leiden we af, dat er nu ook al verscheidene betrokkenen zijn bij de toetsing op kwaliteit. Het is de wens van alle betrokken partijen, dat op ambtelijk niveau een totaalcontrole op kwaliteit en bruikbaarheid voor de raad plaatsvindt.

Het besluitvormingsproces na digitale besluitvorming mogelijk kwetsbaar.

Binnenkort gaat de organisatie over op een digitaal besluitvormingsproces. In het digitale besluitvormingsproces is er een risico op te veel controle. Er zijn zeven controlemomenten gepland⁷. Dit kan het risico op kwetsbaarheden vergroten.

Het digitale proces voorziet in een vaste procedure voor de behandeling en toetsing van raadsvoorstellen. Dit is op zich een behoorlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Het vergroten van de voorspelbaarheid en navolgbaarheid van processen, maakt ze in principe efficiënter en effectiever.

Het agendaoverleg zit in een lastige positie.

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. Deze omstandigheden doen afbreuk aan de poortwachtersrol van het agendaoverleg.

Er zijn soms twijfels over de mate waarin het agendaoverleg⁸ zich beperkt tot toetsing van de technische kwaliteit. Het agendaoverleg zegt hier zelf scherp op te letten.

De rol die het agendaoverleg momenteel vervult, past binnen de wet- en regelgeving. Bovendien: het presidium heeft door het vaststellen van criteria voor toetsing nadrukkelijk met de toetsing ingestemd.

⁷ Zie ook bijlage: vereenvoudigde weergave digitaal besluitvormingsproces.

⁸ Het agendaoverleg bereidt de agenda van de raadsvergaderingen voor. Het overleg toetst onder andere de kwaliteit van raadsvoorstellen.

De spreiding van raadsvoorstellen is evenwichtig.

Per jaar worden gemiddeld 115 raadsvoorstellen aan de raad aangeboden⁹. Meestal zijn de voorstellen evenwichtig gespreid in de tijd. Raadsleden zeggen voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van vergaderingen. Raadsleden krijgen het naar eigen zeggen wel steeds drukker.

De raad maakt gebruik van een lange termijn planning. Dit is echter niet bij alle betrokkenen (raadsleden, collegeleden en ambtenaren) bekend. De planning lijkt behoorlijk te werken. Het kan ook zijn dat de verschillende betrokkenen eventuele tekortkomingen goed compenseren.

Geen rode draad voor kwaliteit van raadsvoorstellen.

Raadsvoorstellen verschillen onderling in vormgeving en inhoud. De belangrijkste aandachtspunten / verbeterpunten zijn:

- de beschrijving van verbanden tussen en in beleid,
- de beschrijving van de beleidsgeschiedenis,
- het SMART omschrijven van beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten,
- de financiële onderbouwing,
- het geven van beleidsalternatieven,
- beschrijving van ieders rollen en verantwoordelijkheden,
- het geven van beleidsalternatieven en keuzeruimte,
- het vastleggen van informatie en evaluatiemomenten voor de raad, en
- taalgebruik en vormgeving.

Dit zijn elementen die voor een groot deel terugkomen in het Lelystadse format en in de bijbehorende helpteksten.

Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden formeel helder. Toch is sturen op de kwaliteit in de praktijk lastig.

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 behoorlijk voor te bereiden.

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.

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.

Raad kan invulling kaderstellende en controlerende rol verbeteren.

Alle betrokkenen (raad, college en 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 maakt wel regelmatig gebruik van moties en amendementen. Soms dient een fractie ook een initiatiefvoorstel in.

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.

⁹ In de jaren 2010, 2011 en (deels) 2012.

Raadsleden beleven kwaliteit minder positief, dan college en organisatie.

Het college en de ambtelijke organisatie zijn positiever over de kwaliteit van raadsvoorstellen, dan de raad. Het college biedt nu nog teveel stukken aan die niet voldoen aan de door de raad gestelde criteria. 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.

Wensen van de eindgebruiker (de raad) staan nog onvoldoende centraal.

De wensen en ideeën van raadsleden lijken momenteel nog onvoldoende centraal te staan bij het maken van raadsvoorstellen. Raadsleden willen graag beleidsalternatieven aangereikt krijgen. Ook de financiële onderbouwing kan beter. Een ander verbeterpunt is het schetsen van de beleidshistorie en de samenhang met andere beleidsvelden. Meerdere raadsleden geven aan, dat raadsvoorstellen soms lastig te lezen zijn.

Raad voelt meer urgentie voor verbetering dan college.

De raad voelt noodzaak voor verbetering van raadsvoorstellen. Het college lijkt die urgentie minder te voelen. Maar tekortkomingen wekken in het algemeen irritatie bij raadsleden. Het gevolg kan zijn, dat een zuivere beoordeling wordt bemoeilijkt. Ook kan zo een technisch debat worden uitgelokt. Dit kan weer leiden tot extra vergadertijd voor de raad. Het kan ook leiden tot extra werk voor college en ambtelijke organisatie.

3 Leeswijzer

Rapporten van de rekenkamer Lelystad bestaan uit twee delen:

1. het hoofdrapport van de rekenkamer, en
2. de nota van bevindingen (het onderzoeksrapport van de externe onderzoekers).

In deel 1 kunt u de hoofdlijnen van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen lezen. Deze nota is in principe voldoende om een goede indruk van het onderzoek te krijgen.

In deel 2 staat de uitgebreide beschrijving van alle bevindingen uit het onderzoek. Daar kunt u alle details uit het onderzoek vinden.

Deel 2 kunt u downloaden van de website van de rekenkamer Lelystad (www.lelystad.nl/rekenkamer).

In dit hoofdrapport geven we eerst een inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1). Hierin staan de belangrijkste punten uit het theoretisch kader.

Daarna is een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze algemene indruk (de hoofdboodschap) in relatie tot de hoofdvraag van het onderzoek. Daar beschrijven we ook de (sub)conclusies.

In hoofdstuk 5 komen de aanbevelingen van de rekenkamer aan de orde.

In hoofdstuk 6 is de bestuurlijke reactie van het college helemaal weergegeven en hoofdstuk 7 is het nawoord van de rekenkamer.

Moeilijke woorden en begrippen leggen we uit in de verklarende woordenlijst in de bijlagen.

4 Conclusies

4.1 Algemene indruk

Ondanks alle goede maatregelen die al zijn genomen, is de kwaliteit van de raadsvoorstellen nog niet optimaal. Dat komt voor een deel doordat de stellers vaak nog niet voldoende gebruik maken van de bestaande hulpmiddelen. Het Lelystadse format wordt regelmatig niet goed ingevuld. Het ontbreekt de organisatie ook aan afdoende toezicht en begeleiding op het gebied van raadsvoorstellen.

Raad, college en ambtenaren lijken moeite te hebben met hun rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken in het besluitvormingsproces. Wie is nou eigenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en wie moet daar op controleren? Iedereen doet op zijn eigen manier zijn best, maar er zijn onduidelijkheden en misverstanden over weer. Omdat er zoveel verschillende betrokkenen zijn en het proces vrij veel details kent, blijkt het in de praktijk lastig om op de kwaliteit te sturen.

