



# Kwaliteit van raadsvoorstellen en werkwijze van de gemeenteraad in Barneveld



Rekenkamercommissie Vallei  
en Veluwerand

*30 nov 2016*



## COLOFON

### **De rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vijf leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer M.G. Visser. De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I.M.T. Spoor.

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand met de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de werkwijze van de raad in Barneveld. Wij denken dat met de uitkomsten van dit onderzoek de kwaliteit van de besluitvorming door de gemeenteraad verder verbeterd kan worden.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek gekozen op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Barneveld. De aanpak van het onderzoek en de keuze van de cases, die in het onderzoek zijn betrokken, hebben wij ook afgestemd met de auditcommissie.

Zoals gebruikelijk is het onderzoek uitgevoerd volgens het onderzoeksprotocol van onze rekenkamercommissie. De daadwerkelijk uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in periode februari 2016 tot en met augustus 2016. Mevrouw F.T. van de Vlierd (onderzoekcoördinator en lid van de rekenkamercommissie), de heer J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en mevrouw I.M.T. Spoor (secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie) hebben het onderzoek uitgevoerd. De overige leden van de rekenkamercommissie hebben het onderzoek begeleid.

Wij danken de ambtelijke organisatie hartelijk voor de constructieve bijdrage aan het onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand



Drs. J.P.P. van Dort  
(voorzitter)

November 2016



## **Bestuurlijke samenvatting**

### ***Aanleiding en vraagstelling onderzoek***

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad van Barneveld de kwaliteit van de raadsvoorstellen, de werkwijze van de gemeenteraad en het tot stand komen van raadsvoorstellen onderzocht. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van februari tot september 2016. Het onderzoek is uitgevoerd door het bestuderen van zes raadsvoorstellen en het houden van interviews met ambtenaren en raadsleden.

### ***Kwaliteit raadsvoorstellen***

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is, maar dat verbeteringen op een aantal punten mogelijk zijn.

Zo voorziet het standaardformat voor raadsvoorstellen niet in een onderdeel waar alternatieve scenario's opgenomen moeten worden. De rekenkamercommissie is van mening dat het opnemen van alternatieven (op hoofdlijnen) in een raadsvoorstel ervoor kan zorgen dat een voorstel beter amendeerbaar is. Ook kan het debat in de raadsvergadering hierdoor levendiger worden. Verder constateert de rekenkamercommissie dat risico's in het raadsvoorstel onderdeel zijn van het kopje "risico's kosten, baten, dekking". Hierdoor zijn de risico's onderdeel van de financiën en worden zij vaak niet expliciet vermeld in een raadsvoorstel, terwijl het benoemen van risico's in de besluitvorming volgens de rekenkamercommissie essentieel is.

Ook stelt de rekenkamercommissie dat de beschrijving van de context, historie en de inhoudelijke kaders beter kunnen. Ambtenaren gaan volgens de rekenkamercommissie te veel uit van een uitgebreide voorkennis van raadsleden.

De rekenkamercommissie concludeert verder dat niet altijd alle relevante (tegen)argumenten (in Barneveld kanttekeningen geheten) in een raadsvoorstel zijn opgenomen. De rekenkamercommissie is van mening dat dit wel zou moeten, zodat mede op grond van risico's en alternatieven duidelijk is waarom een bepaald alternatief de voorkeur heeft en zodat de raad vervolgens een onderbouwd besluit kan nemen. Ook als er sprake is van eventuele negatieve juridische consequenties moeten alle (relevante) argumenten opgenomen worden. Het college heeft dan mogelijkheid om een niet openbare bijlage bij het raadsvoorstel op te nemen, waar geheimhouding opgelegd kan worden.

Uit het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie ook dat doelen in een raadsvoorstel niet altijd concreet en meetbaar zijn en dat niet altijd is vastgelegd wanneer een evaluatie plaatsvindt. Hierdoor is de uitvoering van een raadsbesluit volgens de rekenkamercommissie niet goed te monitoren en kan de raad zijn controlerende rol niet goed uitoefenen.

### ***Werkwijze raad***

Ten aanzien van de werkwijze van de gemeenteraad concludeert de rekenkamercommissie dat de raad nog zoekende is naar zijn rol en erover nadenkt hoe deze rol optimaal ingevuld kan worden. Zo hebben raadsleden vorig jaar een aantal afspraken met elkaar gemaakt over de werkwijze tijdens

raadsvergaderingen en commissievergaderingen. De raadsleden willen meer debat in de raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen zijn bedoeld voor informatievergaring.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ambtenaren en raadsleden verschillend denken over het ingaan door raadsleden op details tijdens de het besluitvormingsproces. Ambtenaren vinden dat de raadsleden zich te veel op de details richten en te weinig op de hoofdlijnen. Raadsleden vinden dat ze zich, afhankelijk van het onderwerp, met de details mogen bezig houden. De rekenkamercommissie erkent dat details in de politieke realiteit van betekenis kunnen zijn, maar adviseert de raadsleden om zich voortdurend af te vragen wanneer en waarom ze zich op de details richten.

Verder concludeert de rekenkamercommissie dat er onduidelijkheid bestaat over de werkwijze rondom trechtersvormige besluitvorming en een werkwijze die erop lijkt, maar die het niet is. Bij trechtersvormige besluitvorming vindt de besluitvorming gefaseerd plaats tijdens formele beslismomenten, door middel van startnotities en/of kadernotities in aanloop naar het uiteindelijke raadsvoorstel en –besluit. Bij de werkwijze die op trechtersvormige besluitvorming lijkt worden raadsleden tijdens opiniërende bijeenkomsten in een vroeg stadium van het proces betrokken en worden zij deelgenoot gemaakt van eventuele standpunten. De rekenkamercommissie is van mening dat het goed is om de raad in een vroegtijdig stadium te informeren, maar dan moet wel duidelijk zijn op welk moment er wel of niet sprake is van (tussentijdse)(formele)besluitvorming. Ook moet de rol van de raad duidelijk zijn. Vooraf moet helder zijn hoe een besluitvormingsproces is ingericht, wat de status is van een eventueel startdocument en welke consequenties een eventueel (tussentijds) besluit heeft voor het vervolgtraject.

#### ***Tot stand komen college- en raadsvoorstellen***

De rekenkamercommissie concludeert dat er in de werkwijze van Barneveld bij het opstellen van college en raadsvoorstellen een risico bestaat dat niet alle relevante informatie in een college en /of raadsvoorstel wordt opgenomen. Doordat de portefeuillehouder inhoudelijke sturing geeft aan het opstellen van een college/raadsvoorstel kan hij/zij er bewust of onbewust voor zorgen dat de overige collegeleden en vervolgens de raad niet alle relevante informatie krijgen. Ook als er een verschil is tussen ambtelijke en bestuurlijke argumenten wordt dat niet duidelijk in een collegeadvies. Ambtenaren hebben de mogelijkheid om een persoonlijke beleidsopvatting toe te voegen aan het advies, maar in de dagelijkse praktijk in Barneveld wordt daar nauwelijks gebruik van gemaakt. De rekenkamercommissie is van mening dat het college over alle informatie moet beschikken, zodat het college vervolgens ook de raad alle relevante informatie kan toesturen voor een onderbouwde besluitvorming.

#### ***Aanbevelingen***

Op grond van de conclusies van het onderzoek komt de rekenkamercommissie met tien aanbevelingen. De belangrijkste staan hieronder, de overige kunt u vinden op pagina 33 van dit rapport.

1. Voeg een kopje met alternatieve scenario's en een apart kopje met risico's toe aan het format van het raadsvoorstel .

2. Zorg dat alle relevante (tegen)argumenten in een raadsvoorstel zijn opgenomen en gebruik bij eventuele negatieve juridische consequenties de mogelijkheid van een niet openbare/geheime bijlage.
3. Zorg voor concrete, meetbare doelstellingen in de raadsvoorstellen en geef duidelijk aan wanneer een evaluatie plaatsvindt, zodat de raadsbesluiten voor raadsleden te monitoren zijn.
4. Zorg ervoor dat bij gefaseerde besluitvorming (trechtersvormige besluitvorming) vooraf duidelijk is hoe het besluitvormingstraject is ingericht en wat de rol van de raad in elke fase is en wat de consequenties zijn voor een eventueel vervolgtraject.







## **Inhoudsopgave**

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding onderzoek.....	11
1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen.....	11
1.3 Onderzoekaanpak.....	12
1.4 Afbakening.....	13
<b>Hoofdstuk 2 Kwaliteit van raadsvoorstellen .....</b>	<b>14</b>
2.1 Criteria voor raadsvoorstellen (normenkader) .....	14
2.2 Raadsvoorstellen getoetst aan de criteria .....	15
2.2.1 Format raadsvoorstellen .....	15
2.2.2 Cases getoetst aan criteria .....	16
2.2.3 Volgbaarheid van genomen besluiten.....	19
2.3 Procesbeschrijving raadsvoorstellen maken en bestuurlijke besluitvorming.....	20
<b>Hoofdstuk 3 Werkwijze raad.....</b>	<b>24</b>
3.1 Rollen raad.....	24
3.2 Formele werkwijze gemeenteraad Barneveld en instrumenten.....	25
3.3 Werkwijze in de praktijk.....	28
3.4 Trechtersvormige besluitvorming.....	29
<b>Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>30</b>
4.1 Conclusies.....	30
4.2 Aanbevelingen.....	33
<b>Hoofdstuk 5 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie.....</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 1 Literatuur en documenten .....</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 2 Respondenten .....</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage 3 Format raadsvoorstel gemeente Barneveld met toelichting .....</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 4 Rechten van raadsleden uit de organisatieverordening gemeenteraad Barneveld (juli 2015) 48</b>	

<b>Bijlage 5 Instrumenten raadslid .....</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 6 Uitgangspunten Vernieuwend Besluitvormingsproces Barneveld m.i.v. 1 sep 2008.....</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 7 Aanvullende uitgangspunten besluitvormingsproces gemeenteraad Barneveld per jul 2015</b>	<b>54</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

De auditcommissie van de gemeente Barneveld heeft de rekenkamercommissie in november 2015 gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de werkwijze van de gemeenteraad hierbij. Vragen die bij de leden van de auditcommissie leven zijn:

*Bevatten de raadsvoorstellen de juiste informatie?*

*Zijn de raadsvoorstellen kwalitatief geschikt om op basis hiervan besluiten te nemen?*

*Hoe gaat de raad om met de voorstellen die zij voorgelegd krijgt?*

*Stelt de raad de juiste vragen? Schiet de raad niet te veel in detail bij het stellen van vragen?*

De rekenkamercommissie heeft besloten het onderzoek uit te voeren en is begin 2016 het onderzoek gestart, nadat het onderzoeksvoorstel met de auditcommissie is afgestemd. Het onderzoek geeft meer inzicht in de werkwijze van de raad en de kwaliteit van de raadsvoorstellen en levert aanbevelingen om beide te verbeteren. De besluitvorming van de raad kan daardoor verbeteren.

### 1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

**Het doel van het onderzoek is drieledig:**

1. nagaan of de kwaliteit van de raadsvoorstellen (inclusief bijlagen) die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden voldoende is om op basis daarvan de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen;
2. inzicht krijgen in de werkwijze en het functioneren van de gemeenteraad hierbij met betrekking tot de kaderstellende en controlerende rol;
3. Op basis van bovenstaande aanbevelingen formuleren die kunnen bijdragen aan
  - het verbeteren van de kwaliteit van de raadsvoorstellen en
  - een verbetering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

#### **Centrale onderzoeksvragen**

Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming aan de raad wordt aangeboden voldoende voor de raad om op basis hiervan zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen?

Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol hierbij in??

Bovenstaande centrale onderzoeksvragen zijn op te splitsen in de volgende twee hoofdvragen en subvragen:

1. *Opstellen van criteria (normen):*
  - a) Aan welke criteria moet het raadsvoorstel voldoen zodat de raad onderbouwde besluiten kan nemen en de raad de genomen besluiten in de tijd kan volgen?

2. *Hoe werkt het in de praktijk (aan de hand van zes cases):*
- a) Is het raadsvoorstel (incl. bijlagen) van de gemeente Barneveld dat ter besluitvorming naar de raad gaat geschikt voor een onderbouwde besluitvorming?
  - b) Zijn de genomen besluiten geschikt om te volgen in de P&C-cyclus?
  - c) Hoe handelt de raad in de praktijk bij het nemen van de besluiten? Welke instrumenten zet de raad in bij de betreffende cases en maakt zij bij de cases op de juiste manier gebruik van de instrumenten?

### **1.3 Onderzoekaanpak**

#### ***Methode van onderzoek***

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie eerst relevante literatuur, documenten en websites en raadsvoorstellen van andere gemeenten bestudeerd (zie bijlage 1). Op basis daarvan is een normenkader opgesteld. Het normenkader bestaat uit criteria waaraan raadsvoorstellen moeten voldoen in het licht van de vraagstelling van dit onderzoek. Vervolgens is bij zes cases gekeken of deze voldoen aan de normen. Tevens is bij deze cases nagegaan hoe de raad invulling geeft aan zijn rol.

#### ***Keuze cases***

De volgende cases zijn onderzocht:

1. Verzelfstandiging zwembaden, buitensportaccommodaties, Veluwehal (raadsbesluit 8 jul 2014)
2. Initiatiefvoorstel vrij liggende fietspaden Troelstralaan (raadsbesluit 8 juli 2014)
3. Visie op snelfietsroute (raadsbesluit 16 dec 2014)
4. Evaluatie subsidiëring Schaffelaartheater (raadsbesluit 16 dec 2015)
5. Bestemmingsplan Welsumerlaan II (raadsbesluit 16 dec 2015)
6. Eenmalige bijdrage internationale school (raadsbesluit 13 mei 2015)

De cases zijn gekozen in afstemming met de auditcommissie. De cases betreffen raadsvoorstellen waarover de raad in de periode april 2014 t/m 2015 een besluit heeft genomen. Het gaat om raadsvoorstellen die tijdens de vergadering van de gemeenteraad of na een commissievergadering zijn gewijzigd, al dan niet om inhoudelijke of politieke redenen. Verder is gestreefd naar een spreiding in beleidsterreinen.

Aanvullend op de documentenstudie zijn interviews gehouden met negen ambtenaren, de griffier en vijf raadsleden (zie bijlage 2).

#### ***Technische en bestuurlijke reactie***

De conceptrapportage van bevindingen is voorgelegd aan de respondenten met de vraag aan te geven of er feitelijke onjuistheden in de rapportage zitten. Relevante opmerkingen naar aanleiding hiervan zijn verwerkt. Daarna zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. De rapportage met conclusies en aanbevelingen is aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen aan het einde van het eindrapport, evenals het

nawoord van de rekenkamercommissie. In het nawoord reageert de rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie van het college.

#### **1.4 Afbakening**

Het onderzoek heeft zich gericht op de kwaliteit van de geselecteerde raadsvoorstellen en op de rol die de raad vervult bij de besluitvorming. In het onderzoek is gekeken naar de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen en niet naar de administratieve en logistieke kwaliteit zoals bijvoorbeeld de tijdige beschikbaarheid en publicatie op internet. Hoewel het proces van het tot stand komen van een raadsvoorstel geen onderdeel is van de onderzoeksvragen, heeft de rekenkamercommissie in het onderzoek toch gekeken naar dit ambtelijke proces, omdat het proces naar de mening van de rekenkamercommissie van invloed kan zijn op de kwaliteit van de raadsvoorstellen. In het onderzoek zijn de openbare raadsvoorstellen (incl. bijlagen) onderzocht zoals deze voor besluitvorming naar de gemeenteraad zijn gegaan.