Het is positief dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in de belangstelling staat in de gemeente Lelystad. Dat is ons niet alleen duidelijk geworden tijdens dit onderzoek. Het blijkt ook uit de verschillende (recente) maatregelen van de organisatie, college en raad om de kwaliteit te borgen en te verbeteren.

Zo is de organisatie bijvoorbeeld bezig met het vormgeven van een proces voor digitale besluitvorming. Dit zal naar verwachting leiden tot een duidelijker proces waarin de verantwoordelijkheden eenduidig zijn belegd.

De stellers kunnen opleidingen volgen om hun schrijfvaardigheid te verbeteren.

De organisatie hanteert ook een kwalitatief goed format. Het format heeft echter minder gebruikswaarde zonder de helpteksten.

4.2 Hoofdconclusie

De kwaliteit van raadsvoorstellen is op dit moment te wisselend.

Raadsleden kunnen op basis van alleen de raadsvoorstellen meestal onvoldoende hun kaderstellende en controlerende rol invullen. De raadsvoorstellen bieden vaak onvoldoende handvatten om politiek mee te bedrijven.

4.3 Subconclusies

De volgende subconclusies onderbouwen de hoofdconclusie:

1. De raad vervult de kaderstellende rol niet optimaal.

De raad kan zijn kaderstellende rol beter invullen. Dat vinden raad, college en ambtelijke organisatie.

De raad houdt zich te weinig bezig met beleid op hoofdlijnen, maatschappelijke effecten en maatschappelijke opbrengsten.

De raad is tevreden over de politieke discussie. College en ambtenaren zijn aanzienlijk minder tevreden hierover.

Hiervoor kunnen een aantal oorzaken zijn. Het kan een reactie van de raad zijn op incidenten uit het verleden. Het komt waarschijnlijk ook doordat de raadsvoorstellen in het algemeen nog niet genoeg handvatten bieden voor een politieke discussie.

Dat de voorstellen nog niet aan de eisen voldoen, lijkt een blinde vlek van college en organisatie. Zij zijn redelijk tevreden met de kwaliteit en de mate waarin de voorstellen passen bij de rol van de raad. De eindgebruiker is hier echter een stuk minder tevreden over. De raad mag daarom best veeleisender worden, juist omdat raadsvoorstellen zo belangrijk zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol.

Er is verschil van inzicht over de toetsing van raadsvoorstellen door het agendaoverleg. Formeel handelt het agendaoverleg binnen haar mandaat, maar het lijkt aan draagvlak te ontbreken bij college en ambtelijke organisatie. Er zijn duidelijke tegenstellingen tussen raad, college en organisatie. Dit kan erop wijzen dat de verschillende partijen hun rol binnen de dualisering nog niet helemaal gevonden hebben.

2. De verantwoordelijkheden in het besluitvormingsproces zijn niet voldoende duidelijk.

Het college is verantwoordelijk voor de kwaliteit van raadsvoorstellen. Daar kan de raad het college desgewenst op aanspreken. In de praktijk zijn vele partijen in de ambtelijke organisatie medeverantwoordelijk. Het huidige besluitvormingsproces is niet duidelijk en niet objectief vast te stellen. Onduidelijkheden maken het sturen op kwaliteit lastig. Naar verwachting kan de digitalisering van het besluitvormingsproces zorgen voor duidelijkheid over in ieder geval de procesverantwoordelijkheid. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit kan het beste zo vroeg mogelijk in het proces worden belegd. De organisatie moet er wel voor waken, dat zij niet te weinig of juist te veel 'checks and balances' inbouwt. Er zijn aanwijzingen, dat in het toekomstige digitale besluitvormingsproces een risico is op kwetsbaarheden. Dat kan ook in de toekomst nadelig uitwerken voor de kwaliteit van raadsvoorstellen.

3. De kwaliteit van raadsvoorstellen is erg wisselend.

De technische en inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen is wisselend. De kwaliteit lijkt behoorlijk af te hangen van de penvoerder. Raadsvoorstellen helpen raadsleden in het algemeen onvoldoende om een debat op hoofdlijnen te kunnen voeren. De aandachtspunten zijn in grote lijnen:

- 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.

4. Lelystad heeft goede hulpmiddelen ontwikkeld, maar het ontbreekt in de praktijk aan toezicht, begeleiding en discipline.

Raadsvoorstellen zijn grotendeels gebaseerd op basis van het Lelystadse format. Het format met de bijbehorende helpteksten is een kwalitatief goed hulpmiddel, dat hier en daar wat kan worden aangescherpt. Het grootste probleem is, dat het format niet altijd consequent wordt gebruikt. Hierdoor kan belangrijke informatie ontbreken in de raadsvoorstellen. Een breed gedragen format, dat volledig wordt ingevuld, draagt bij aan een basisniveau voor kwaliteit. Het gaat een te sterke variatie in kwaliteit van raadsvoorstellen tegen. Een goede toepassing vereist begeleiding, training, toezicht en discipline. Een goed raadsvoorstel is dus niet alleen een kwestie van een goede procedure en goede hulpmiddelen, maar ook van een lerende en

dienstverlenende cultuur. De belangrijkste kansen voor verbetering liggen vooral op dat vlak.

5. De raad voelt meer urgentie voor kwaliteitsverbetering dan het college.

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 aan het format als een keurslijf. Het college hecht meer aan een goede basis voor een debat. Ook het college vindt in het algemeen dat raadsvoorstellen wel beter kunnen. Het college vindt verbetering van de raadsvoorstellen echter minder urgent dan de raad.

6. Spreiding raadsvoorstellen evenwichtig en werkdruk raadsleden acceptabel.

De spreiding van raadsvoorstellen is in de onderzochte periode vrij evenwichtig. Raadsleden hebben in het algemeen ook voldoende tijd voor de voorbereiding van vergaderingen. Ze krijgen het wel steeds drukker. De plannen van het rijk voor minder raadsleden in gemeenten zouden in de toekomst nadelig kunnen zijn voor de werkdruk.

5 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het volgende:

Aanbeveling 1

Met het college en de ambtelijke organisatie de dialoog aan te gaan over de invulling van rollen, bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen raad, college en organisatie.

Toelichting: De onduidelijkheden over en weer over rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken binnen het besluitvormingsproces zijn een belangrijk punt om de dialoog over aan te gaan. Het is hierbij belangrijk dat raad, college en organisatie gezamenlijk naar verbeteringen zoeken.