Het onderzoek heeft zich niet gericht op de vergaderstructuur. Wel gaat het onderzoek in op de wijze waarop de raadsvoorstellen in de (commissie)raadsvergadering besproken zijn.

Het onderzoek heeft zich bij het volgen van de raadsbesluiten ook niet gericht op de P&C cyclus en op de inhoud van de planning en control documenten. Wel is gekeken of besluiten op termijn te volgen zijn voor raadsleden.

## Hoofdstuk 2 Kwaliteit van raadsvoorstellen

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen uit het documentenonderzoek en op de bevindingen uit de interviews. Paragraaf 2.1 gaat in op criteria voor raadsvoorstellen (onderzoeksvraag 1). In Paragraaf 2.2 toetsen we zes raadsvoorstellen aan deze criteria (onderzoeksvraag 2a en 2b). In paragraaf 2.3 beschrijven we het proces van het tot stand komen van raadsvoorstellen en de ervaringen van de respondenten.

### 2.1 Criteria voor raadsvoorstellen (normenkader)

De criteria waaraan een raadsvoorstel moet voldoen heeft de rekenkamercommissie opgesteld op basis van bestudeerde documenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de eigen ervaring van de rekenkamercommissie. Het concept normenkader is voorgelegd aan de geïnterviewde raadsleden. De raadsleden konden zich vinden in het normenkader, maar gaven aan dat het ook afhankelijk is van het onderwerp of aan alle normen voldaan moet worden. Zo is het bij een raadsvoorstel over een bestemmingsplanwijziging bijvoorbeeld volgens de respondenten niet nodig dat er alternatieve scenario's uitgewerkt zijn in een raadsvoorstel. Een norm die de rekenkamercommissie naar aanleiding van de interviews heeft toegevoegd is de dat een raadsvoorstel een afgerond geheel moet zijn en geen open einden moet hebben (zie leesbaarheid).

<b>Normen voor een raadsvoorstel</b>
<b>Leesbaarheid</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Het raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar (exclusief bijlagen).</li><li>✓ Het taalgebruik is helder en duidelijk.</li><li>✓ Eventuele moeilijke woorden (vaktermen) zijn uitgelegd.</li><li>✓ Er staan geen spel- en taalfouten in.</li><li>✓ Het raadsvoorstel is niet te lang en gaat alleen in op de hoofdlijnen / de belangrijkste informatie (het bevat geen overbodige informatie).</li><li>✓ De raadsvoorstellen hebben steeds dezelfde opbouw, waardoor bepaalde informatie gemakkelijk te vinden is..</li><li>✓ Er is een paginanummering aanwezig.</li><li>✓ Het raadsvoorstel bevat geen open einden, het is een afgerond geheel.</li></ul>
<b>Link tussen raadsvoorstel en bijlagen (beleidsdocumenten)</b> <p>In het raadsvoorstel is een duidelijke verwijzing aanwezig naar de bijgevoegde bijlagen en onderliggende beleidsdocumenten.</p>
<b>Besluiten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Duidelijk is welk besluit of welke besluiten de raad moet nemen.</li><li>✓ Duidelijk is hoe de besluiten in de tijd gevolgd worden (zie ook de normen over de volgbaarheid).</li><li>✓ Er staan geen impliciete besluiten in het raadsvoorstel.</li></ul>

### **Onderdelen**

In het raadsvoorstel zijn de volgende onderdelen helder en duidelijk uitgewerkt:

- ✓ Context, aanleiding, probleemstelling (bij voorkeur in een inleiding)
- ✓ Kaders (binnen welk kader wordt besluit genomen)
- ✓ Het gekozen scenario met een onderbouwing
- ✓ Alternatieve scenario's en (tegen)argumenten
- ✓ Doelen en effecten in de tijd
- ✓ De financiële consequenties (waaronder de dekking) van het voorstel, inclusief de eventuele capaciteit
- ✓ Risico's
- ✓ Uitvoering/plan van aanpak
- ✓ Communicatie
- ✓ Wie betrokken zijn bij het opstellen van het beleid en hoe de afstemming heeft plaatsgevonden
- ✓ Evaluatie (zie ook norm voor volgbaarheid).

### **Volgbaarheid**

De volgbaarheid van de besluiten in de tijd is goed geregeld:

- ✓ In het raadsvoorstel is vastgelegd of een evaluatie zal plaatsvinden en zo ja wanneer.
- ✓ In het raadsvoorstel is plan van aanpak met een tijdsplanning toegevoegd.
- ✓ De doelen en effecten zijn te monitoren.
- ✓ De besluiten zijn opgenomen in een volgsysteem dat beschikbaar is voor de raad.

## **2.2 Raadsvoorstellen getoetst aan de criteria**

### **2.2.1 Format raadsvoorstellen**

De gemeente Barneveld gebruikt een format voor raadsvoorstellen (zie bijlage 3). Dit format kunnen de ambtenaren openen in word als een sjabloon. In dit format staat bij ieder onderdeel een toelichtende tekst (zie ook bijlage 3). Overigens zijn de toelichtende tekstblokjes in het sjabloon sinds kort verdwenen, omdat de toelichtingen bij het printen hinderlijk zichtbaar waren en moeilijk uit te schakelen waren. Men gaat ervan uit dat de ambtenaren wel weten wat er bij de diverse onderdelen van het format ingevuld moet worden. Ambtelijke respondenten geven in de interviews aan dat het format redelijk voldoet. Een enkele respondent geeft aan dat de opmaakmogelijkheden verbeterd kunnen worden. Daarnaast geeft een respondent aan dat bij raadsvoorstellen over bestemmingsplanwijzigingen het format niet geschikt is voor het nemen van besluiten. Bij bestemmingsplanwijzigingen gaat het volgens deze respondent met name om de inhoud van de bijlagen. De betreffende afdeling gebruikt daarom het format met reeds ingevulde standaardteksten bij de diverse onderdelen.

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat het in Barneveld gebruikte format alle criteria bevat uit het normenkader met uitzondering van "alternatieve scenario's". Ten aanzien van het opnemen van alternatieve scenario's zijn de respondenten verdeeld. Met name de ambtelijke respondenten vinden dat alternatieven in het voorstel niet nodig zijn, omdat in het format reeds kanttekeningen zijn opgenomen. Verder is het wel of niet opnemen van alternatieven in een voorstel, volgens de respondenten, sterk afhankelijk van het onderwerp. Bij bijvoorbeeld (het actualiseren van) bestemmingsplannen is het volgens respondenten niet mogelijk om alle alternatieven uit te werken. Een raadsvoorstel moet volgens

de respondenten duidelijk richting geven en geen “keuzemenu” zijn met allerlei alternatieven. Andere respondenten zijn van mening dat een raadsvoorstel beter amendeerbaar is als de alternatieven in het voorstel uitgewerkt zijn.

Respondenten wijzen erop dat het niet alleen belangrijk is dat het *format goed* is, het gaat er ook om hoe het ingevuld wordt. Uit het onderzoek is gebleken dat het meer dan tien jaar geleden is dat de ambtenaren een training hebben gehad in het schrijven van een raadsvoorstel. Veel van de huidige ambtenaren hebben nog nooit hiervoor een cursus gevolgd. Het management heeft onlangs besloten dat de kwaliteit van college en raadsvoorstellen verbeterd moet worden en heeft daarom een extern bureau opdracht gegeven voor het organiseren van een interne cursus “college- en raadsvoorstellen schrijven”. Deze cursus start na de zomer van 2016.

### **2.2.2 Cases getoetst aan criteria**

Om te beoordelen of een raadsvoorstel geschikt is voor een onderbouwde besluitvorming (onderzoeksvraag 2a) heeft de rekenkamercommissie de volgende zes raadsvoorstellen met bijlagen getoetst aan de criteria uit paragraaf 2.1.

1. Verzelfstandiging zwembaden, buitensportaccommodaties, Veluwehal (raadsbesluit 8 jul 2014)
2. Initiatiefvoorstel vrij liggende fietspaden Troelstralaan (raadsbesluit 8 jul 2014)
3. Visie op snelfietsroute (raadsbesluit 16 dec 2014)
4. Evaluatie subsidiëring Schaffelaartheater (raadsbesluit 16 dec 2015)
5. Bestemmingsplan Welsumerlaan II (raadsbesluit 16 dec 2015)
6. Eenmalige bijdrage internationale school (raadsbesluit 13 mei 2015)

Wij geven in onderstaande tabel onze algemene bevindingen en gaan niet in op de individuele raadsvoorstellen. Omdat de rekenkamercommissie met dit onderzoek de intentie heeft om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren gaan wij in onderstaande bevindingen met name in op zaken die in de raadsvoorstellen beter hadden gekund en schenken we minder aandacht aan zaken die al goed zijn.

<b>Norm</b>	<b>Bevindingen cases</b>
<b>Leesbaarheid</b>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat vijf (nr. 1,2,3,4,5) van de zes raadsvoorstellen niet zelfstandig leesbaar zijn. Om het raadsvoorstel te begrijpen is het nodig om de bijlagen ook te lezen. Het taalgebruik is over het algemeen helder en duidelijk, de raadsvoorstellen bevatten geen moeilijke woorden en er zitten geen spel- en taalfouten in.</p> <p>De rekenkamercommissie constateert uit het onderzoek dat de zes onderzochte raadsvoorstellen niet te lang zijn. Desondanks geven raadsleden in de interviews aan dat de informatie over het algemeen in de raadsvoorstellen compacter weergegeven kan worden en dat de kern van een raadsvoorstel vaak niet duidelijk is.</p>



<b>Link tussen raadsvoorstel en bijlagen</b>	Uit het onderzoek blijkt dat bij vier (nr. 1,2,4,6) van de zes raadsvoorstellen de verwijzing naar de bijlagen niet duidelijk is. De bijlagen staan in de voorstellen wel netjes opgesomd (met digitale verwijzing) maar in de tekst van het raadsvoorstel wordt er niet expliciet naar verwezen.
<b>Besluiten</b>	De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat bij vier (nr. 2,3,5,6) van de zes raadsvoorstellen duidelijk is welke besluiten de raad precies gevraagd wordt te nemen. Bij één voorstel (nr.1) is het besluit omslachtig geformuleerd en is niet duidelijk wat besloten moet worden. Bij een ander voorstel (nr.4) betreft één van de beslispunten het “kennismemen van een achterliggende notitie”, zonder dat duidelijk is wat de belangrijkste beslispunten zijn uit deze notitie. Als de raad akkoord gaat met dergelijke notities als geheel, wordt de raad later mogelijk ‘vastgepind’ op losse elementen uit de beleidsnotitie zonder dat de raad hier bewust een keuze over gemaakt heeft. Respondenten geven aan dat “het vaststellen van een notitie” geen beslispunt moet zijn en dat daar steeds beter op gelet wordt.
<b>Context, aanleiding, probleemstelling</b>	Uit het onderzoek blijkt dat bij de helft (nr. 1,3,4) van de onderzochte raadsvoorstellen de context, voorgeschiedenis en probleemstelling niet duidelijk zijn weergegeven. Het lijkt erop dat in de raadsvoorstellen een bepaalde voorkennis verondersteld wordt, die er bij nieuwe raadsleden zeker niet is. Bij één van de raadsvoorstellen (nr. 1) is bijvoorbeeld de inhoud van eerder genomen besluiten relevant en daar gaat het raadsvoorstel niet op in. Hierdoor is niet duidelijk wat de huidige stand van zaken is.  De raadsleden geven in de interviews aan dat zij in de raadsvoorstellen regelmatig missen waar het werkelijk om gaat. Bij de onderzochte cases is dat volgens hen bij twee(nr. 1,4) raadsvoorstellen het geval.
<b>Kaders</b>	De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat bij vier (nr. 1,2,5,6) van de zes onderzochte raadsvoorstellen de inhoudelijke kaders niet duidelijk zijn. In deze raadsvoorstellen staat wel in welke documenten de kaders zijn vastgelegd, maar de werkelijke inhoud van de kaders is niet duidelijk. Geïnterviewde raadsleden beamen dat de kaders en de inhoud van eerder genomen besluiten niet altijd goed opgenomen zijn in de raadsvoorstellen.
<b>Gekozen scenario met onderbouwing</b>	In het format van de gemeente Barneveld komt de onderbouwing van de beslispunten terug in het onderdeel “Argumenten”. Alle onderzochte raadsvoorstellen bevatten een uitgebreide argumentatie. Naar de mening van de rekenkamercommissie is bij twee (nr.4,6) voorstellen de argumentatie te uitgebreid, waardoor de kern verloren gaat. Bij maar twee raadsvoorstellen (nr.4,5) zijn de argumenten één op één gekoppeld aan de beslispunten zoals volgens het format de bedoeling is en wat ook volgens de rekenkamercommissie structuur en duidelijkheid in het raadsvoorstel geeft.

<b>Alternatieve scenario's en (tegen)-argumenten</b>	<p>De rekenkamercommissie constateert dat bij vijf (nr. 1,2,3,5,6) van de zes onderzochte raadsvoorstellen geen alternatieven zijn uitgewerkt. Bij één raadsvoorstel (nr.4) is wel een alternatief genoemd, maar deze is summier uitgewerkt. Bij een beperkte bestemmingsplanwijziging (raadsvoorstel nr. 5) ligt het volgens de respondenten niet voor de hand om alternatieven uit te werken. In dit betreffende raadsvoorstel zijn geen alternatieven opgenomen en ook geen tegenargumenten. Tegenargumenten heten in het format van Barneveld kanttekeningen. Respondenten geven aan dat kanttekeningen bij bestemmingsplan wijzigingen alleen opgenomen worden indien ze weerlegd kunnen worden, om te voorkomen dat ze negatieve juridische consequenties hebben.</p> <p>De rekenkamercommissie is van mening dat alle relevante (tegen) argumenten opgenomen moeten worden in het voorstel aan de raad, zodat duidelijk is waarom een bepaald alternatief de voorkeur heeft en de raad een onderbouwd besluit kan nemen. Indien sprake is van eventuele negatieve juridische consequenties, dan heeft het college de mogelijkheid om een niet openbare bijlage op te nemen. Vanwege de mogelijke juridische consequenties is deze bijlage dan niet openbaar met de mogelijkheid om hier geheimhouding op te leggen. Het is wel beschikbaar voor de raad. De rekenkamercommissie is van mening dat de raad over alle relevante informatie moet beschikken voor een onderbouwde besluitvorming.</p> <p>In vijf raadsvoorstellen zijn wel kanttekeningen opgenomen (nr. 5 niet). In twee raadsvoorstellen (nr. 2,4) zijn deze heel summier en betreffen het naar de mening van de rekenkamercommissie geen echte tegenargumenten. Ambtelijke respondenten geven in de interviews aan dat kanttekeningen zodanig opgenomen worden, dat ze de argumentatie voor een beslispunt niet ondermijnen. De voorargumenten van een voorstel zullen zwaarder wegen dan de kanttekeningen/tegenargumenten, omdat het voorstel anders tot een ander besluit zou leiden, aldus de ambtelijke respondenten.</p>
<b>Doelen en effecten in de tijd</b>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat bij drie (nr. 2,3,4) van de zes onderzochte raadsvoorstellen de doelen niet concreet en meetbaar zijn. Bij vijf voorstellen (nr.2,3,4,5,6) zijn de doelen niet tijdsgebonden.</p>
<b>Financiële consequenties</b>	<p>De financiële consequenties zijn opgenomen in vier raadsvoorstellen (nr. 1,2,4,6). Naar de mening van de rekenkamercommissie zijn bij drie (nr. 1,2,4) van deze vier voorstellen de financiële consequenties wel opgenomen, maar niet duidelijk en roept de informatie vragen op. Bij twee raadsvoorstellen (nr. 3,5) staat een verwijzing naar P&amp;C documenten waar de financiële consequenties terug te vinden zijn.</p>