- a) Inventariseer met alle betrokken partijen wie welke rol moet vervullen. Leg vast welke bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden daar bij horen. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de bevoegdheden en taken van het agendaoverleg.
- b) Bepaal daarna samen welke verbeteringen bij de totstandkoming van raadsvoorstellen mogelijk zijn. Hierbij moet aandacht worden besteed aan inhoud, vorm en procedure. Het is de bedoeling dat de raad actief richting hieraan geeft, door zijn wensen en behoeften expliciet(er) te verwoorden. Besteed als raad ook specifieke aandacht aan de (gewenste) bestuurlijke relevantie van raadsvoorstellen.
- c) Spreek een tijdpad af voor realisatie. Stem samen met het college en de organisatie af welke wensen wel of (nog) niet haalbaar zijn en waarom. Maak bijvoorbeeld afspraken over een oefenperiode waarbij zowel raad, college als ambtelijke organisatie experimenteren met de nieuwe werkwijzen en afspraken. Wijs eventueel concrete oefendossiers aan (raadsstukken die in de nabije toekomst op de agenda staan).
- d) Stuur na de oefenperiode als raad (agendaoverleg) voorstellen - meer dan nu al gebeurt - terug, als deze de raad niet in staat stellen een gefundeerd besluit te nemen.

Aanbeveling 2

Het college op te dragen de kwaliteit van raadsvoorstellen bestuurlijk en ambtelijk meer prioriteit te geven.

Toelichting: zorg voor een goede balans in het aantal betrokkenen in het besluitvormingsproces en betrek de juiste functionarissen. 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. 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. Zorg er ook voor, dat eerder in het proces een totaalcontrole op kwaliteit en bruikbaarheid voor de raad plaatsvindt.

Verdere verbetermogelijkheden liggen vooral op het vlak van toezicht, begeleiding en discipline. Dit is niet alleen een kwestie van structuur, maar ook van cultuur. Verbetering begint bij de afdelingshoofden, de directie en het college. Uiteindelijk is de verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen vooral afhankelijk van de mensen die erbij betrokken zijn. Formats, procesbeschrijving en werkafspraken hebben pas waarde, wanneer betrokkenen ernaar handelen. De effectiviteit van de hulpmiddelen kan worden vergroot door ze actiever te gebruiken.

Aanbeveling 3

De hulpmiddelen voor raadsvoorstellen en het bestuurlijk besluitvormingsproces periodiek te evalueren.

Toelichting: het is belangrijk dat geregeld gekeken wordt of het format, de helpteksten, de opleidingen en processen nog voldoen aan de randvoorwaarden en de behoeften van de raad. Betrek hierbij ook de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de praktijk. Dit waarborgt dat ook goede aspecten onderdeel zijn van de evaluatie. Zo gaat de aandacht uit naar verbetering van kwaliteit in het algemeen. Dit voorkomt ook een focus op incidenten.

Bedenk ook dat een raadsvoorstel niet altijd het meest geschikte middel hoeft te zijn. De organisatie kan een soms beter een afweging maken: welk stuk moeten we maken? Moeten we wel een raadsstuk maken? Is bijvoorbeeld een presentatie of een informele bijeenkomst mogelijk een betere manier om het beoogde doel te bereiken? Dergelijke aandachtspunten kunnen ook meegenomen worden in de evaluatie.

Leg de actualisatie- en evaluatiemomenten vast in de agenda. Organiseer hierin zowel de betrokkenheid van raad, college als organisatie.

Aanbeveling 4

Het college op te dragen aan het format en de bijbehorende helpteksten een samenvatting en een beschouwing op beleidsalternatieven toe te voegen.

Toelichting: het huidige format van de gemeente Lelystad is op zich een goed hulpmiddel, mits de bijbehorende helpteksten erbij gebruikt worden. Zonder de helpteksten is de gebruikswaarde aanmerkelijk minder. Als de helpteksten goed worden gevolgd, zal

in principe aandacht moeten worden besteed aan veel elementen, die nu nog wel eens ontbreken in raadsvoorstellen. Er zijn ook enkele inhoudelijke verbeteringen aan te brengen:

a) Voeg een kopje 'samenvatting' toe.

Het doel van zo'n samenvatting is het geven van een overkoepelend beeld van de belangrijkste omstandigheden en aandachtspunten uit het voorstel. Een bondige samenvatting zorgt dat de lezer in één oogopslag de kernpunten van het voorstel kan zien. Uiteraard moet het een originele samenvatting zijn. Dus geen 'knip en plak'-werk uit andere kopjes van het format. Hanteer als toetsvraag bij de samenvatting: is in één minuut een goed beeld te vormen van het complete voorstel en het gevraagde besluit? Een andere toetsvraag voor een goede samenvatting is: kan de samenvatting in diverse media worden gebruikt als toelichting bij de punten, die op de raadsagenda staan?

b) Voeg een kopje 'beleidsalternatieven' toe. Benoem ook de consequenties hiervan.

In het duale stelsel moet de raad alternatieve keuzes aangereikt krijgen. Het verhoogt de inhoudelijke discussie in de raad en maakt het debat levendiger.

6 Bestuurlijke reactie



Aan de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

uw brief van 18 oktober 2012	uw kenmerk	ons kenmerk Z12-246932	datum 13 november 2012
behandeld door M. de Boer	doorkiesnummer 14 0320	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Collegereactie op rekenkameronderzoek kwaliteit raadsvoorstellen			pr-nummer

Geachte leden van de rekenkamer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Met belangstelling omdat het een onderwerp is dat wij als college belangrijk vinden. Het is het formele instrument waarmee het college met de raad communiceert en op basis waarvan de raad haar beslissingen moet kunnen nemen. Dat betekent voor ons dat dit sturingsmiddel zowel inhoudelijk als wat betreft de vorm zo goed moet zijn dat en college en raad er zo optimaal mogelijk invulling aan hun rollen mee moeten kunnen geven.

Wat de conclusies betreft

Als op grond van de interviews de indruk is ontstaan dat het college minder de noodzaak van verbeteringen van raadsvoorstellen ziet en de vorm minder belangrijk vindt, dan is dat niet juist. Wij leggen de nadruk op verbetering van de inhoud omdat wij er vanuit gaan dat de vorm (format en criteria) over het algemeen voldoende is. Temeer daar de vorm in gezamenlijkheid tussen college en raad tot stand is gekomen. Niet lang geleden zijn ook de criteria voor (de toetsing van) de raadsvoorstellen nog geactualiseerd. Daarom heeft het ons ook bevreemd dat het rekenkameronderzoek gebaseerd is op een eigen toetsingsmodel van de onderzoekers. En conclusies trekken op basis van 5 raadsvoorstellen vinden wij vrij mager. Dat neemt niet weg dat suggesties voor verbetering van onze raadsvoorstellen zonder meer welkom zijn en de in het onderzoek aangegeven wensen van de eindgebruiker, de raad, zijn daarbij leidend. Wel willen we daarin onderscheid maken tussen het beter voldoen aan de huidige criteria, die we zonder meer zullen oppakken, en de aangedragen nieuwe punten voor de raadsvoorstellen, te weten het opnemen van beleidsalternatieven, een samenvatting en aandacht voor de evaluatie.