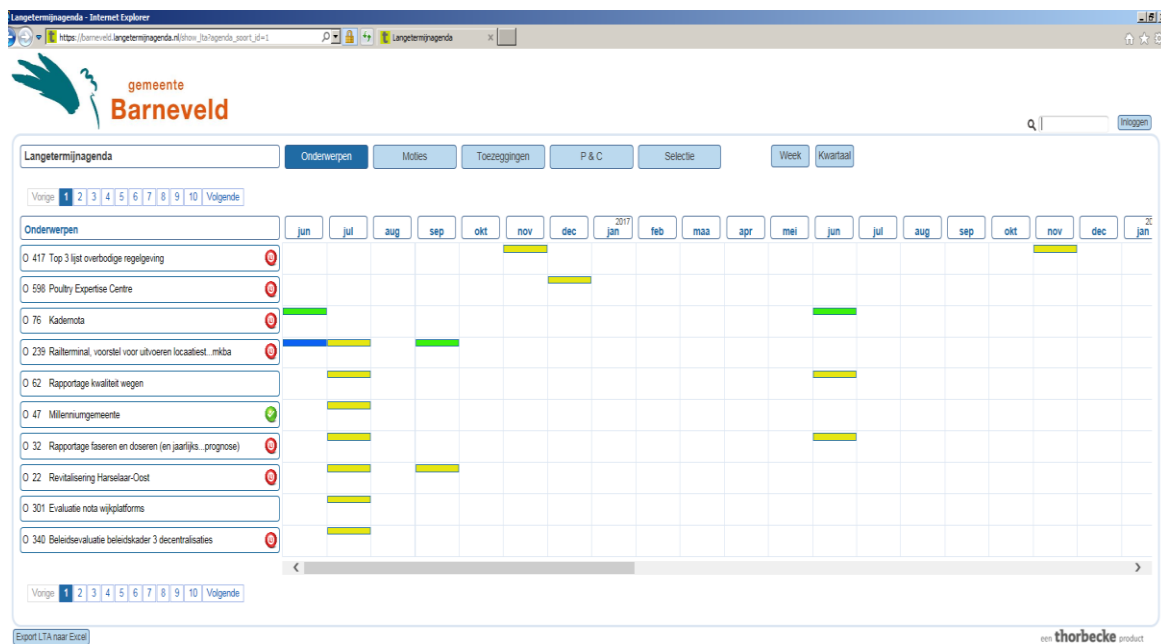
<b>Risico's</b>	Uit het onderzoek blijkt dat in geen van de zes onderzochte raadsvoorstellen duidelijk risico's zijn genoemd. In het format van Barneveld zijn risico's onderdeel van het kopje "risico's, kosten, baten, dekking" en krijgen hierdoor mogelijk minder expliciet aandacht.
<b>Uitvoering, plan van aanpak</b>	Bij vijf (nr.1,2,3,4,5) van onderzochte raadsvoorstellen is een plan van aanpak opgenomen, en bij vier raadsvoorstellen (nr. 2,3,4,5) ook een termijn van planning. In één raadsvoorstel (nr. 6) staat geen plan van aanpak, maar in dit voorstel is een plan van aanpak met termijnplanning niet relevant, omdat er besloten wordt voor een eenmalige financiële bijdrage.
<b>Communicatie</b>	De rekenkamercommissie constateert dat bij de helft van de raadsvoorstellen (nr. 1,2,3) niet duidelijk staat weergegeven hoe en naar wie het besluit gecommuniceerd gaat worden.
<b>Betrokkenheid</b>	Slechts in één van de onderzochte raadsvoorstellen (nr. 6) staat expliciet welke partijen betrokken zijn geweest bij het voorstel. Bij de overige raadsvoorstellen is dat af te leiden uit de context of uit de bijlagen.

### **2.2.3 Volgbaarheid van genomen besluiten**

Onderstaande tabel gaat in op volgbaarheid van de besluiten uit de cases. Ook hier gaan wij net als bij de toetsing van de raadsvoorstellen aan de criteria niet in op de individuele raadsvoorstellen, maar geven we in het algemeen onze bevindingen.

<b>Norm</b>	<b>Bevindingen cases betreffende de volgbaarheid van de besluiten</b>
<b>In het raadsvoorstel is vastgelegd of een evaluatie zal plaatsvinden en zo ja wanneer.</b>	Uit het onderzoek blijkt dat in drie (nr.1,2,3) van de zes onderzochte raadsvoorstellen niet is vastgelegd of en wanneer er een evaluatie zal plaatsvinden, terwijl dit volgens de rekenkamercommissie bij deze drie cases wel had gekund.  Bij de overige drie raadsvoorstellen is wel een evaluatie vastgelegd of is een evaluatie niet aan de orde bijvoorbeeld omdat besloten wordt voor een eenmalige bijdrage.
<b>In het raadsvoorstel is plan van aanpak met een tijdsplanning toegevoegd.</b>	De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat alle onderzochte raadsvoorstellen een plan van aanpak bevatten, maar dat bij twee raadsvoorstellen (nr. 1 en 4) de planning in de tijd ontbreekt.

<p><b>De doelen en effecten zijn te monitoren.</b></p>	<p>Bij drie raadsvoorstellen (nr. 2,3,4) zijn de doelen niet concreet en meetbaar en de besluiten zijn daarom niet te goed te monitoren. Daarnaast zijn bij vijf raadsvoorstellen (nr. 2,3,4,5,6) de doelen niet tijdsgebonden, waardoor het ook lastig is om de doelen te monitoren.</p>
<p><b>De besluiten zijn opgenomen in een volgsysteem dat beschikbaar is voor de raad.</b></p>	<p>Met betrekking tot de volgbaarheid van de besluiten hebben wij geconstateerd dat de raadsbesluiten in iBabs staan. Dit digitale systeem is via de website van de gemeente te raadplegen en hierin staat alle raadsinformatie vanaf 2010 zoals raadsvoorstellen, -besluiten en notulen van raad en commissievergaderingen. In dit systeem kan op onderwerp en op datum gezocht worden. Eventuele moties, vervolgacties of evaluaties zijn opgenomen in de digitale langetermijnagenda. Dit is een digitaal volgsysteem dat ook via de website van de gemeente Barneveld te raadplegen is (zie figuur 1).</p>



*Figuur 1 : De digitale langetermijnagenda voor het volgen van vervolgacties van raadsbesluiten*

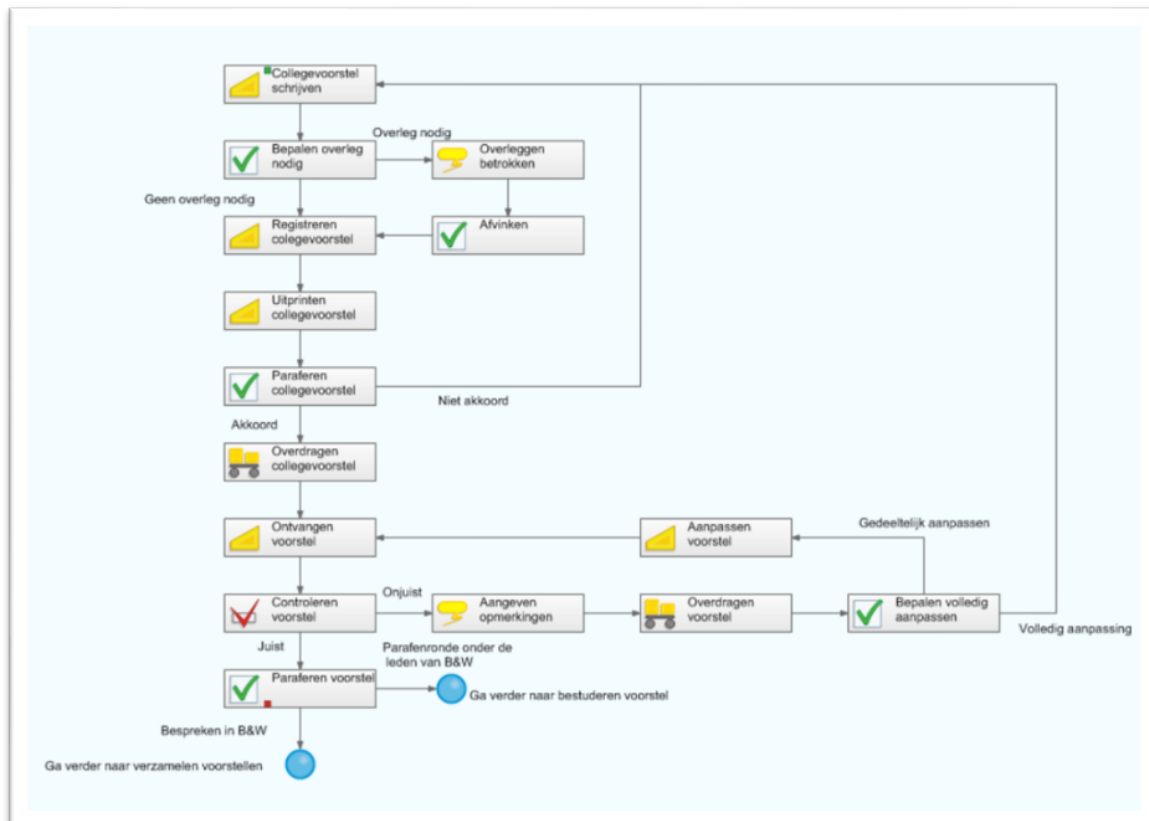
### **2.3 Procesbeschrijving raadsvoorstellen maken en bestuurlijke besluitvorming**

De wijze waarop een raadsvoorstel tot stand komt en wie daar verantwoordelijk voor is heeft de gemeente vastgelegd in de beschrijving van de werkprocessen “bestuurlijke besluitvorming College B&W” en “bestuurlijke besluitvorming raad”. Deze werkprocessen (en vele andere) zijn vastgelegd en zijn voor medewerkers van de gemeente digitaal te raadplegen op de intranetsite van de gemeente.

### Bestuurlijke besluitvorming college B&W

In de procesbeschrijving “bestuurlijke besluitvorming college B&W” staat dat raadsvoorstellen altijd eerst door het college van B&W moeten gaan voordat het bij de gemeenteraad terecht komt. Een initiatiefvoorstel vormt hierop een uitzondering. Hier is sprake van indien vanuit (een of meerdere) raadsfracties een voorstel aan de gehele raad wordt gedaan. Volgens de gemeentewet kan het college hierbij wel een zienswijze indienen.

Het proces van besluitvorming door het college van B&W kent een voorbereidende fase en een besluitvormende fase. In de voorbereidende fase stelt de beleidsambtenaar het collegevoorstel op. Deze ambtenaar bepaalt zelf of er overleg nodig is met collega’s van andere afdelingen en/of disciplines. De beleidsambtenaar is integraal verantwoordelijk. De opsteller van het voorstel noteert op het voorblad bij het collegevoorstel (het “groentje”) wie hij/zij buiten zijn/haar afdeling betrokken heeft bij het opstellen. Het afdelingshoofd beoordeelt vervolgens de inhoud van het voorstel en of het voorstel integraal tot stand is gekomen, met medewerking van alle relevante disciplines. Vervolgens gaat het voorstel naar de gemeentesecretaris en deze controleert of het voorstel compleet en juist is. Goedgekeurde voorstellen worden ter besluitvorming (via bespreking of in een paraafronde) voorgelegd aan het college van B&W. Afgekeurde voorstellen gaan via het afdelingshoofd terug naar de beleidsambtenaar om aan te passen (zie figuur 2).



Figuur 2: Processchema van Voorbereidingsfase van bestuurlijke besluitvorming college B&W

De ambtelijke respondenten geven aan dat de beleidsambtenaar in de voorbereidende fase meestal overleg heeft met de portefeuillehouder over de inhoud van het college-/raadsvoorstel. Dit betreft geen formele processtap. Zij zien het formuleren van een college-/raadsvoorstel als een samenspel tussen de beleidsambtenaren, het afdelingshoofd, de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. Volgens de ambtenaren geeft de portefeuillehouder inhoudelijke sturing aan dit proces. Indien een ambtenaar het oneens is met de portefeuillehouder, kan hij of zij een persoonlijke beleidsopvatting aan het collegevoorstel toevoegen en hiermee de overige collegeleden en de burgemeester van zijn/haar standpunt op de hoogte brengen. Dit is een apart, niet –openbaar memo. In de dagelijkse praktijk in de gemeente gebeurt dit zelden tot nooit, volgens de respondenten.

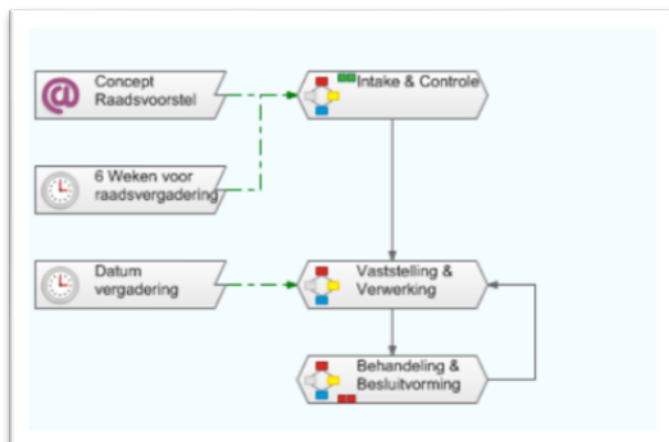
De rekenkamercommissie ziet wel een risico in deze werkwijze. De wethouder kan bewust of onbewust te veel sturen en het college niet volledig informeren over alle ins en outs van een voorstel. In een eerder rekenkameronderzoek naar handhaving heeft de rekenkamercommissie dit aan de orde gesteld. Wij hebben destijds aanbevolen om de bestuurlijke afstemming te beperken tijdens het opstellen van het ambtelijk advies aan het college. Daarnaast hebben wij aanbevolen om in collegeadviezen helder te maken van wie welke argumenten afkomstig zijn indien er sprake is van een afwijking tussen de ambtelijke en bestuurlijke argumenten.

Respondenten geven in de interviews aan dat het risico beperkt wordt doordat tegenwoordig op gevoelige dossiers twee verantwoordelijke portefeuillehouders zitten. Daarnaast geven ambtelijke respondenten de suggestie om in voorkomende gevallen ambtenaren uit te nodigen voor een toelichting in de collegevergadering.

In de besluitvormende fase wordt het voorstel door alle collegeleden voor akkoord getekend, òf besproken in de vergadering van B&W. Het college van B&W beslist of een voorstel voorgelegd wordt aan de gemeenteraad, rekening houdend met wet- en regelgeving.