Wat betreft het aandeel van de ambtelijke organisatie in de kwaliteit van de raadsvoorstellen, waarvoor wij als college verantwoordelijk zijn, is in dit verband het belangrijkste doel het zo goed mogelijk faciliteren van het democratisch besluitvormingsproces van de raad. Een bepaalde basiskwaliteit van de stukken is belangrijk voor een goede sturing door de raad. Onze organisatie is een lerende organisatie en daarin past een

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

ons kenmerk
Z12-246932

datum
13 NOV. 2012

pagina
2

voortdurend streven naar verbetering van de kwaliteit. Wat dat betreft biedt het rapport dan ook welkome handvatten om in de bestaande processen de vinger aan de pols te houden en knelpunten zowel in het proces als de inhoud aan te pakken. Wij delen de conclusie dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen nog niet optimaal is. Wij kunnen ons echter niet vinden in de opmerkingen over het ontbreken van afdoende toezicht en begeleiding, in met hun rol worstelende ambtenaren en in onduidelijkheden over verantwoordelijkheden voor de kwaliteit en in misverstanden en gedetailleerdheid van het proces.

Ook de conclusie dat het vormgeven van het proces van digitale besluitvorming naar de verwachting van de Rekenkamer zal leiden tot een duidelijker proces met een eenduidige belegging van verantwoordelijkheden verbaast ons. Het proces van digitale voorbereiding van de besluitvorming is namelijk gebaseerd op het huidige, reeds grotendeels digitaal gemaakt, proces. De helpteksten bij het format voor het raadsvoorstel zijn al weer geruime tijd beschikbaar voor de stellers.

Wij vragen ons af of een raadsvoorstel bepalend is voor het kunnen bedrijven van politiek. De waarschijnlijkheid van de stelling maakt de conclusie niet sterk. Wij betwisten absoluut niet de rol van het Agendaoverleg als technisch toetsers van raadsvoorstellen. Wel als er sprake is van meer inhoudelijke bemerkingen die naar onze mening in de brede raadsafweging thuis horen.

Wat de aanbevelingen betreft

Wij kunnen ons vinden in de aanbevelingen om te werken aan de nodige verbeteringen in de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Ons voorstel is om dat als college en raad gezamenlijk op te pakken. Daartoe zouden de ambtelijke organisatie en de griffie in een coproductie een uitgewerkt voorstel met verbeteringen voor besluitvorming aan college en presidium kunnen voorleggen. Wij horen graag wat u vindt van ons voorstel.

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

Ir. N. Versteeg MCM

de burgemeester,

M. Horselenberg

7 Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van 13 november 2012. Wij zijn verheugd, dat het college met ons streeft naar verbetering van de Lelystadse raadsvoorstellen. De rekenkamer constateert een positieve grondhouding bij het college. Tegelijkertijd is het college kritisch over het onderzoek en enkele daaruit voorkomende conclusies. Het college acht de aanbevelingen desondanks zinvol en neemt deze expliciet over. Wij vinden dit uiteraard een goede zaak. De reactie van het college geeft ons aanleiding in dit nawoord nader op enkele concrete punten in te gaan.

De rekenkamer had moeten toetsen aan normen van het agendaoverleg?

Het bevreemdt het college, dat de rekenkamer uit is gegaan van een eigen toetsingsmodel en niet uitsluitend van de normen, die zijn vastgesteld door het agendaoverleg. Deze keuze heeft de rekenkamer inderdaad voor aanvang van het onderzoek gemaakt. De rekenkamer vond het belangrijk een eigen, nader uitgewerkt model te hanteren voor dit onderzoek. In de overweging voor de te hanteren normen, zijn o.a. wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur meegenomen. Het ideaalmodel van de rekenkamer komt overigens grotendeels overeen met het gemeentelijke format voor raadsvoorstellen (en de bijbehorende helpteksten). Het komt ook grotendeels overeen met de normen, die het agendaoverleg hanteert.

De rekenkamer betreurt het, dat het college zo laat in het onderzoeksproces deze opmerking maakt. Het college heeft namelijk voor aanvang van het onderzoek kennis kunnen nemen van de onderzoeksopzet. Deze is op 19 december 2011 aan o.a. het college toegezonden. Het normenkader was in de onderzoeksopzet raadsvoorstellen ruim beschreven. De rekenkamer heeft het college in de begeleidende brief expliciet gewezen op de mogelijkheid op- en aanmerkingen te maken. Helaas heeft het college van deze mogelijkheid toen geen gebruik gemaakt. Dat is jammer, want zulke opmerkingen achteraf maken het de rekenkamer natuurlijk erg lastig aan dergelijke bedenkingen tegemoet te komen.

Onvoldoende raadsvoorstellen onderzocht om conclusies te kunnen trekken?

Het college maakt opmerkingen over het beperkte aantal onderzochte raadsvoorstellen. Dit aantal is volgens het college te mager om conclusies aan te verbinden. De rekenkamer benadrukt dat het nooit de bedoeling van dit onderzoek was, een representatief algemeen beeld te geven van de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Lelystad. Wel heeft de rekenkamer een rode draad uit de onderzochte voorstellen gehaald. Die rode draad is, dat de kwaliteit van de Lelystadse raadsvoorstellen sterk wisselt. De afgenomen interviews zijn gebruikt voor toetsing van en aanvulling op de rode draad.

College herkent conclusie over processen, organisatiestructuur en –cultuur niet.

Het college is het ermee eens, dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in Lelystad nog niet optimaal is. Het college roept vervolgens beelden op van 'in hun rol worstelende ambtenaren'. De rekenkamer heeft dit niet zo bedoeld. De rekenkamer heeft bedoeld te zeggen, dat alle geledingen in de gemeente moeite lijken te hebben met de eigen rol wanneer het gaat om de kwaliteit van raadsvoorstellen. Wij schreven ook dat wij uit de gesprekken de indruk krijgen, dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van raadsvoorstellen op dit moment in de praktijk nog vrij eenzijdig is neergelegd bij de stellende ambtenaar. Daarna hebben we uitgelegd, dat het eenzijdig neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de steller kan leiden tot verschillen in de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het college herkent zich verder niet in onze conclusie, dat de verschillen in kwaliteit van raadsvoorstellen waarschijnlijk meer veroorzaakt zijn door manco's in proces, structuur en cultuur. Deze conclusie van de rekenkamer is grotendeels ontleend aan

de afgenomen interviews. De opmerking van het college illustreert volgens ons het verschil tussen de norm binnen de organisatie en hoe e.e.a. in de praktijk uitwerkt. De bewering van het college roept ook vragen op. Als het niet ligt aan de door de rekenkamer genoemde factoren, wat veroorzaakt dan wel de wisselende kwaliteit van raadsvoorstellen?

Het digitale besluitvormingsproces is een verbetering?

Het college is verbaasd, dat de rekenkamer het digitaal vastleggen van de besluitvormingsprocedure een flinke verbetering vindt.