### ***Bestuurlijke besluitvorming raad***

In de procesbeschrijving “bestuurlijke besluitvorming raad” (zie figuur 3) staat dat conceptraadsvoorstellen zes weken voor de raadsvergadering ingeleverd moeten worden op een speciaal e-mailadres. Er staat dat raadsvoorstellen ingediend kunnen worden door het college B&W, presidium, raadslid, raadsfractie, raadsgriffier, burgerinitiatief. In de dagelijkse praktijk worden raadsvoorstellen vijf weken voor de behandeling in de raad besproken in het college van B&W en na besluitvorming in B&W ingeleverd op het speciale e-mail adres. De raadsvoorstellen worden gecontroleerd op taalkundigheid en vorm door een medewerker van de afdeling Bestuur en Dienstverlening (Zie figuur 2, Intake en controle). Deze medewerker neemt indien nodig contact op met de opsteller van het raadsvoorstel.



*Figuur 3: processchema bestuurlijke besluitvorming raad*

Nadat een medewerker van de afdeling Bestuur en Dienstverlening het raadsvoorstel taalkundig goedgekeurd heeft, wordt het raadsvoorstel op de concept raadsagenda gezet. Deze agenda wordt besproken in de agendacommissie (vertegenwoordigers uit de raad (van iedere fractie één lid), de beleids- en procescoördinator, de griffier en de burgemeester als voorzitter). De agendacommissie besluit of een raadsvoorstel besproken wordt in de eerstvolgende raadsvergadering (zie figuur 3, Vaststelling en verwerking). Vervolgens wordt het raadsvoorstel besproken in de raadscommissievergadering en beslist de raadscommissie of het voorstel rijp is voor behandeling in de raadsvergadering (zie figuur 3, Behandeling en besluitvorming).

## Hoofdstuk 3 Werkwijze raad

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de rollen van de raad (paragraaf 3.1). Vervolgens gaan we in paragraaf 3.2 in op de formele werkwijze van de raad in Barneveld zoals deze is vastgelegd en de instrumenten die de raad ter beschikking heeft. In paragraaf 3.3 gaan we in op de werkwijze van de gemeenteraad in de praktijk aan de hand van de zes cases. Tot slot gaan we in paragraaf 3.4 nog in op trechtersvormige besluitvorming.



### 3.1 Rollen raad

Sinds de invoering van de Wet Dualisering gemeentebestuur in 2002 zijn taken en rollen van de gemeenteraad en het college van B&W gescheiden. Het college van B&W houdt zich bezig met het dagelijkse bestuur van de gemeente en de raad heeft de volgende drie rollen:

1. Vertegenwoordigen: raadsleden hebben de taak om inwoners te vertegenwoordigen;
2. Kaders stellen: de raad wordt geacht om algemene beleidskaders vast te stellen waarbinnen het college moet functioneren;
3. Controleren: de raad moet het door het college gevoerde beleid volgen en controleren.

Hoewel één en ander over de functies en rollen van de raad is vastgelegd in diverse wetten (zoals de gemeentewet, wet dualisering gemeentebestuur en bijvoorbeeld ook de wet ruimtelijke ordening), blijken er voor raadsleden in het algemeen in de dagelijkse bestuurspraktijk vaak nog onduidelijkheden te bestaan over de invulling van deze rollen.

Zo bestaat er in de dagelijkse praktijk onduidelijkheid over de bemoeienis van raadsleden met details. In de "Handreiking kaderstelling" (vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie) uit 2004 staat hierover het volgende. "In de politieke realiteit zijn vaak uitvoeringsaspecten en details van grote betekenis, omdat deze de raad de kans bieden om zich politiek te profileren. Daarentegen wordt gesteld dat een raad, die werkelijk invloed wil uitoefenen op de politieke agenda, zich moet bemoeien met de hoofdlijnen van beleid en de financiële vertaling daarvan. Het raadslid dat toch diep in de details duikt, komt tijd te kort. Bovendien loopt zo'n raadslid het risico dat hij te veel meestuurt, het college voor de voeten loopt en daardoor zijn vertegenwoordigende en controlerende rol niet kan waarmaken." Aldus de handreiking.

Ambtelijke respondenten zijn van mening dat raadsleden zich vaak te veel met details bezig houden en zich meer zouden moeten richten op de hoofdlijnen. Geïnterviewde raadsleden geven daarentegen aan dat zij vinden dat ze zich soms wel met de details mogen bezig houden, met name als de consequenties



van eerdere besluitvorming niet te overzien waren. Als voorbeeld wordt genoemd de kap van de bomenrij op de Stationsweg voor de aanleg van de snelfietsroute. Over het kappen van de bomen is veel discussie geweest in de raad. Ambtenaren vinden dit een uitvoeringskwestie en daarmee de verantwoordelijkheid van het college. Eén van de respondenten geeft aan dat veel duidelijker aan de raad gecommuniceerd zou moeten worden wanneer er sprake is van uitvoering. Het college zou in voorkomende gevallen een veel duidelijker standpunt kunnen innemen, aldus deze respondent.

### **3.2 Formele werkwijze gemeenteraad Barneveld en instrumenten**

De werkwijze van de gemeenteraad in Barneveld is vastgelegd in een aantal documenten t.w. de organisatieverordening van de gemeenteraad (juli 2015), het vernieuwend besluitvormingsproces (door de raad vastgesteld op 4 maart 2008) en de evaluatie vernieuwend vergaderen (raad 8 juli 2015). Hieronder gaan wij nader in op deze documenten.

#### ***Organisatieverordening gemeente Barneveld***

In de organisatieverordening van de gemeenteraad staan de regels omtrent de raad- en commissievergaderingen, de raadorganisatie, de ambtelijke ondersteuning, de fractieondersteuning, en de rechten van raadsleden. In juli 2015 is deze organisatieordening nog geactualiseerd en vastgesteld door de raad.

#### ***Instrumenten raad***

In de organisatieverordening staan de instrumenten die de raad ter beschikking heeft en de werkwijze wordt erin toegelicht. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Initiatiefvoorstel
- Amendement
- Motie
- Voorstel van orde
- Schriftelijke vragen
- Interpellatie

Procedurele afspraken over de toepassing van de instrumenten zoals deze in de organisatieverordening staan vindt u in bijlage 4. Deze afspraken geven onder meer aan hoe een instrument toegepast moet worden o.a. ten aanzien van termijnen. De organisatieverordening voorziet niet in een toelichting waarom en wanneer een dergelijk instrument toegepast kan worden. Dit staat wel in de VNG-raadgever "rollen en instrumenten van het raadslid" uit maart 2014. In deze raadgever worden naast bovenstaande instrumenten uit de organisatieverordening ook nog het budgetrecht, de inlichtingenplicht van het college en het recht van onderzoek genoemd. Zie bijlage 5 voor een toelichting van alle instrumenten.

#### ***Uitgangspunten besluitvormingsproces gemeenteraad Barneveld***

Naast de organisatieverordening heeft de gemeenteraad in Barneveld ten aanzien van de werkwijze en

de vergadersystematiek ook nog het besluitvormingsproces vastgesteld<sup>1</sup>. Dit bevat 15 uitgangspunten voor het vergaderen (zie bijlage 6). De punten omschrijven o.a. dat er commissie- en raadsvergaderingen zijn, dat het doel van de commissievergadering informierend is en (voor onderwerpen, niet-zijnde raadsvoorstellen) meningsvormend en dat het doel van de raadsvergadering meningsvormend en besluitvormend is. De geïnterviewde raadsleden bevestigen dit.

### ***Evaluatie vernieuwend vergaderen door raads werkgroep***

In 2013 heeft een raads werkgroep in opdracht van het presidium het vergaderstelsel geëvalueerd en verbeterpunten aangedragen. De bedoeling van het presidium was niet om het systeem te veranderen, maar om te kijken naar nieuwe mogelijkheden voor de wijze van vergaderen. De afspraken ten aanzien van het vergaderstelsel waren op dat moment immers al vijf jaar oud.

In juli 2015 adviseert de raads werkgroep aan de raad<sup>2</sup> om de 15 uitgangspunten uit 2008 te handhaven met drie wijzigingen die reeds in de praktijk zijn aangebracht . Bijvoorbeeld dat inspreken tijdens raadsvergaderingen niet meer mogelijk is, dat de commissievergaderingen toch plaatsvinden in de raadszaal in plaats van vergaderzalen en dat voorzitters tijdens vergaderingen in principe niet wisselen (zie ook bijlage 6). Verder adviseert de raads werkgroep in juli 2015 om de uitgangspunten aan te vullen met de volgende doelen:

- een levendiger gesprek in de commissievergadering met als doel een betere informatievergaring in de aanloop naar de raadsvergadering;
- een grotere betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden tijdens commissievergaderingen;
- een efficiënter besluitvormingsproces;
- meer duidelijkheid over de rol en verwachtingen van de diverse deelnemers aan de vergaderingen;
- versterking van het politieke primaat van de gemeenteraad;
- het dichterbij de inwoners brengen van de politiek.

De aanvullende uitgangspunten die de raads werkgroep formuleert voor de werkwijze komen in het kort op het volgende neer (de volledige uitgangspunten staan in bijlage 7):

#### ***M.b.t. de commissievergaderingen***

- Er moet meer ruimte zijn om als raadsfracties elkaar onderling standpunten voor te leggen en elkaar uit te nodigen om te reageren. De verwachting is dat er dan meer een gesprek plaatsvindt en de informatiewaarde van de commissievergadering wordt vergroot. Hiervoor moet het stellen van technische (feitelijke) vragen vooral in aanloop naar de commissievergadering gebeuren en

---

<sup>1</sup> Raadsbesluit vernieuwend besluitvormingsproces Barneveld, d.d. 4 maart 2008

<sup>2</sup> Raadsvoorstel en –besluit “Evaluatie vernieuwend vergaderen” in raad 8 juli 2015

niet meer in de vergadering zelf. Ook insprekers moeten kunnen deelnemen aan het gesprek en kunnen reageren op de door de fracties neergelegde standpunten.

- Het stellen van bestuurlijke en politieke vragen in de commissievergadering blijft mogelijk. Als een portefeuillehouder een vraag tijdens de commissie niet kan beantwoorden (en toezegt dit schriftelijk) te doen, impliceert dit (automatisch) dat het onderwerp nog niet rijp is voor besluitvorming. Openstaande vragen moeten uiterlijk donderdag voor de raadsvergadering door de portefeuillehouder worden beantwoord. Als dit niet lukt wordt het onderwerp van de agenda afgevoerd.
- Insprekers hoeven niet meer het laatste woord te hebben zoals voor 2008, omdat zij gedurende de gehele vergadering mee kunnen praten.

Uit de interviews blijkt dat het voeren van een gesprek in de raadscommissievergadering in de praktijk nog niet altijd werkt. Met name ambtelijke respondenten geven aan dat tijdens de raadscommissie vaak veel technische vragen gesteld worden die beter vooraf gesteld hadden kunnen worden. Daarnaast geven de ambtenaren aan dat raadsleden in plaats van het stellen van technische vragen, nog beter voorafgaand aan een commissievergadering contact kunnen opnemen met de betreffende ambtenaar voor een toelichting of verduidelijking van het raadsvoorstel.

#### *M.b.t. de raadsvergaderingen*

- Het onderlinge debat moet meer inhoud krijgen en moet niet bestaan uit het interrumpen van de wethouder. Het debat moet binnen de raad worden gevoerd en niet met het college. De werkgroep is van mening dat de rol van het college in de raadsvergadering vooral moet zijn om te reageren op verzoeken tot toezeggingen, moties en amendementen. Vragen tijdens de raadsvergadering aan het college moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen. Vragen aan college/organisatie moeten zoveel mogelijk vooraf via de mail gesteld worden. Tijdens de raadsvergadering moet voorkomen worden dat het college nog eens uitleg moet geven over het voorstel of een ultieme poging moet doen om de raad achter het voorstel te krijgen.
- De raadsfracties (oppositie en coalitie) moeten met elkaar het debat aangaan. De coalitiepartijen moeten niet de wethouder het woord laten voeren, maar zelf het debat voeren. Anders lijkt het of een voorstel vooraf politiek is dicht getimmerd.

Uit de interviews is gebleken dat de raadsleden en het college hun best doen om het debat in de raad onderling te voeren en niet met het college. In de praktijk lukt dat nog niet altijd. De geïnterviewde raadsleden zijn zich daar bewust van. Zoals één van de respondenten stelt: *Het college moet in een raadsvergadering het raadsvoorstel niet gaan "verdedigen" en geen "verkooppraatjes" houden. Aan het einde van het besluitvormingsproces heeft het college geen invloed meer.*

Verder geven de geïnterviewde raadsleden aan dat de inhoud van een raadsvoorstel een rol kan spelen bij een levendiger debat in de raad. Volgens deze raadsleden zorgen alternatieve scenario's in een raadsvoorstel er voor dat er meer discussie en debat gevoerd kan worden. Bovendien zorgen

alternatieven in een raadsvoorstel volgens een aantal respondenten dat het voorstel beter amendeerbaar is.

Om de raadsleden te ondersteunen bij het voeren van de raadsdebatten zal in de tweede helft van 2016 een debattraining gegeven worden aan de raadsleden, zo blijkt uit de interviews.

### 3.3 Werkwijze in de praktijk

In onderstaande paragraaf gaan wij in op de werkwijze van de gemeenteraad in de praktijk aan de hand van de zes cases. Daarbij gaan we in op de rol van de raad, de instrumenten, het gesprek tijdens de commissievergadering en het debat tijdens de raadsvergadering. Ook hier geven wij weer onze algemene bevindingen en gaan niet in op individuele cases.

	<b><i>Bevindingen werkwijze cases</i></b>
<b>Rol van raad</b>	Uit het onderzoek blijkt dat de raad bij alle zes cases een kaderstellende rol heeft.
<b>Instrumenten</b>	Eén van de zes cases betrof een initiatiefvoorstel (nr. 2) , ingediend door twee fracties. Het voorstel is verworpen en niet aangenomen. Bij alle cases heeft de raad gebruik gemaakt van moties en amendementen. Bij het gebruik van deze instrumenten heeft de rekenkamercommissie geen bijzonderheden vastgesteld. Bij één case (nr. 5) heeft de raad tijdens de raadsvergadering een procedurevoorstel gedaan om besluitvorming uit te stellen. Dit voorstel werd niet aan het begin van de vergadering gedaan, zoals gebruikelijk, maar tijdens de raadsvergadering bij de behandeling van het betreffende agendapunt.
<b>Technische vragen vooraf</b>	De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er bij vijf cases (nr.1,2,3,5,6) vooraf geen technische vragen zijn gesteld. Bij één case (nr. 4) zijn vooraf wel technische vragen gesteld. Volgens de ambtelijke respondenten betroffen dit veel detailvragen.
<b>Commissie vergadering</b>	De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat bij één case (nr. 3) tijdens de commissievergadering veel technische vragen zijn gesteld aan de wethouder, terwijl bij deze case vooraf geen technische vragen zijn gesteld aan de ambtenaren. Bij alle zes cases zijn tijdens de commissievergadering externen (ambtenaren, externe deskundige, inwoners) aanwezig, zoals ambtenaren, een externe deskundige en inwoners. Deze mengen zich duidelijk in het gesprek dat gevoerd wordt. De commissieleden gebruiken de vergadering zoals deze bedoeld is, namelijk voor informatievergaring.
<b>Raads vergadering</b>	De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat bij twee cases (nr. 2,5) de fracties vooral hun standpunten toelichten en dat er nauwelijks debat plaatsvindt. Bij drie (nr. 1,3,6) cases worden er vooral vragen gesteld aan de portefeuillehouder en vindt er ook

	<p>nauwelijks debat plaats. Bij één case (nr. 4) is er wel sprake van een levendig debat.</p> <p>Bij één case (nr. 1) stelt de rekenkamercommissie vast dat de discussie gevoerd wordt over een punt waar in het raadsvoorstel niet op ingegaan wordt. Ambtelijke respondenten beamen dit. Zij geven aan dat de raad soms discussie voert over zaken waar het volgens hen niet om gaat in het betreffende raadsvoorstel.</p>
--	--

### 3.4 Trechtersvormige besluitvorming

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op trechtersvormige besluitvorming en een werkwijze die lijkt op trechtersvormige besluitvorming maar die het niet is. Bij trechtersvormige besluitvorming vindt de besluitvorming gefaseerd plaats. Er wordt gewerkt met startnotities en/of kadernotities in aanloop naar het uiteindelijke raadsvoorstel en –besluit. De startnotities en/of kadernotities worden tijdens formele beslistmomenten vastgesteld. De geïnterviewde raadsleden vinden dit een goede werkwijze. Bij grote onderwerpen wordt er volgens de respondenten reeds met startnotities/kadernotities gewerkt en dat werkt goed.