De rekenkamer heeft tijdens dit onderzoek geen beschrijving gekregen van de besluitvormingsprocedure van voor de digitalisering. De rekenkamer heeft bij herhaling om stukken hiervan gevraagd. De organisatie liet weten, dat zo'n beschrijving er ooit wel moet zijn geweest. Maar deze kon op dat moment niet geleverd worden. Het ontbreken van een dergelijke beschrijving zou o.a. kunnen wijzen op onvoldoende borging van het proces. Achteraf begrepen wij uit de technische en de bestuurlijke reactie, dat het 'papieren' proces identiek is aan de digitale procedure¹⁰. Maar college of organisatie hebben deze bewering niet onderbouwd met harde gegevens. We hebben zelf niet kunnen waarnemen of de procedures inderdaad identiek zijn.

Wanneer het proces (digitaal) vastgelegd wordt en voor iedereen beschikbaar en kenbaar wordt gemaakt, is dat gegeven op zich volgens de rekenkamer al een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van een vroegere situatie waar kennelijk niets was vastgelegd.

Goede raadsvoorstellen niet bepalend voor het bedrijven van politiek?

Het college vraagt zich af of raadsvoorstellen bepalend zijn voor het bedrijven van politiek. De rekenkamer stelt zich op het standpunt, dat een goed raadsvoorstel een kritieke succesfactor¹¹ voor een goed debat is. Als de raad niet de juiste en volledige informatie krijgt, kunnen raadsleden niet vanuit een gelijk vertrekpunt het debat aangaan. Bovendien kan de raad het verwijt krijgen van onbehoorlijk bestuur en 'fact free politics' (feitenvrije politiek), wanneer hij niet op basis van de juiste en volledige feiten een besluit neemt. De kennis van de raadsleden schiet dan immers tekort voor de benodigde zorgvuldige afweging van belangen. Zonder goed raadsvoorstel kan het verschil tussen feiten en politieke keuzes bovendien niet helder worden aangegeven. Dat bemoeilijkt de politieke verantwoording aan de inwoners van de stad.

Voorstellen van het college voor uitwerking van de aanbevelingen.

Het college stelt voor onderscheid te maken tussen het beter voldoen aan de huidige criteria en het voldoen aan de aangedragen nieuwe punten. Als dat helpt bij een goede uitvoering van de aanbevelingen, is daar volgens ons niets op tegen.

Het college stelt voor samen met de raad de uitwerking van de aanbevelingen op te pakken. Het stelt voor de ambtelijke organisatie en de griffie in coproductie een voorstel te laten uitwerken. Dat voorstel wordt voorgelegd aan college en presidium voor besluitvorming. Op zich is dit wederom een prima voorstel. De rekenkamer doet aanvullend de suggestie bij de totstandkoming van het voorstel ook de raad, het agendaoverleg en het college te betrekken. De rekenkamer verwacht, dat het college op korte termijn de raad nader informeert over de concrete uitwerking van de aanbevelingen en het bijbehorende tijdspad.

¹⁰ 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.

¹¹ Kritieke succesfactoren zijn factoren die van beslissend belang zijn voor het al dan niet behalen van succes.

Bedankt voor de medewerking.

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meege-dacht met dit rekenkameronderzoek naar raadsvoorstellen. De rekenkamer hoopt met dit rapport te kunnen bijdragen aan verbetering van de raadsvoorstellen in de gemeen-te Lelystad. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rap-port.

Tot slot aan de raad: bijvangst uit het onderzoek. Te beknopte notulering BOB-sessies.

Sinds juli 2010 werkt de Lelystadse gemeenteraad met het BOB-model. Uit dit onder-zoek naar de Lelystadse raadsvoorstellen is gebleken, dat de beknopte notulering van de beeldvormende en oordeelvormende sessies een aandachtspunt is. De beperkte verslaglegging heeft als nadeel, dat alleen de aanwezigen weten wat er in de sessie besproken is. Voor kleinere partijen is dat een probleem. Zij moeten vanwege hun om-vang meestal een keuze maken uit het aanbod van sessies. Een ander nadeel is dat informatie verloren gaat. Zo wordt het steeds lastiger inzicht te krijgen in de historie van het beleid. Wanneer de BOB-sessies niet inhoudelijk worden vastgelegd, kan dat er ook toe leiden dat de notulen van de raadsvergaderingen moeilijk te volgen zijn. De sprekers in de raadsvergadering lijken er vanuit te gaan, dat hun gehoor op de hoogte is van wat in de voorbereidende sessies is besproken. Er schijnen wel geluidsopnamen van de voorbereidende sessies te zijn. Deze zijn echter om technische redenen niet bruikbaar of algemeen beschikbaar. De rekenkamer wil raad en college in overweging geven, het vastleggen / notuleren van de beeldvormende en oordeelvormende sessies beter te borgen.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter.

8 Bijlagen

Bijlage : Verklarende woordenlijst.

Woord	Verklaring
(Publieke) taak	Werk dat wordt uitgevoerd voor de overheid.
Adequaat	Passend bij, voldoende, zoals nodig is, gepast.
Agendacommissie	<p>Deze commissie bestaat uit zes leden van de raad (drie oppositie en drie coalitie). De agendacommissie houdt zich bezig met de voorbereiding van de agenda van de vergaderingen van de raad. Deze commissie beoordeelt ook op voorhand alle agenderingsverzoeken technisch op inhoud, duidelijkheid, taalgebruik en onderzoekt of de informatie voldoende is.</p> <p>De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) zijn een aantal beginselen, die ontstaan zijn uit jurisprudentie om de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger te regelen.</p> <p>Legaliteitsbeginsel. Er is geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet.</p> <p>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).</p> <p>Motiveringsbeginsel. De overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:46 Awb).</p> <p>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.</p> <p>Gelijkheidsbeginsel. De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).</p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Alternatieve beleidskeuzen	Het weergeven van andere oplossingen / oplossingsrichtingen.
Ambtelijke organisatie	<p>De ambtelijke organisatie ondersteunt raad en college bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid van de gemeente en bij het dagelijks bestuur van de gemeente. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De gemeenteraad wordt ondersteund door de griffie. Aan het hoofd van de griffie staat de griffier.</p> <p>Een raadslid kan een voorstel indienen om de tekst van een raadsvoorstel aan te passen. Zo'n wijzigingsvoorstel heet een amendement. Als een meerderheid van de raad het amendement steunt, wordt het oorspronkelijke raadsvoorstel gewijzigd vastgesteld.</p>
Amendement	<p>Anders gezegd: het gaat om het wijzigen van een paar letters of cijfers in het voorstel. Zo'n wijziging in de oorspronkelijke tekst kan vergaande consequenties hebben.</p>