Een andere werkwijze is dat de raadsleden in een vroeg stadium betrokken worden in een proces door middel van opiniërende bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen de raadsleden door ambtenaren en college voorgelicht worden. Ambtelijke respondenten zien daar voordelen in. Ambtenaren weten dan al in een vroegtijdig stadium in welke richting zij een voorstel moeten uitwerken. Geïnterviewde raadsleden vinden het prima om geïnformeerd te worden, maar zijn wel huiverig voor deze werkwijze. Doordat raadsleden in een vroeg stadium hebben meegedacht worden zij deelgenoot gemaakt. Voor raadsleden is het dan mogelijk lastig om tijdens formele besluitvormingsmomenten terug te komen op een eerder ingenomen informeel standpunt. Verder geven geïnterviewde raadsleden aan dat zij in een vroegtijdig stadium nog niet alle consequenties kunnen overzien. Een dergelijk traject is niet helder en de rol van de raad is niet duidelijk. Bij interactieve besluitvorming is het volgens respondenten wel goed om als raad in een vroeg stadium betrokken te worden en te horen wat er leeft onder de inwoners en deskundigen. Bij deze trajecten is de rol van de raad, als toehoorder, wel duidelijk.

De rekenkamercommissie is van mening dat het vooraf duidelijk moet zijn hoe een besluitvormingsproces is ingericht, wat de status is van een startdocument en welke consequenties een eventueel besluit heeft voor het vervoltraject.

## Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

In deze paragraaf gaan we in op de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen en de conclusies van het onderzoek. De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3.

#### Kwaliteit raadsvoorstellen

***Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden voldoende voor de raad om op basis hiervan zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen?***

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is, maar nog wel verbeterd kan worden. De gemeente Barneveld gebruikt een standaardformat voor raadsvoorstellen. Dit format bevat alle relevante elementen die een raadsvoorstel volgens de rekenkamercommissie moet bevatten (zie criteria paragraaf 2.1) met uitzondering van een onderdeel "alternatieve scenario's". Alternatieve scenario's (op hoofdlijnen) in een voorstel zorgen ervoor dat een raadsvoorstel beter amendeerbaar is. Ook kan het debat in de raadsvergadering hierdoor levendiger worden. Met name bij belangrijke beleidsbeslissingen is dit volgens de rekenkamercommissie belangrijk. Naast het ontbreken van alternatieven worden ook risico's in de onderzochte raadsvoorstellen vaak niet duidelijk en expliciet benoemd. Naar de mening van de rekenkamercommissie wordt dit veroorzaakt door het feit dat in het format risico's onderdeel zijn van het kopje "risico's, kosten, baten, dekking". Bij dit onderdeel gaat men in op de financiën en risico's worden daardoor wellicht vergeten. Volgens de rekenkamercommissie is het benoemen van risico's essentieel in de besluitvorming.

De rekenkamercommissie concludeert verder dat niet altijd alle relevante (tegen) argumenten (in Barneveld kanttekeningen geheten) in een raadsvoorstel zijn opgenomen. De rekenkamercommissie is van mening dat dit wel zou moeten, zodat duidelijk is waarom een bepaald alternatief de voorkeur heeft en zodat de raad vervolgens een onderbouwd besluit kan nemen. Ook als er sprake is van eventuele negatieve juridische consequenties moeten alle (relevante) argumenten opgenomen worden. Het college heeft de mogelijkheid om een niet openbare bijlage bij het raadsvoorstel op te nemen, waar geheimhouding opgelegd kan worden. Deze bijlage is wel beschikbaar voor de raad. De rekenkamercommissie is van mening dat de raad over alle relevante informatie moet beschikken voor een onderbouwde besluitvorming.

Hoewel de rekenkamercommissie concludeert dat het format over het algemeen voldoet, stelt de rekenkamercommissie ook vast dat het vooral gaat om de wijze waarop het format ingevuld wordt. Uit het onderzoek blijkt dat de leesbaarheid van de raadsvoorstellen en de schrijfstijl die men gebruikt verbeterd kunnen worden. Ook de beschrijving van de context, historie en de inhoudelijke kaders kunnen beter. Volgens de rekenkamercommissie gaan de ambtenaren te veel uit van veronderstelde voorkennis van raadsleden.

Voorheen waren in het standaardformat van het raadsvoorstel toelichtende/ verklarende tekstblokken

opgenomen bij de diverse onderdelen. Sinds kort zijn deze tekstblokkjes verdwenen. De toelichtingen/verklarende tekstblokkjes in het standaard format hebben bij het opstellen van een voorstel een belangrijk ondersteunende functie en het is naar de mening van de rekenkamercommissie van belang dat deze weer toegevoegd worden aan het standaard format.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het management van de gemeente Barneveld de kwaliteit van de raadsvoorstellen wil verbeteren en daarom opdracht heeft gegeven aan een externe deskundige voor het geven van een cursus “college- en raadsvoorstellen schrijven” aan ambtenaren. De cursussen zijn inmiddels gestart. De rekenkamercommissie juicht dit toe. Wij hebben namelijk geconcludeerd uit het onderzoek dat er de afgelopen jaren geen deskundigheidsbevordering heeft plaatsgevonden op dit terrein. Wij achten het van belang dat de vaardigheid van ambtenaren voor het schrijven van raadsvoorstellen voortdurend op peil gehouden wordt. Deze cursus voor ambtenaren moet dan ook geen eenmalige actie zijn.

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de raad niet in alle gevallen de controlerende rol goed kan uitoefenen. Dit komt doordat in de helft van de onderzochte raadsvoorstellen de doelen niet concreet en meetbaar zijn, waardoor de uitvoering van een raadsbesluit niet goed te monitoren is. Verder is in de helft van de onderzochte raadsvoorstellen niet vastgelegd wanneer een evaluatie gaat plaatsvinden. Hierdoor weet de raad niet wanneer en hoe ze moeten controleren of het besluit is opgevolgd.

Indien er wel een evaluatie of vervolgactie is opgenomen in het raadsbesluit, dan is deze voor raadsleden naar de mening van de rekenkamercommissie goed te volgen in de digitale langetermijnagenda. In dit digitale systeem worden eventuele evaluaties en vervolgacties na besluitvorming in de gemeenteraad vastgelegd. Het systeem is via de website van de gemeente Barneveld door iedereen te raadplegen.

### **Werkwijze raad**

#### ***Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol hierbij in?***

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de raadsleden nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol. Zo hebben de raadsleden vorig jaar afgesproken dat meer debat in de gemeenteraadsvergadering wenselijk zou zijn en dat de commissievergaderingen bedoeld zijn voor informatievergaring d.m.v. een gesprek tussen raadsleden, deskundigen, ambtenaren en betrokkenen. In de praktijk lukt dat nog niet altijd, maar raadsleden en collegeleden zijn zich steeds meer bewust van hun rol. De reeds geplande debattraining voor raadsleden in de tweede helft van 2016 kan naar de mening van de rekenkamercommissie een positieve bijdrage leveren.

Ten aanzien van het ingaan op details door raadsleden concludeert de rekenkamercommissie dat ambtenaren en raadsleden daar verschillend over denken. Ambtenaren vinden dat de raadsleden zich te veel op de details richten en te weinig op de hoofdlijnen. Raadsleden, daarentegen vinden dat zij zich afhankelijk van het onderwerp, met details moeten kunnen bezig houden. De rekenkamercommissie erkent dat details in de politieke realiteit van grote betekenis kunnen zijn (zo staat het ook in de handreiking kaderstelling, zie par. 3.1). Desalniettemin is de rekenkamercommissie van mening dat

raadsleden zichzelf voortdurend moeten afvragen wanneer en waarom ze zich met de details bezig houden.

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad de instrumenten , die hen ter beschikking staan, juist gebruikt. Over het stellen van technische (detail)vragen vooraf bestaat tussen de ambtenaren en de raadsleden echter nog wat onduidelijkheid. Tijdens commissievergaderingen worden regelmatig technische vragen gesteld, die beter vooraf gesteld hadden kunnen worden. Ook maken raadsleden wellicht te weinig gebruik van de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met ambtenaren voor een toelichting of verduidelijking van een raadsvoorstel.

De rekenkamercommissie concludeert dat er onduidelijkheid bestaat over de werkwijze rondom trechtersvormige besluitvorming en een werkwijze die erop lijkt, maar die het niet is. Bij trechtersvormige besluitvorming vindt de besluitvorming gefaseerd plaats tijdens formele beslismomenten, door middel van startnotities en/of kadernotities in aanloop naar het uiteindelijke raadsvoorstel en –besluit. Bij de werkwijze die op trechtersvormige besluitvorming lijkt worden raadsleden tijdens opiniërende bijeenkomsten in een vroeg stadium van het proces betrokken en worden zij deelgenoot gemaakt van eventuele standpunten. Raadsleden vinden het prima om in een vroegtijdig stadium geïnformeerd te worden, maar dan moet de rol van de raad wel duidelijk zijn en het moet duidelijk zijn op welk moment er wel of niet sprake is van (tussentijdse) formele besluitvorming. De rekenkamercommissie is het eens met dit standpunt en is van mening dat vooraf heel duidelijk moet zijn hoe een besluitvormingsproces is ingericht, wat de status is van een eventueel startdocument en welke consequenties een eventueel (tussentijds) besluit heeft voor het vervolgtraject.

### **Tot stand komen college- en raadsvoorstellen**

De rekenkamercommissie concludeert dat er in de werkwijze van Barneveld bij het opstellen van college en raadsvoorstellen een risico bestaat dat niet alle relevante informatie in een college en /of raadsvoorstel wordt opgenomen. Doordat de portefeuillehouder inhoudelijke sturing geeft aan het opstellen van een college/raadsvoorstel kan hij/zij er bewust of onbewust voor zorgen dat de overige collegeleden en vervolgens de raad niet alle relevante informatie krijgen. Ook als er een verschil is tussen ambtelijke en bestuurlijke argumenten wordt dat niet duidelijk in een collegeadvies. Ambtenaren hebben de mogelijkheid om een persoonlijke beleidsopvatting toe te voegen aan het advies, maar in de dagelijkse praktijk in Barneveld wordt daar nauwelijks gebruik van gemaakt. De rekenkamercommissie is van mening dat het college over alle informatie moet beschikken, zodat het college vervolgens ook de raad alle relevante informatie kan toesturen voor een onderbouwde besluitvorming.



## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Met betrekking tot de raadsvoorstellen:

1. Voeg een kopje met alternatieve scenario's en een apart kopje met risico's toe aan het format van het raadsvoorstel.
2. Zorg dat alle relevante (tegen)argumenten in een raadsvoorstel zijn opgenomen en gebruik bij eventuele negatieve juridische consequenties de mogelijkheid van een niet openbare/geheime bijlage.
3. Voeg de instructie-toelichtingen weer toe aan het standaard format.
4. Evalueer periodiek het format van de raadsvoorstellen en ga na of het format nog voldoet in de praktijk.
5. Bewaak dat de kennis en vaardigheden van ambtenaren m.b.t. het opstellen van raadsvoorstellen up-to-date zijn. Biedt periodiek een cursus aan voor nieuwe ambtenaren en een opfriscursus voor overige ambtenaren.
6. Zorg voor concrete, meetbare doelstellingen in de raadsvoorstellen en geef duidelijk aan wanneer een evaluatie plaatsvindt, zodat de raadsbesluiten voor raadsleden te monitoren zijn.

Met betrekking tot de werkwijze van de gemeenteraad:

7. Geef uitvoering aan de debattraining voor raadsleden.
8. Evalueer minimaal één keer per raadsperiode de werkwijze van de raad en de invulling van de verschillende rollen die de raad kan vervullen.
9. Zorg ervoor dat bij gefaseerde besluitvorming (trechtersvormige besluitvorming) vooraf duidelijk is hoe het besluitvormingstraject is ingericht en wat de rol van de raad in elke fase is en wat de consequenties zijn voor een eventueel vervolgtraject.

Met betrekking tot het tot stand komen van college- en raadsvoorstellen:

10. Indien er sprake is van een afwijking tussen de ambtelijke en bestuurlijke argumenten, maak dit in de collegeadviezen dan helder. Geef ruimte aan de mogelijkheid voor een persoonlijke beleidsopvatting van een ambtenaar en geef ambtenaren de gelegenheid om een toelichting te geven in de collegevergadering.

## Hoofdstuk 5 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een reactie ontvangen van het college van burgemeester en wethouders. Deze luidt:

In periode van februari tot september 2016 heeft de rekenkamercommissie op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad van Barneveld de kwaliteit van de raadsvoorstellen, de werkwijze van de gemeenteraad en het tot stand komen van raadsvoorstellen onderzocht. De conceptrapportage is nu - na eerst een ronde van technische reacties door geïnterviewden - aan ons voorgelegd voor een bestuurlijke reactie op met name de conclusie en aanbevelingen.

Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage " Kwaliteit van raadsvoorstellen en werkwijze gemeenteraad in Barneveld" .. Daarin trekt u een aantal conclusies met daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Graag geven wij daarop vanuit onze rol als college onze bestuurlijke reactie.

Alvorens op de aanbevelingen specifiek in te gaan, merken wij allereerst op dat wij de conclusies met betrekking tot de kwaliteit en de totstandkoming van college- en raadsvoorstellen in zijn algemeenheid kunnen onderschrijven en danken wij de rekenkamercommissie voor het gedane onderzoek. De kwaliteit van de voorstellen is voldoende, maar tegelijk kan er nog wel verbeterd worden.

Als het gaat om de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de werkwijze van de raad, dan laten wij die beoordeling vooral bij de raad en wachten de discussie daarover in de gemeenteraad met belangstelling af.

### **Met betrekking tot de aanbevelingen:**

#### Voor het college van B&W:

Met betrekking tot de raadsvoorstellen:

1. Voeg een kopje met alternatieve scenario's en een apart kopje met risico's toe aan het format van het raadsvoorstellen.

#### Bestuurlijke reactie:

We zorgen voor een apart kopje "risico's" los van het kopje "risico's en financiële gevolgen". Een kopje "alternatieve scenario's " kan heel zinnig zijn, maar sluit lang niet bij alle voorstellen aan. Wij stellen voor dat alleen bij belangrijke beleidsbeslissingen een apart kopje "alternatieve scenario's " wordt opgenomen. In alle andere gevallen verwijzen wij naar het kopje "kanttekeningen". Juist in dat onderdeel kunnen en moeten mogelijke andere argumenten dan wel oplossingsrichtingen worden ondergebracht.

2. Zorg dat alle relevante (tegen)argumenten in een raadsvoorstel zijn opgenomen en gebruik bij eventuele negatieve juridische consequenties de mogelijkheid van een niet openbare/geheime bijlage.

#### Bestuurlijke reactie:

Eens met deze aanbeveling. Besluitvorming dient te allen tijde plaats te vinden op een zo volledig

mogelijke argumentatie. De mogelijkheid van het toevoegen van een niet openbare/geheime bijlage is reeds lange tijd staande praktijk en draagt bij aan een goede en zo volledig mogelijke belangenafweging.

3. Voeg de instructie-toelichtingen weer toe aan het standaard format.

Bestuurlijke reactie:

We voeren dit uit.

4. Evalueer periodiek het format van de raadsvoorstellen en ga na of het format nog voldoet in de praktijk.

Bestuurlijke reactie:

Onlangs nog is – mede naar aanleiding van de gestarte schrijfcurussen – gesproken over het format en zijn er wijzigingen doorgevoerd. Het format is op zich goed, maar het is ook zaak dat bij het bewerken daarvan wordt gewerkt conform de afgesproken schrijfprincipes. Daar ligt een bewakingsrol voor ons in samenwerking met de organisatie.

5. Bewaak dat de kennis en vaardigheden van ambtenaren m.b.t. het opstellen van raadsvoorstellen up-to-date zijn. Biedt periodiek een cursus aan voor nieuwe ambtenaren en een opfriscursus voor overige ambtenaren.

Bestuurlijke reactie:

We zijn hier eerder dit jaar al mee begonnen. Het is van groot belang dit een voortdurende proces te laten zijn om de werk- en schrijfwijze blijvend goed te kunnen borgen.

6. Zorg voor concrete, meetbare doelstellingen in de raadsvoorstellen en geef duidelijk aan wanneer een evaluatie plaatsvindt, zodat de raadsbesluiten voor raadsleden te monitoren zijn.

Bestuurlijke reactie:

In zijn algemeenheid zijn concrete en meetbare doelen in de voorstellen een “must”. Op zich voorziet het format hier wel in als het gaat om het kopje “gewenste effect”. We kijken hoe we dit nog concreter kunnen maken. Hierbij wel de kanttekening dat niet ieder onderwerp zich even goed leent voor smart doelstellingen.

Het onderdeel “evaluatie” zit reeds in het format. Zeker bij de grote beleidsonderwerpen is zaak om vooraf duidelijke evaluatiemoment af te spreken en dit dan ook op te nemen in de LTA.

Voor de gemeenteraad:

Met betrekking tot de werkwijze van de gemeenteraad:

7. Geef uitvoering aan de debattraining voor raadsleden.
8. Evalueer minimaal één keer per raadsperiode de werkwijze van de raad en de invulling van de verschillende rollen die de raad kan vervullen.
9. Zorg ervoor dat bij gefaseerde besluitvorming (trechtersvormige besluitvorming) vooraf duidelijk is hoe het besluitvormingstraject is ingericht en wat de rol van de raad in elke fase is en wat de consequenties zijn voor een eventueel vervolgtraject.

Bestuurlijke reactie:

Zoals aangegeven ligt de beoordeling van deze aanbevelingen in eerste instantie bij de gemeenteraad

zelf. Alleen voor zover wij hier een bijdrage aan kunnen geven vanuit onze beleidsvoorbereidende rol, kunnen wij reageren. Dan betreft het vooral aanbeveling 9, waarin gesproken wordt over gefaseerde besluitvorming en daaraan gekoppeld de noodzaak van een duidelijk besluitvormingstraject vooraf.

Wij onderschrijven dit en leveren graag onze bijdrage aan het tot stand komen van een dergelijk besluitvormingstraject, waarin alle rollen in de verschillende fasen vooraf goed zijn gedefinieerd. Dat geldt expliciet voor de rol van de raad, maar ook voor onze eigen rol als college en andere participanten in het proces.

Wij zijn van plan om hierover een verduidelijkende notitie op te stellen. Daarin willen we in ieder geval duidelijkheid scheppen over de vraag in welke gevallen gefaseerde besluitvorming al dan niet gewenst dan wel noodzakelijk is en hoe een traject van gefaseerde besluitvorming vorm er eventueel uit kan zien.

Met betrekking tot het tot stand komen van college- en raadsvoorstellen:

1. Indien er sprake is van een afwijking tussen de ambtelijke en bestuurlijke argumenten, maak dit in de collegeadviezen dan helder. Geef ruimte aan de mogelijkheid voor een persoonlijke beleidsopvatting van een ambtenaar en geef ambtenaren de gelegenheid om een toelichting te geven in de collegevergadering.

Bestuurlijke reactie:

De mogelijkheid tot het geven van een persoonlijke beleidsopvatting is reeds formeel geregeld binnen het kader van de college- en raadvorstellen. Het gaat er bovenal om dat er een cultuur is, waarin die ruimte - wanneer dat nodig is – ook wordt gebruikt. Daar willen wij ons voortdurend van bewust zijn. We begrijpen de suggestie om ambtenaren een toelichting te laten geven in de collegevergadering. Dit gebeurt ook al overigens. Daar waar het nuttig en noodzakelijk is, doen we dit. In ieder geval beklemtonen wij onze open houding.

## **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie bedankt het college van Burgemeester en Wethouders voor de reactie op de onderzoeksrapportage. De rekenkamercommissie is verheugd dat de conclusies en aanbevelingen onderschreven worden en dat de aanbevelingen opgevolgd worden. Wij lezen in de reactie dat een deel van de aanbevelingen zelfs al opgevolgd zijn. Wij veronderstellen dat het rekenkameronderzoek daar positief aan bijgedragen heeft.

Wij verwachten dat de aanbevelingen die aan de raad gericht zijn ook door de raad opgevolgd zullen worden.

Naar aanleiding van de reactie van het college willen wij aanbeveling 1 nog iets verduidelijken. Wij begrijpen dat het college niet in alle raadsvoorstellen alternatieve scenario's wil opnemen. Wij vinden het echter wel van belang dat geborgd wordt dat er per voorstel nagedacht wordt of er wel of geen alternatieve scenario's weer te geven zijn (en het eventueel ontbreken van alternatieve scenario's daarmee dan ook expliciet aangegeven wordt). Wanneer in het format voor het raadsvoorstel "alternatieve scenario's" zijn opgenomen, zorgt dat er naar onze mening voor dat er een bewuste keuze wordt gemaakt om eventuele alternatieven te benoemen en zo nodig uit te werken.

## **Bijlage 1 Literatuur en documenten**

### **Algemeen**

#### *Landelijk en overig*

- Handreiking kaderstelling, VNG Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004
- Op het tweede gezicht- Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd, VNG (2009), ontleend aan Dilemma-dansen van een raadslid, Hennie van Deijck, 1999
- Recht voor de raad, VNG-expertisecentrum gemeenterecht, maart 2014

#### *Gemeente Barneveld*

- Organisatieverordening gemeente Barneveld, 8 juli 2015
- Raadsvoorstel en – besluit “Evaluatie vernieuwend vergaderen”, 8 jul 2015
- Raadsbesluit “Vernieuwend besluitvormingsproces”, 4 mrt 2008
- Verslag presidium, 6 okt 2011, 13 dec 2011, 14 jan 2016
- Verslag managementoverleg Barneveld, 21 dec 2011
- <https://barneveld.langetermijnagenda.nl>

### **Cases**

#### **1. Verzelfstandiging zwembaden, buitensportaccommodaties, Veluwehal**

##### *Raadsvoorstel en –besluit d.d. 8 juli 2014*

- raadsvoorstel gewijzigd 19 juni 2014, n.a.v. college B&W d.d. 16 juni 2014
- raadsbesluit gewijzigd door 2 amendementen

##### *Moties en amendementen raadsvergadering 8 juli 2014*

- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, aangenomen amendement 5 Pro'98 Geen contract aan te gaan in het geval er uitsluitel van de belastingdienst
- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, aangenomen amendement 6 Pro'98-BI Toekomstige wijzigingen op het contract via monitoring ter kennis van de gemeenteraad te brengen
- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, aangenomen motie 1 CDA-Pro'98-VVD Evaluaties inzichtelijk verschaffen aan de raad bij deze verzelfstandiging
- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, ingetrokken amendement 4 Pro'98-BI 1e actualisering van het huidige contract en toekomstige wijzigingen op het contract via monitoring etc.
- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, verworpen amendement 3 Pro'98-BI Ervaringen m.b.t. reputatie contractpartij natrekken bij andere gemeenten
- Agendapunt VIII-8 raad 8 jul 2014, verworpen motie 2 BI Aanhouden beraadslaging en besluitvorming over deze verzelfstandiging

##### *Bijlagen bij raadsvoorstel*

- Memo B&W met bijlagen betreffende het advies van de OR en de reactie van de gemeente daarop
- Overzicht accommodaties die onderdeel uitmaken van de aanbesteding

- Raadsinformatie 17 dec 2013, Besluit B&W d.d. 19 nov 2013 inzake verzelfstandiging exploitatie zwembaden\_ Veluwehal en binnensportaccomodaties\_2 (deels) openbaar gemaakt
- Raadsvoorstel 26 mrt 2012, Verzelfstandiging exploitatie gemeentelijke zwembaden
- Raadsbesluit 22 mei 2012, Verzelfstandiging exploitatie gemeentelijke zwembaden
- Raad 22mei 2012\_Agendapunt V-7 verworpen amendement 6 PRO'98 aan de raad voorleggen van de definitief geformuleerde randvoorwaarden in de aanbesteding
- Raadsvoorstel 27 nov 2012\_10 Principebesluit tot verzelfstandiging exploitatie Veluwehal en gemeentelijke binnensportaccomodaties en onderhoud gemeentelijke zwembaden
- Raadsbesluit 18 dec 2012\_10 Principebesluit tot verzelfstandiging exploitatie Veluwehal en gemeentelijke binnensportaccomodaties en onderhoud gemeentelijke zwembaden\_
- Bijlage bij raadsvoorstel 18 dec 2012\_Principebesluit tot verzelfstandiging exploitatie Veluwehal en gemeentelijke binnensportaccomodaties en onderhoud gemeentelijke zwembaden\_Rapport exclusief
- Raad 18 dec 2012\_Agendapunt XII-10 verworpen amendement 7 PRO'98 schrappen algemene randvoorwaarde dat mbt openingstijden huidige regime wordt gehandhaafd
- Raadsinformatie 9 jul 2013, Besluit B&W Kaderstelling aanbesteding t.k.n raad
- Raadsinformatie 28 jan 2014, Antwoord B&W zondagswet
- Memo financieel vergelijk gemeentelijke exploitatie versus aanbestedingsresultaat **gewijzigd d.d. 19 juni 2014** (bijlage bij raadsvoorstel)
- Raadsinformatie 17 december 2013, ingekomen stuk B10 (bijlage bij raadsvoorstel)
- Raadsvoorstel oorspronkelijk dat op 19 juni 2014 is gewijzigd.

#### *Notulen*

- Raadsvergadering d.d. 8 juli 2014
- Raadscommissie Bestuur d.d. 24 juni 2014

## **2. Initiatiefvoorstel vrij liggende fietspaden Troelstralaan**

### *Raadsvoorstel en –besluit d.d. 8 juli 2014*

- raadsvoorstel vrijliggende fietspaden troelstraweg, 28 jan 2014
- raadsbesluit initiatief voorstel vrijliggende fietspaden, 8 jul 2014

### *Moties en amendementen raadsvergadering 8 juli 2014*

- Agendapunt VIII raad 8 jul 2014\_16 aangenomen motie 9 CU-SGP-CDA-BI Verbetering veiligheid fietsers in Barneveld (Mr. Troelstralaan) binnen de kaders van het GVVP

### *Bijlagen bij raadsvoorstel*

- Bijlage 1 Motie Kadernota 2013-2016 met stemverhouding
- Bijlage 2 Memo onderzoek vrijliggend fietspad
- Bijlage 3 Raadsbrief aanvullend onderzoek fietsverkeer
- Bijlage 4 Schetsontwerp
- Bijlage 5 Kostenraming NIET OPENBAAR

- Bijlage 6 Advies college van B&W
- Bijlage 7 Discussienotitie fiets- en kantstroken van CROW-Fietsberaad\_ Lichtermoet & Partners d.d. februari 2014
- Bijlagen: Inkomende stukken raadsvergadering 25 feb 2014, A4, A5, A6, A8, A12, en A15

#### *Notulen*

- Raadsvergadering d.d. 8 juli 2014
- Raadscommissie Grondbedrijf d.d. 26 juni 2014
- Raadscommissie Bestuur d.d. 11 feb 2014

#### *Volgbaarheid*

- Motie M385 in Langetermijnagenda
- Brief aan inwoners “fietsuggestiestroken” van afdelingshoofd V&I, d.d. 29 okt 2014

### **3. Visie op snelfietsroute**

#### *Raadsvoorstel en –besluit d.d. 11 nov 2014 en 16 dec 2014*

- raadsvoorstel visie op snelfietsroute, 14 okt 2014 (niet besloten in raad 11 nov 2014)
- raadsvoorstel visie op snelfietsroute, 27 nov 2014 (raad 16 dec 2014)
- raadsbesluit visie op snelfietsroute, 16 dec 2014

#### *Moties en amendementen raadsvergadering d.d. 16 dec 2014*

- Agendapunt XI-11 raad 16 dec 2014, verworpen amendement 2 met twee bijlagen Pro'98 Tracé snelfietsroute langs de Lunterseweg
- Agendapunt XI-11, raad 16 dec 2014, verworpen amendement 4 BI Het schrappen van het gedeelte van de snelfietsroute langs de spoorlijn

#### *Bijlagen bij raadsvoorstel*

- Bijlage raadsvoorstel 14 okt 2014, Notitie snelfietsroute Barneveld-Voorthuizen
- Bijlage raadsvoorstel 14 okt 2014, Tekeningen snelfietsroute gedeelte Harselaar-Barneveld en gedeelte Voorthuizen-Harselaar
- Bijlage raadsvoorstel 27 nov 2014, Tekeningen tracé snelfietsroute
- Bijlage raadsvoorstel 27 nov 2014, Notitie snelfietsroute Barneveld-Voorthuizen

#### *Notulen*

- Raadscommissie Samenleving 28 okt 2014
- Raadsvergadering 11 november 2014
- Raadscommissie Grondgebied 4 dec 2014
- Inspraak bij raadscommissie Grondgebied 4 dec 2014
- Raadsvergadering 16 dec 2014

### **4. Evaluatie subsidiëring Schaffelaartheater**

#### *Raadsvoorstel en –besluit d.d. 8 jul 2015, 11 nov 2015, 16 dec 2015*

- Raadsvoorstel, 9 juni 2015 (niet besloten in raad 8 jul 2015)\_gewijzigd



- Raadsvoorstel, 12 okt 2015 (niet besloten in raad 11 nov 2015)
- Raadsvoorstel\_gewijzigd d.d. 12 november 2015 (raad 16 dec 2015)
- Raadsbesluit 16 dec 2015\_gewijzigd door aangenomen amendement

*Moties en amendementen raadsvergadering 16 dec 2015*

- Agendapunt 8 raaf 16 dec 2015,aangenomen amendement 3 CDA-VVD-SGP-CU Wijziging van de beslispunten 2\_ 4 en 5 in het raadsvoorstel evaluatie
- Agendapunt 8 raad 16 dec 2015, verworpen gewijzigde motie 5 BI Onderzoek naar totstandkoming besluitvorming en communicatie in de afgelopen tien%
- Agendapunt 8 raad 16 dec 2015, verworpen motie 4 Pro'98 Onderzoek opzetten effectieve gezamenlijke bedrijfsvoering tussen Schaffelaartheater\_ muziekschool
- Steunbetuigingen A4, A5, A6, A8, A12 en A15 lijst van ingekomen en uitgaande stukken raadsvergadering 25 feb 2014

*Vragen en antwoorden*

- Memo B&W\_ 2 juli 2015\_ aan gemeenteraad\_ met procedurevoorstel nav vragen omtrent evaluatie subsidiëring Schaffelaartheater
- Beantwoording 2 vragen van Burger Initiatief\_ gesteld in de vergadering van de commissie Bestuur op 1 december 2015
- Politieke vragen Burger Initiatief met antwoorden en bijlagen (raad 16 dec 2015)
- Politieke vragen ChristenUnie met antwoorden en bijlagen (raad 16 dec 2015)
- Politieke vragen SGP met antwoorden en bijlagen (raad 16 dec 2015)

*Bijlagen bij raadsvoorstel d.d. raad 8 jul 2015 en 11 nov 2015*

Bijlagen bij raadsvoorstel in raad 8 juli 2015: bijlage 1, 4, 5 en 6 zelfde als bijlagen in raad 16 dec 2015. (bijlage 2 en 3 zijn naderhand toegevoegd).