Bedrijfsvoering	Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn veel definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft. Zoals de feitelijke uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen).
Behoorlijk (voorbereiden)	Dit begrip houdt verband met het zorgvuldigheidsbeginsel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. 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).
Belanghebbenden	Iemand die ergens belang bij heeft of ergens bij betrokken is. <i>Juridisch:</i> als je belanghebbende bent bij een besluit, kan je tegen dat besluit bezwaar en/of beroep aantekenen. Je wordt aangemerkt als belanghebbende als je belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
Beleidsinstrumenten	Instrumenten die worden ingezet om bepaald beoogd doel te realiseren, zoals voorlichting, subsidies en regelgeving.
Beleving	Manier waarop je iets ervaart of interpreteert.
Benchmarkonderzoek	Een benchmark is eigenlijk een referentiepunt of een ijkpunt. Het is een onderzoek om de prestaties van organisaties met elkaar te kunnen vergelijken. Het is een manier voor organisaties om van elkaar te leren, verantwoording af te leggen en toezicht te vergemakkelijken.
Besluitvormingsproces	Het proces van het komen tot een bepaald gemotiveerd besluit. Het nemen van een besluit door de volgende stappen te volgen: probleemstelling, informatie verzamelen, analyseren, alternatieven formuleren, alternatieven afwegen, beslissen en evalueren.
Bestuurlijk proces	Bestuurlijke processen zijn alle activiteiten waarin wordt vastgesteld welke doelen moeten worden bereikt en hoe deze moeten worden bereikt
Bevoegdheid	Officieel erkend recht iets te doen.
Borgen (van kwaliteit)	Maatregelen treffen zodat de kwaliteit zeker in orde is en in orde blijft
Check and balances	Een systeem van wederzijdse controle.
Collectief geheugen	Collectief geheugen is een verzameling herinneringen, die groepen mensen gemeenschappelijk hebben. Zij houden deze min of meer actief levend in hun geheugen. Bewust of onbewust en vaak ook met behulp van externe informatiedragers van alle mogelijke vormen en soorten.
Collegevoorstel	Een schriftelijk voorstel aan het college van de ambtelijke organisatie, op basis waarop het college een besluit kan nemen.
Context	Het geheel van omgevingselementen. Beschrijving van het beleidsterrein, beknopt (historisch) overzicht van de hoofdlijnen van het beleid en de doelstellingen van de overheid op dat terrein, alsmede de onderlinge relaties van de verschillende actoren.
Controleren(de rol)	De raad controleert of het college het dagelijks bestuur en het door de raad vastgestelde beleid goed uitvoert. Daarbij worden vragen gesteld als: - Worden afspraken nagekomen? - Worden afspraken op de overeengekomen manier nagekomen? - Zijn de afgesproken beleidsdoelen gehaald? - Is het beschikbaar gestelde geld goed besteed? - Is er niet meer geld uitgegeven dan we hadden afgesproken? Als dit niet goed gebeurt kan de raad het college daarop aanspreken en zo nodig het beleid bijstellen.
Dagelijks bestuur	Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente. Het dagelijks bestuur is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid. Ook zorgt het college voor het uitvoeren van landelijke regelingen, het zogenaamde medebewind. Voorbeelden daarvan zijn het uitvoeren van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Als dagelijks bestuur is het college van B&W de eerst verantwoordelijke instantie voor de financiën van de gemeente. Het college voert het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie.

Debat	Een openbare, aan regels gebonden discussie.
Diepgang	Hoe diep het onderzoek op het onderwerp in gaat (vluchtig bekijken of elk detail onderzoeken).
Dilemma	Een moeilijke keuze tussen dingen (moeten) maken.
Distributie	Verspreiding, uitdelen, ronddelen.
Doelmatig (ook wel: efficiëntie)	Doelmatigheid is het bereiken van gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten met zo min mogelijk middelen (tijd, geld, personeel, etc.). Er is een verschil tussen de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke doelmatigheid. In geval van subsidies heeft de doelmatigheid van de organisatie te maken met het proces van subsidieverlening bij de gemeente (verloopt dat proces tegen minimale kosten?). De maatschappelijke doelmatigheid is de vraag of dankzij het instrument subsidie met minimale middelen een bepaald doel wordt bereikt. Bij het beoordelen van maatschappelijke doelmatigheid is ook de vraag aan de orde of er andere instrumenten mogelijk zijn, waardoor met minder inzet van middelen dezelfde doelen kunnen worden gerealiseerd. Alternatieven voor het instrument subsidie zijn bijvoorbeeld regels of voorlichting.
Doeltreffend (ook wel effectiviteit / effectief)	Doeltreffendheid is de mate waarin doelen, maatschappelijke effecten en prestaties van het beleid ook echt worden bereikt. Hierbij gaat het om de vraag of er een oorzakelijk verband bestaat tussen wat de gemeente doet of presteert en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Anders gezegd betreft het de vraag of datgene wat bedoeld wordt met het beleid, ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het college hoort in de programmabegroting zichtbaar te maken wat de doelen zijn en wat het college met die doelen wil bereiken. Daarmee wordt in de programmabegroting de basis gelegd voor een verantwoording over doeltreffendheid in de jaarstukken. De raad kan zich daarover bij de bespreking van de jaarstukken uitspreken.
Doorlooptijd	De tijd tussen de aanvang van de eerste activiteit en het gereedkomen van de laatste activiteit van een aantal bij elkaar behorende activiteiten.
Effectief (effectiviteit)	Zie doeltreffendheid.
Efficiënt (efficiëntie)	Zie doelmatigheid.
Evalueren	Evaluatie is het verzamelen, verklaren en presenteren van informatie om zo de waarde van een resultaat of proces te bepalen. Het kan gaan om het waarderen van de resultaten van een organisatie, maar ook om het waarderen van alternatieve oplossingen. Het kan ook het inschatten van het belang en de betekenis van een onderwerp.
Financiële consequenties	Gevolgen voor het budget / geld.
Focus	Iets waar je speciale aandacht aan geeft.
Format	Een model voor een vaste indeling van raadsvoorstellen.
Gebreken	Afwijkingen, imperfecties, tekortkomingen, onvolledigheden.
Gelijkwaardig	Van dezelfde waarde en met dezelfde rechten.
Going Concern	Het beheersmatige gedeelte van de begroting (dagelijks bestuur). De lopende, vaste activiteiten van de organisatie en de kosten en baten die daarmee samenhangen.
Handhaafbaar	Zorgen dat iets blijft zoals het is of zoals het volgens de wet of regels moet zijn.
Hoofdkenmerk	Belangrijkste eigenschappen waaraan je iets kan herkennen.
Impliciet	Wat erin besloten is, maar niet wordt uitgesproken.
In control	In control zijn is greep hebben op administratieve processen in een organisatie.
Indicator(en)	Kengetal (getallen, percentages, etc.). Een concrete aanwijzing waarmee iets gemeten kan worden. Een indicator is een meetbaar verschijnsel dat een signalerende functie heeft. Het kan bijvoorbeeld een aanwijzing zijn voor de mate van kwaliteit. Als een indicator afwijkt van een afgesproken norm is bijsturing mogelijk.