- Bijlage in raad 8 jul 2015, Brief d.d. 11 juni 2015 met reactie van het bestuur en de directie van het Schaffelaartheater op het raadsvoorstel

Bijlagen bij raadsvoorstel in raad 11 nov 2015: zelfde als bijlagen in raad 16 dec 2015

*Bijlagen bij raadsvoorstel in raad 16 dec 2015*

- Bijlage 1. Evaluatierapport (juni 2015)
- Bijlage 2. Ontwikkel- en verbeterplan\_ inclusief begroting 2015-2018 (oktober 2015)
- Bijlage 3. Second opinion op begroting en verbeterplan (Eindrapport van LAgroun\_ 16 oktober 2015)
- Bijlage 4. Onderzoeksrapport LAgroun (juni 2015)
- Bijlage 5-1. Memo bij Onderzoeksrapport Baker Tilly Berk (juni 2015)
- Bijlage 5-2. Onderzoeksrapport Baker Tilly Berk (juni 2015)
- Bijlage 6. Besluit college van B&W inzake tijdelijke liquiditeitssteun aan Schaffelaartheater (mei 2015)

### *Notulen*

- Raadscommissie Bestuur 23 jun 2015
- Raadsvergadering 8 juli 2015
- Raadscommissie Bestuur 27 okt 2015
- Raadsvergadering 11 november 2015
- Raadscommissie Bestuur 1 dec 2015
- Raadsvergadering 16 december 2015

## **5. Bestemmingsplan Welsumerlaan II**

### *Raadsvoorstel en –besluit d.d. 11 nov 2015 en 16 dec 2015*

- Raadsvoorstel Welsumerlaan, 12 okt 2015 (niet besloten in raad 11 nov 2015)
- Raadsvoorstel\_gewijzigd d.d. 1 december 2015 (raad 16 dec 2015)
- Raadsbesluit bestemmingsplan Welsumerlaan, 16 dec 2015

### *Bijlagen bij raadsvoorstel*

Bijlagen bij raadsvoorstel in raad van 11 nov 2015 zijn hetzelfde als de bijlagen bij raadsvoorstel in raad van 16 dec 2015, met uitzondering van de nota zienswijzen. Deze bijlage is aangepast voor raad 16 dec 2015.

- Aanvullende memo van B&W\_ d.d. 19 november 2015\_ aan de gemeenteraad\_ betreffende toelichting beeldkwaliteit\_ financiële achtergrond
- Bijlage 1 bij raadsvoorstel = Nota Zienswijzen (aangevuld\_ toegevoegd zijn zienswijzen 4\_ 5 en 6) (zie ook bijlage 4 bij toelichting bestemmingsplan)
- Bijlage 2 bij raadsvoorstel = Staat van wijzigingen
- Vastgesteld\_Regels
- Vastgesteld\_Regels\_Bijlage 1 Nota Parkeernormen (2015)
- Vastgesteld\_Toelichting
- Vastgesteld\_Toelichting\_Bijlage 1 Beeldkwaliteitsplan Veller I
- Vastgesteld\_Toelichting\_Bijlage 2 Aanvulling beeldkwaliteitsplan
- Vastgesteld\_Toelichting\_Bijlage 3 Archeologisch onderzoek - rapport 352
- Vastgesteld\_Toelichting\_Bijlage 4 Nota Zienswijzen (aangevuld\_ toegevoegd zijn zienswijzen 4\_ 5 en 6)
- \_Vastgesteld\_Verbeelding (plankaart)

### *Notulen*

- Raadscommissie grondbedrijf 29 okt 2015 (incl. verslagen insprekers Burgering en Oostrum)
- Raadscommissie Grondbedrijf 3 dec 2015
- Raadsvergadering 11 nov 2015
- Raadsvergadering 16 dec 2015

## **6. Eenmalige bijdrage internationale school**

*Raadsvoorstel en –besluit d.d. 4 mrt 2015 en 13 mei 2015*

- raadsvoorstel internationale school, 2 feb 2015 (niet besloten in raad 3 mrt 2015)
- raadsvoorstel internationale school , 14 april 2015 (besluit in raad 13 mei 2015)
- raadsbesluit internationale school d.d. 13 mei 2015

*Bijlagen bij raadsvoorstel d.d. 13 mei 2015*

- Adhesiebetuiging De Heus Voeders B.V.
- Adhesiebetuiging Barneveldse Industriële Kring
- Expatspeiling Interesse internationale school\_ enquête door I&O Research\_ April 2014
- Memo; Het belang van internationaal onderwijs\_ door Bram Geertsema. Projectmanager Investeringsbevordering Oost NV
- Ruimtestaat

*Notulen*

- Raadscommissie Grondgebied 19 feb 2015
- Raadsvergadering 4 mrt 2015
- Raadscommissie Grondgebied 30 april 2015
- Raadsvergadering 13 mei 2015

*Overig*

- Memo van het college m.b.t. internationale school aan raad toegestuurd voor vergadering van 4 mrt 2015

*Raadstukken gemeente Wageningen Internationale school d.d. 16 feb 2015*

- Raadsvoorstel en oplegnotitie “Eenmalige subsidie internationale school Arnhem”
- Bijlage 1 subsidiebeschikking
- Bijlage 2 Presentatie inzake internationale school in Gelderland
- Bijlage 3 Begrotingswijziging 2015 bijdrage internationale school

## **Bijlage 2 Respondenten**

### ***Ambtelijke organisatie***

Gemeentesecretaris

Teamleider Sociaal Domein

Afdelingshoofd Sociaal Domein

Beleidsmedewerker Ruimtelijke ontwikkeling

Beleidsmedewerker Sociaal Domein

Financieel beleidsmedewerker (Afdeling bedrijfsvoering)

Afdelingshoofd Vastgoed & Infrastructuur

Financieel accountmanager Sociaal Domein

Projectleider Sociaal Domein

Griffier

### ***5 Raadsleden***

2 van coalitiepartijen, 3 van oppositiepartijen

## Bijlage 3 Format raadsvoorstel gemeente Barneveld met toelichting

Raadsvoorstel nr. [ ]

Barneveld, [ ]

Afdeling: Bedrijfsvoering

Portefeuillehouder: P.J.T. van Daalen

Onderwerp: [ ]

Aan de raad,

Gevraagde beslissing:

1. [ ]

### 1. Inleiding

### 2. Door de raad gestelde kaders

### 3. Effect

a) Meetbaar effect:

b) Maatschappelijk effect:

### 4. Argumenten

### 5. Kanttekeningen

### 6. Uitvoering

Planning:

Communicatie:

Evaluatie/controle:

### 7. Risico's, kosten, baten en dekking

Financiële consequenties:

Bedrag van de investering, excl. BTW (nr. investeringsplan [ ])	€	[ ]
BTW [ ] %	€	[ ]
Bijdrage o.q. beschikking over reserve	-/ €	[ ]
Af te schrijven in [ ] jaar :	€	[ ]
Kapitaallasten, bij een rente van [ ] % :	€	[ ]
Overige jaarlijkse (exploitatie)lasten :	+ €	[ ]
Totaal van de lasten :	€	[ ]
Lasten te dekken uit : <u>reserve voor kapitaallasten</u> [ ]	€	[ ]

Burgemeester en wethouders van Barneveld,  
de secretaris, de burgemeester,  
drs. D. Bakhuizen dr. J.W.A. van Dijk

Bijlagen:

[ ]

## **Toelichting bij format (weergegeven in toelichtende tekstblokken in digitaal sjabloon)**

### **Onderwerp**

Geef kort en bondig het onderwerp weer. Pas op: nog geen besispunt of aanleiding vermelden.

### **Gevraagde beslissing**

Noteer hier zo zuiver mogelijk de besispunt(en):

- “akkoord te gaan met....”,
- “in te stemmen met.....”,
- “een krediet beschikbaar te stellen van....”,
- “toestemming te geven tot...”

Vaak heb je een hoofdbesispunt (a) en enkele daarbij randvoorwaardelijke besispunten (b,c,d, etc.).

Nummer elk inhoudelijk, financieel en procedureel deelvoorstel.

### **Inleiding**

De inleiding zorgt ervoor dat alle lezers het voorstel op hoofdlijnen kunnen plaatsen. Op een beknopte manier beantwoord je de vragen wie, wat, waar, wanneer, waarom (aanleiding), waartoe (beoogd effect). Geef de voorgeschiedenis, de context, het beleidskader, de toelichting zo kort mogelijk weer. Niet te lang: details gaan naar de bijlagen.

### **Door raad gestelde kaders**

Om welk kader, liefst concreet in de programmabegroting vermeld beleidsdoel (en indicator), gaat het. Hieruit moet blijken waarom het college bevoegd gezag is. Waarom is het college bevoegd gezag, binnen welk kader valt dit besluit.

### **Effect**

Beschrijf wat het beoogde effect van het voorstel is. Wat kan de raad na verloop van tijd controleren?

Formuleer je beoogde effect zo dat het meetbaar is.

Meetbaar effect wil zeggen dat het effect te meten is en uit te drukken in een numerieke eenheid.

Maatschappelijk effect wil zeggen dat het onderwerp een outcome heeft die omschreven kan worden (niet numeriek dus).

### **Argumenten**

Argumenten vormen het kloppend hart van je voorstel. Op basis hiervan moet de lezer beslissen.

1. Vat de kern van ieder argument samen in de vorm van een statement.
2. Zet het statement cursief.
3. Geef daaronder een korte onderbouwing van het statement (details naar de bijlagen)
4. Nummer de argumenten om duidelijk te maken welke voorstellen zij ondersteunen.

### **Kanttekeningen**

Mogelijk heeft je voorstel neveneffecten, tegenargumenten, is er een voorbehoud, zijn er risico's. Vermeld ze hier als dat nodig is. Vermeld ook welke oplossing je voorstelt om dat neveneffect te neutraliseren, voor zover mogelijk.

### **Uitvoering**

Geef een kort overzicht van de verdere gebeurtenissen na besluitvorming. Blijf hier echter zeer beknopt.

Planning: wie doet wat op welk moment vanaf moment dat er akkoord is op het voorstel?

Communicatie: Hier volgt informatie over de wijze waarop belanghebbenden over het besluit en het vervolg voorgelicht worden. Vermeld hier geïnformeerd wordt, waarover en hoe. Denk aan: persbericht, publicatie, inspraak etc.

Evaluatie: Evaluatie/controle: Vertel wanneer en op welke wijze het college of d raad het meetbaar effect van het voorstel kan toetsen.

### **Risico's, kosten, baten en dekking**

In deze paragraaf geef je een overzicht van opbrengsten en kosten. Je doet een voorstel voor de dekking van de gevraagde investering. Daarbij ga je in op de gevolgen voor de begroting.

## **Bijlage 4 Rechten van raadsleden uit de organisatieverordening gemeenteraad Barneveld (juli 2015)**

### **Artikel 33 Initiatiefvoorstel**

1. Een initiatiefvoorstel moet om in behandeling genomen te kunnen worden schriftelijk volgens het model voor raadsvoorstellen worden ingediend.
2. Een initiatiefvoorstel over een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening door de raad een besluit is genomen wordt buiten de orde gesteld, tenzij de indiener de raad kan overtuigen van veranderende omstandigheden en/of feiten.
3. Een initiatiefvoorstel wordt, tenzij de indiener de raad kan overtuigen van het spoedeisend karakter van het voorstel, eerst in een commissievergadering geagendeerd. Ter voorbereiding van de behandeling van het voorstel in de commissievergadering, wordt het advies van het college gevraagd.

### **Artikel 34 Amendement**

1. Tot het sluiten van de meningsvorming in de raadsvergadering kunnen schriftelijk amendementen worden ingediend.
2. Intrekking van een amendement kan tot het moment van de besluitvorming.

### **Artikel 35 Motie**

1. Tot het sluiten van de meningsvorming in de raadsvergadering kunnen schriftelijk moties worden ingediend.
2. Een motie over een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening door de raad een besluit is genomen wordt buiten de orde gesteld, tenzij de indiener de raad kan overtuigen van veranderende omstandigheden en/of feiten.
3. Een motie vreemd aan de agenda wordt, tenzij de indiener de raad kan overtuigen van het spoedeisende karakter van de motie, eerst in een commissievergadering geagendeerd. Ter voorbereiding van de behandeling van de motie in de commissievergadering, wordt het advies van het college gevraagd.
4. Intrekking van een motie kan tot het moment van de besluitvorming.

### **Artikel 36 Voorstel van orde**

Een lid van de raad kan een voorstel van orde doen.

### **Artikel 37 Schriftelijke vragen**

1. Schriftelijke vragen met een politieke strekking worden bij het college ingediend.
2. De vragen worden uiterlijk binnen dertig dagen schriftelijk beantwoord.
3. De vragen en antwoorden worden verstrekt aan alle raadsleden.



### **Artikel 38 Interpellatie**

1. Een verzoek tot het houden van een interpellatie wordt schriftelijk uiterlijk twee werkdagen voor de raadsvergadering bij de voorzitter ingediend en wordt op de agenda voor de eerstvolgende raadsvergadering geplaatst.
2. Het verzoek bevat in ieder geval de aan de geïnterpelleerde(n) te stellen vragen.
3. De voorzitter geeft eerst de interpellant het woord, vervolgens de geïnterpelleerde(n), daarna zo gewenst de overige leden van de raad en tenslotte opnieuw de interpellant.

## **Bijlage 5 Instrumenten raadslid**

(uit: VNG-raadgever “Rollen en instrumenten van het raadslid”, maart 2014)

### **Budgetrecht**

Het budgetrecht is de bevoegdheid van de raad om financiële middelen beschikbaar te stellen. Via raadsbesluiten machtigt de raad het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven. Het budgetrecht is een belangrijk instrument om politieke invloed uit te oefenen. De raad kan bijvoorbeeld sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen.

Artikel 189 van de Gemeentewet kent het budgetrecht toe aan de raad en draagt de raad op om erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is of dat dit evenwicht de eerstvolgende jaren wordt gerealiseerd. Om het budgetrecht te kunnen uitoefenen moet het college een ontwerpbegroting aan de raad aanbieden (artikel 190). De begroting wordt door de raad vastgesteld (artikel 191) en kan tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar door de raad worden gewijzigd (artikel 192). Via de financiële verordening kunnen raad en college aanvullende afspraken maken over de invulling van het budgetrecht van de raad.