Informatieplicht (actief / passief)	De passieve informatieplicht behelst het op verzoek van een raadslid verstrekken van inlichtingen. De actieve informatieplicht regelt juist dat een collegelid uit zichzelf de raad informeert.
Initiatief nemen	lets op touw zetten. lets in gang zetten.
Initiatiefvoorstel	De raad kan gebruik maken van zijn 'recht van initiatief'. Als een raadslid zelf met een voorstel komt (gebaseerd op dit recht), heet dat een initiatiefvoorstel.
Inspanning	1) Arbeid 2) Bezigheid 3) Gedane moeite 4) Inzet 5) Moeite 6) Poging 7) Taak 8) Werkzaamheid 9) Werk.
Inspreken inwoners	Het recht om als inwoner gehoord te worden voordat het college of de raad een beslissing neemt over een bepaalde zaak. Inspraak is een manier om invloed uit te oefenen. Bij inspraak kan de inwoner zijn / haar mening geven over een voorstel of plan van de gemeente.
Integriteit	Handhaven van algemene of professionele sociale en ethische normen en waarden, ook bij druk van buitenaf om hiervan af te wijken.
Intentie	lets dat je wilt bereiken.
Jargon	Woorden die alleen binnen een vakgebied of groep gebruikt worden. Voor niet ingewijden moeilijk begrijpbare taal. Vaktaal.
Kaderstellend(e rol)	De raad gaat over de hoofdlijnen van het beleid: - Wat willen we bereiken? - Wat gaan we daarvoor doen? - Wat mag het kosten? De raad heeft budgetrecht. Dat betekent dat de raad de verdeling van het geld over de verschillende beleidsterreinen bepaalt. Daarnaast maakt de raad afspraken met het college over het proces van grote beleidstrajecten. Ook stelt de raad verordeningen vast.
Keurslijf	lets dat je als een belemmering ervaart.
Kwetsbaarheden	lets dat snel schade oploopt. Weinig beschermd.
Lerend vermogen	In staat zijn te leren van ervaringen en het geleerde weten toe te passen in nieuwe situaties. Anticiperen op eisen die eventueel gesteld gaan worden, zowel nu als in de toekomst.
Maatschappelijk effect	Dat wat de inwoner merkt. Waarneembare / meetbare gevolgen en/of resultaten van (gemeentelijk) handelen in de samenleving. <i>Voorbeeld</i> van een maatschappelijk effect: In 2012 is het percentage bewoners dat zich (zeer) veilig voelt in hun wijk toegenomen met 15%.
Maatschappelijk rendement	De verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en het maatschappelijk effect dat wordt bereikt (outcome) anderzijds. Ook wel: de verhouding tussen de kosten van een project tot de maatschappelijke opbrengsten.
Maatschappelijke opbrengst	De maatschappelijke opbrengsten zijn datgene zijn waar de gemeente het allemaal voor doet: het bereiken van maatschappelijke doelen. Bijvoorbeeld: de verbetering van het veiligheidsgevoel, de gezondheid van je inwoners, of de gezinssituatie van multiprobleemhuishoudens.
Middelen (financieel, juridisch, overig)	Onderdelen voor de ondersteuning van de doelstelling van een organisatie in de vorm van personeel, geld, organisatie, juridische zaken, informatie, automatisering, aanschaffingen en huisvesting.
Motie	Een raadslid kan in de raadsvergadering een motie indienen. In de motie wordt een wens, verzoek of opdracht geformuleerd. De indiener van de motie kan zijn motie mondeling toelichten, daarna komen de andere fracties aan het woord als ze dat willen. Ze geven dan aan wat ze van de motie vinden en of ze van plan zijn om met de motie in te stemmen. Na het debat over het onderwerp, wordt er over de motie gestemd. Als een meerderheid van de raad de motie aanneemt, zal de motie uitgevoerd moeten worden door het dagelijks bestuur van de gemeente, dat is het college van burgemeester en wethouders. Het aannemen van een motie is dus een middel van de gemeenteraad (en vaak een partij) om invloed uit te oefenen op het beleid. Een Motie is dus

	eigenlijk te bezien als een soort van: korte en gemotiveerde verklaring over een onderwerp waardoor een oordeel, wens, verzoek of opdracht wordt uitgesproken.
Motie 'vreemd aan de orde van de dag'	Motie over een onderwerp dat niet op de agenda van de betreffende vergadering staat. Een motie 'vreemd aan de orde van de dag' kan door elk raadslid worden ingediend.
Navolgbaarheid	Makkelijk te volgen / controleren. Makkelijk na te doen.
Neveneffecten	Consequent resultaat van een procedure, dat ontstaat naast het bedoelde resultaat. Onbedoelde resultaten.
Onontbeerlijk	1) Beslist nodig 2) Essentieel 3) Nodig 4) Noodzakelijk 5) Onmisbaar 6) Wezenlijk: je kunt niet zonder.
Ontlenen	Overgenomen van / gebaseerd op.
Oordeelsvorming	Gegevens en handelwijzen in het licht van relevante criteria tegen elkaar afwegen en tot onderbouwde beoordelingen komen.
Openhartig	Mededeelzaam, open, oprecht, rechtuit, ronduit, spraakzaam.
Oplegnotitie	Notities die de griffie(r) toevoegt aan raadsvoorstellen van het college. Deze notities dienen ter verduidelijking en/of als toelichting op het raadvorstel. Het gaat bij oplegnotities dus niet om B&W-voorstellen of adviezen.
Organisatiemodel	De manier waarop de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een bedrijf of instelling zijn vastgesteld en afdelingen zijn vorm gegeven.
Personele consequenties	Gevolgen voor de inzet van personeel / gevolgen voor het personeel.
Perspectief	Punt van waaruit je naar iets kijkt.
	Een onderwerp is politiek relevant als voldaan is aan de volgende voorwaarden:
Politiek relevant	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een keuzevraagstuk (belangenafweging en / of dilemma's in de samenleving). - Het onderwerp leeft in de samenleving. - De raad gaat erover (of wil erover gaan) door zelf te beslissen, te adviseren of te beïnvloeden. - Inhoudelijke politieke profilering is mogelijk.
Politiek speerpunt	De belangrijkste thema's en hoofdpunten voor beleid van een politieke partij.
Politieke discussie	De dialoog tussen de verschillende fracties in de raad. Dit is het kiezen tussen tegengestelde belangen. Het gaat om een afweging van belangen, een onderwerp of keuze waarover in de samenleving verschillend wordt gedacht. Dit kan leiden tot een discussie in de raad, omdat verschillende politieke partijen hier ook verschillende ideeën over hebben.
Politieke keuze	
Politieke verantwoording	De verplichting voor de drager van een politiek mandaat, verantwoording af te leggen over de uitoefening van zijn ambt tegenover diegenen die hem benoemden.
Poortwachter	Degene die toegang verleent of weigert.
Portefeuillehouder	Een wethouder / bestuurder die voor bepaalde onderwerpen verantwoordelijk is.
Presidium	In het presidium hebben fractievoorzitters zitting onder leiding van de voorzitter van de raad, de burgemeester. In het presidium kunnen zwaarwegende beslissingen worden genomen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een advies van de agendacommissie over bepaalde zaken.
Procesbeheersing	Het wegwerken van onvolkomenheden in het proces waardoor het proces veilig, betrouwbaar en voorspelbaar verloopt.
Procesbeschrijving	Omschrijving van een werkproces of een keten van werkprocessen.
Raadsbesluit	Een schriftelijke beslissing van de raad, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3 AWB).