### **Initiatiefrecht**

Met het recht van initiatief kunnen raadsleden eigen voorstellen voor nieuw beleid of aanpassing van een verordening indienen. Een initiatiefvoorstel is een vorm van actieve kaderstelling. Elk raadslid kan zelf een initiatiefvoorstel indienen bij de raad en zo een opdracht aan het college geven mits een meerderheid van de raad dit steunt.

### **Recht van amendement**

Via het indienen van een amendement kan een raadslid tijdens een vergadering wijzigingen voorstellen op een voorgesteld besluit. Een amendement kan schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van de raad, zolang de beraadslagingen nog niet zijn afgesloten. Op een amendement kan ook weer een wijzigingsvoorstel worden ingediend, een zogenaamd subamendement.

Als een meerderheid van de raad het (sub)amendement steunt, wordt het oorspronkelijk voorgestelde raadsbesluit gewijzigd vastgesteld.

### **Indienen van moties**

Een motie is een korte verklaring over een onderwerp, waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan de motie kan de initiatiefnemer desgewenst een oproep toevoegen aan het college of de raad om tot actie over te gaan. Ieder raadslid kan tijdens een raadsvergadering een schriftelijke motie indienen bij de voorzitter van de raad. Als een meerderheid van de gemeenteraad voor de motie stemt, is deze ‘aanvaard’.

### **Recht van interpellatie**

Met het recht van interpellatie kan een raadslid een verzoek indienen om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda staat, bijvoorbeeld om een essentieel actueel politiek punt aan de

orde te stellen en daarover een collegelid te bevragen. Elk individueel raadslid kan verzoeken om een interpellatie, maar de raad als geheel bepaalt of hij de interpellatie toestaat. De raad moet nadere regels stellen over de uitwerking; de meeste gemeenten stellen die nadere regels in het reglement van orde voor de raadsvergaderingen.

### **Vragenrecht**

De raad heeft het recht om aan het college mondelinge of schriftelijke vragen te stellen, voor zover het de eigen bevoegdheden van het college betreft. De raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde.

### **Inlichtingenplicht van het college**

De raad heeft het recht om meer achtergrondinformatie over een onderwerp op te vragen bij het college. Het college moet niet alleen inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid (passieve informatieplicht), maar ook uit zichzelf moet het college alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Raad en college moeten samen concreet invulling geven aan de inlichtingenplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening aanpakken.

### **Recht van onderzoek**

Op voorstel van één of meerdere raadsleden kan de raad een onderzoek instellen naar het door het college gevoerde beleid. Dat kan op verschillende manieren: door een extern bureau, een onafhankelijke commissie of via een raadsonderzoek. Bij het instellen van een raadsonderzoek is een meerderheid van de raad vereist. Uit eigen gelederen stelt de raad een onderzoekscommissie samen met een voorzitter en een vicevoorzitter. Vervolgens worden er hoorzittingen georganiseerd, waar de commissie getuigen en specialisten in het openbaar verhoort. Zo nodig gebeurt dat onder ede. Ook worden betrokkenen en specialisten opgeroepen schriftelijk te reageren. Op basis van een eindverslag met de uitkomsten van het onderzoek, beslist de raad wat de consequenties van het onderzoek zijn. Het raadsonderzoek is een 'zwaar' instrument, vanwege de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. Verder zal een raadsonderzoek niet in alle gevallen tot een verheldering van de feiten kunnen leiden, bijvoorbeeld als er derden bij zijn betrokken. Deze zijn niet verplicht om mee te werken aan een raadsonderzoek. Het is dus raadzaam om niet te snel gebruik te maken van het recht van onderzoek en eerst andere alternatieven te bekijken.

## **Bijlage 6 Uitgangspunten Vernieuwend Besluitvormingsproces Barneveld m.i.v. 1 sep 2008**

### **(besluit in raadsvergadering van 4 maart 2008)**

1. De gemeente Barneveld organiseert commissievergaderingen en raadsvergaderingen.
2. *Commissievergaderingen* zijn informerend (dit krijgt vorm tijdens 'Het Gesprek') en (voor onderwerpen, niet-zijnde raadsvoorstellen) meningsvormend, de *raadsvergaderingen* zijn meningsvormend en besluitvormend.
3. De gemeente Barneveld handhaaft drie commissies. De Hoorcommissie Bestemmingsplannen wordt in de commissie Grondgebied geïncorporeerd.
4. Inwoners en betrokkenen kunnen aan Het Gesprek deelnemen na zich hiervoor te hebben aangemeld. Daarnaast is er voor de commissie de mogelijkheid om inwoners en betrokkenen rechtstreeks uit te nodigen. Inspreken tijdens de raadsvergadering is niet meer mogelijk. Tijdens Het Gesprek is er geen strikte scheiding meer tussen 1e en 2e termijnen.
5. Alle raadsleden zijn lid van de raadscommissies. Per agendapunt wordt één lid per fractie afgevaardigd (en dat kunnen per agendapunt andere fractieleden zijn). Daarnaast zijn een voorzitter en een secretaris aanwezig. Per vergaderblok kan een andere voorzitter fungeren.
6. De agenda's van de raadscommissie en de raadsvergadering bestaan uit vaste tijdsblokken, zodat duidelijk is wanneer welk onderwerp aan de orde is. Het kan zijn, dat agendapunten worden geclusterd. Tijdens raadsvergaderingen kunnen méér pauzes worden gehouden.
7. De commissievergaderingen vinden, in principe, plaats in vergaderzalen (niet zijnde de raadszaal) óf op locatie. In het geval van veel deelnemers aan Het Gesprek of veel publieke belangstelling wordt uitgeweken naar de raadszaal.
8. De raadsvergadering bestaat uit een meningsvormend gedeelte en een besluitvormend gedeelte. Tussen beide gedeelten wordt een pauze ingelast om fracties de gelegenheid te geven een standpunt in te nemen.
9. Als een onderwerp niet rijp is voor besluitvorming, schuift het door naar de volgende commissievergadering.
10. De gemeente Barneveld gaat uit van de huidige vergadercyclus. De behandeling van de Kadernota en de Begroting wordt in het vergadercyclus opgenomen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het aangenomen amendement van de CDA-fractie van 7 juni 2007.
11. In de raadsvergaderingen gaat het, meer dan nú het geval is, niet alleen over uitgewerkte voorstellen van het college van B&W.
12. Er vindt geen scheiding in dagen plaats tussen de meningsvormende (raads)-vergadering en de besluitvormende raadsvergadering.
13. De rondvraag wordt alleen in de commissie gehouden en niet in de raad.
14. In de agendacommissie kunnen vertegenwoordigers van alle fracties zitting hebben (één lid per fractie).

15. In het geval dat de voorzitter van de raad, vanuit het oogpunt van zijn portefeuille, aan het debat deelneemt, neemt de plaatsvervangend voorzitter van de raad (niet-zijnde een fractievoorzitter) de rol van voorzitter van de raad over.

In de praktijk zijn hierop in de jaren tot 2015 op de punten 4 , 5 en 7 wijzigingen aangebracht, te weten:

Ad 4) . Inwoners en betrokkenen kunnen aan Het Gesprek deelnemen na zich hiervoor te hebben aangemeld. Daarnaast is er voor de commissie de mogelijkheid om inwoners en betrokkenen rechtstreeks uit te nodigen. Inspreken tijdens de raadsvergadering is niet meer mogelijk. Tijdens Het Gesprek is er geen strikte scheiding meer tussen 1e en 2e termijnen. Door het ontbreken van een commissievergadering voorafgaand aan de kadernota, is in onze organisatieverordening opgenomen dat bij aanvang van de behandeling van de kadernota in de raad inwoners in de gemeenteraad het woord kunnen voeren (artikel 29).

Ad 5) Alle raadsleden zijn lid van de raadscommissies. Per agendapunt wordt één lid per fractie afgevaardigd (en dat kunnen per agendapunt andere fractieleden zijn). Daarnaast zijn een voorzitter en een secretaris aanwezig. Per vergaderblok kan een andere voorzitter fungeren. In de praktijk is gebleken dat het wisselen van voorzitters tijdens de vergadering als storend kan worden ervaren. Vandaar dat het presidium heeft besloten het wisselen van voorzitters tijdens de vergadering niet als uitgangspunt te nemen. Het blijft wel mogelijk.

Ad 7) De commissievergaderingen vinden, in principe, plaats in vergaderzalen (niet zijnde de raadszaal) óf op locatie. In het geval van veel deelnemers aan Het Gesprek of veel publieke belangstelling wordt uitgeweken naar de raadszaal. In de loop van 2008 is gebleken dat dit uitgangspunt op een aantal praktische problemen stuit (slechte hoorbaarheid van sprekers en te weinig ruimte voor publiek in de vergaderruimten). In 2008 heeft het presidium besloten de commissievergaderingen zoveel mogelijk te organiseren in de raadszaal.

## **Bijlage 7**

### **Aanvullende uitgangspunten besluitvormingsproces gemeenteraad Barneveld per juli 2015**

#### Commissievergaderingen

1. De vraag is of het woord “gesprek” de lading van de vergadering dekt. In de praktijk komt een gesprek niet of zelden tot stand. De werkgroep is van mening dat er meer ruimte zou moeten zijn om als raadsfracties elkaar onderling stellingen/standpunten voor te leggen met als doel elkaar uit te nodigen om te reageren. De verwachting is dat daarmee een gesprek wordt gecreëerd dat de informatiewaarde van de commissievergadering vergroot. Van belang is wel dat het moet blijven gaan om informatievergaring; het inhoudelijke debat vindt plaats in de gemeenteraad. Om dit mogelijk te maken, zou het stellen van technische (= feitelijke) vragen vooral in aanloop naar de commissievergadering moeten gebeuren en niet meer in de commissievergadering zelf. Ook moeten sprekers c.q. deelnemers aan het gesprek kunnen reageren op de door de fracties neergelegde stellingen/standpunten, waarbij dit altijd gericht moet zijn op het verkrijgen van informatie in aanloop naar de meningsvorming en/of besluitvorming in de gemeenteraad.

2. Uiteraard blijft het mogelijk, zelfs gewenst, bestuurlijke en politieke vragen in de commissie te stellen. Als een portefeuillehouder een vraag tijdens de commissie niet kan beantwoorden (en toezegt dit schriftelijk te doen), impliceert dit (automatisch) dat het onderwerp nog niet rijp is voor besluitvorming. Voorstel is dat de nog openstaande vragen uiterlijk de donderdag vóór de raadsvergadering moeten zijn beantwoord. Gebeurt dat niet, dan wordt een onderwerp van de raadsagenda afgevoerd. Als de beantwoording van de vragen nieuwe vragen oproept, impliceert dit dat het voorstel niet rijp is voor besluitvorming en wordt het (alsnog) van de agenda afgehaald. Als dit het geval is, moet dit vroegtijdig worden gecommuniceerd en niet tijdens de vergadering zelf. Overigens moet worden voorkomen dat het besluitvormingsproces wordt gefrustreerd door het bewust van de agenda afvoeren van een onderwerp anders dan door het hebben van inhoudelijke vragen. In ieder geval zal er op de maandagavond vóór de raadsvergadering (tijdens de fractieoverleggen) duidelijkheid moeten zijn over het al dan niet van de agenda afvoeren van één of meer onderwerpen. Dit om te voorkomen dat fracties hun bijdragen gereed maken of hebben, terwijl tijdens de raadsvergadering blijkt dat het onderwerp van de agenda wordt afgevoerd.

3. Het werken met tijdsblokken wordt als positief ervaren. De in de praktijk ontstane regel dat geïnteresseerden voor een agendapunt 15 minuten eerder aanwezig moeten zijn, wordt gehandhaafd. Dit versnelt de vergadering als een onderwerp niet de tijd nodig heeft waarvoor het is ingepland.

4. Soms geven voorzitters het laatste woord aan de sprekers. Dit is een regel van vóór 2008. Met het vernieuwend vergaderen is die regel afgeschaft. Immers, de spreker kan gedurende het hele gesprek meepraten en is daarbij niet gebonden aan spreektermijnen.

5. Het idee om elke woensdag te vergaderen in plaats van één keer in de vijf weken drie avonden, wordt niet verder uitgewerkt. De voorkeur geniet het handhaven van het huidige stramien. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat als de raadsagenda (en de te agenderen onderwerpen van de lijst van ingekomen en uitgaande stukken) het toelaat om twee (in plaats van drie) commissievergaderingen te houden, hiervoor de dinsdag en de donderdag in te plannen. Lukt dat niet dan geldt de woensdag als uitloopavond.

### Raadsvergadering

1. De pauzes blijven gehandhaafd als bezinningsmoment tussen meningsvorming en besluitvorming. De tijd kan worden teruggebracht naar 5 minuten. Desgewenst (dit ter beoordeling van de voorzitter) kan de tijd worden vergroot of verkleind. E.e.a. is ook afhankelijk of er moties en amendementen zijn ingediend waarover (uitgebreider) overleg plaats moet vinden.

2. Stemming vindt plaats op volgorde van grootte van de fractie (van groot naar klein).

3. De volgorde van sprekers moet duidelijk zijn. Het heeft de voorkeur om de partijen die moties en amendementen willen indienen als eerste het woord te geven. Daarna de volgorde aanhouden zoals die op het presentatiescherm wordt weergegeven. Partijen die moties en/of amendementen willen indienen, kunnen dat aangeven bij de griffier. Daar wordt bij het maken van de presentatie rekening mee gehouden. Eventuele verbeeldingen ter ondersteuning van een betoog kunnen ook op deze wijze worden aangeleverd.

4. Met elkaar het onderling debat in de gemeenteraad meer vorm en inhoud geven. Nu bestaat een belangrijk deel van het debat uit het interrumpen van de wethouder. De werkgroep is van mening dat de rol van het college in de raadsvergadering vooral moet zijn om te reageren op verzoeken tot toezeggingen, moties en amendementen. Vragen tijdens de raadsvergadering aan het college moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen (daar zijn immers andere kanalen voor (geweest)), maar blijven uiteraard wel mogelijk, want tussen het moment van de commissievergadering en de raadsvergadering staat de tijd niet stil en kunnen zich nog vragen voordoen. Verzoek is deze dan zoveel als mogelijk via de mail aan het college/de organisatie te stellen. Het gaat er uiteindelijk om dat de raad zich eigenaar voelt van het raadsvoorstel. Het debat moet binnen de raad worden gevoerd en niet met het college. Voorkomen moet worden dat het college niet nog eens uitleg hoeft te geven over het voorstel of een ultieme poging doet om de raad achter het voorstel te krijgen.

5. De werkgroep heeft uitvoerig stilgestaan bij de rol van de oppositie in het debat. De werkgroep merkt op dat er vergaderingen zijn waarbij de oppositie bij het innemen van een standpunt de coalitiepartijen vraagt hierop te reageren. De coalitiepartijen doen dit niet altijd of laten de wethouder het woord voeren. Het gevolg hiervan kan zijn dat de rol van de oppositie dan niet voldoende uit de verf komt en de suggestie wordt gewekt dat een voorstel vooraf politiek is dichtgetimmerd. Het debat slaat dan dood. Hoewel het college indiener is van een voorstel, heeft het de voorkeur om als raadsfracties het debat aan te gaan. Interruptie van de wethouder door een raadslid is hiervoor niet nodig.

6. Als er maar één fractie is die een onderwerp wenst te bespreken in de raadsvergadering dan is daar altijd ruimte voor.