Raadsvoorstel	Een schriftelijk voorstel aan de raad - voorbereid door het college - op basis waarvan de raad een raadsbesluit kan nemen.
Randvoorwaarde	Een belangrijke voorwaarde waaraan voldaan moet zijn voor het te bereiken doel.
Realisatie (van doelen)	Iets tot stand brengen. Resultaten. <i>Juridische rechtmatigheid is het</i> voldoen aan de wetten en regels. Zowel geschreven als ongeschreven recht.
Rechtmatig	<i>Financiële rechtmatigheid is dat</i> verantwoorde baten, lasten en balansmutaties passen binnen de begroting en de geldende wettelijke regelingen (waaronder gemeentelijke verordeningen). De accountant toetst de financiële rechtmatigheid.
Reikwijdte	Hoe ver het onderzoek gaat (bijvoorbeeld: hoe ver terug in de tijd, hoe veel raadsvoorstellen worden onderzocht).
Rode draad	Een rode draad is een element dat telkens terugkeert en dat alle bevindingen met elkaar verbindt.
Routine	Handigheid die je door ervaring hebt gekregen.
Scenario	Een mogelijk toekomstbeeld, uitgaande van bepaalde vooronderstellingen. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
SMART	Dit is een algemeen gehanteerde norm. Het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is. Specifiek = Voor maar één uitleg vatbaar Meetbaar = Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose Acceptabel = De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd Realistisch = De haalbaarheid is onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie Tijdgebonden = Er is een te volgen tijdpad
Stagneren	1) Achterblijven 2) Blijven steken 3) Gestremd zijn 4) Geen voortgang hebben 5) Haperen 6) Ophouden 7) Stilstaan 8) Stoppen 9) Vastlopen.
Startnotitie	Een startnotitie of startnota is een geschreven voorbereidende tekst over een voorgenomen beleidsvoornemen of beleidswijziging. Het biedt op hoofdlijnen informatie over de aanleiding, het doel en het verloop van de procedure.
Strategie	De manier waarop wordt geprobeerd (organisatie)doelen te bereiken.
Sturen op hoofdlijnen	Sturing op de voornaamste onderdelen van beleid en op grote bedragen.
Tijdpad	Tijdschema waarin staat wanneer wat gebeuren moet.
Toetsingscriteria	Normen voor beoordeling / controle van stukken. Inzicht in de werkwijze die de overheid hanteert. Basisvoorwaarde voor transparantie is de beschikbaarheid van relevante informatie: een transparante overheid ontsluit alle relevante informatie over regelgeving, vergunningen en bekendmakingen.
Transparantie	
Verantwoordelijkheid	De verplichting om ervoor te zorgen dat iets goed verloopt. Een taak die zware plichten met zich meebrengt.
Versiebeheer	Het bijhouden wie, wanneer, welke actie heeft uitgevoerd op de tekst. Hiermee kunnen veranderingen worden getraceerd en zo nodig ongedaan gemaakt.
Visie	Een visie is een algemene voorstelling of een haalbaar ideaalbeeld van de toekomst (van een organisatie). Een doordachte mening over een kwestie en hoe zich die zou moeten ontwikkelen.
Voorgeschiedenis	Het geheel van gebeurtenissen die aan iets voorafgaan.
Voorspelbaarheid	Voorzienbaar, niet verrassend, zo dat je kunt weten / raden wat er gaat gebeuren.

Bijlage : Ideaalbeeld rekenkamer.

Titel voorstel:			
Kenmerken van inhoudelijke kwaliteit	Specificatie	Ja/ hieraan is voldaan want	Nee/ hieraan is niet voldaan want
De relevante context is volledig in beeld	de voorgeschiedenis is overzichtelijk beschreven		
	de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is beschreven		
De effecten van het beleid zijn duidelijk beschreven	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		
Er wordt een goed onderbouwde keuze uit verschillende beleidsalternatieven voorgelegd	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		
Alle voor het realiseren van de gewenste effecten benodigde middelen zijn beschreven	de benodigde financiële middelen zijn duidelijk beschreven		
	de benodigde juridische middelen zijn duidelijk beschreven		
	de relevante overige middelen zijn beschreven		
Alle rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk	de rol en de verantwoordelijkheid van de gemeente is duidelijk		
	de rollen en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen partijen/ partners zijn duidelijk		
In het voorstel is duidelijk aangegeven hoe de risico's met betrekking tot de beleidsuitvoering worden beheerst	alle risico's zijn beschreven		
	in relatie tot beschreven risico's worden adequate acties benoemd		
In het voorstel blijkt duidelijk hoe de raad in de loop	de momenten waarop evaluatie zal plaatsvinden zijn aangegeven		

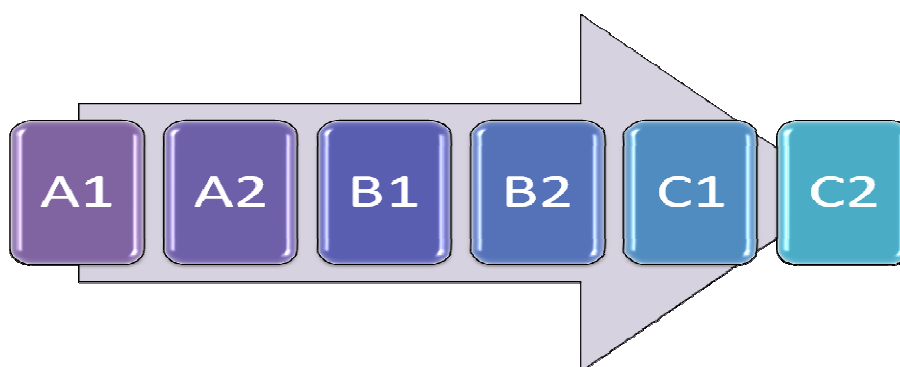
van de beleidsperiode over de realisatie van de doelen zal worden geïnformeerd	De momenten waarop de raad over de realisatie van de doelen informatie krijgt zijn duidelijk aangegeven		
Het te nemen raadsbesluit is volledig en de formulering ervan is helder	de te nemen besluiten zijn ondubbelzinnig omschreven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

1. 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. Ongeveer 95% van de bevolking 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.

2. 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 ^e jaar brugklas	Leesbaar
60 - 70	Standaard	2 ^e jaar brugklas	Leesbaar
45 - 60	Tamelijk Moeilijk	Mavo-niveau	Leesbaar
30 - 45	Moeilijk	Havo, atheneum, gymnasium	Moeilijk leesbaar
0 - 30	Zeer moeilijk	Universitair niveau	Moeilijk leesbaar

Bijlage : Vereenvoudigde weergave digitaal besluitvormingsproces.



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 gearchiveerd.