

Kwaliteit van Raadsvoorstellen

*Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in Ooststellingwerf
augustus 2026*

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2	3.5 Evaluatie	33
Bestuurlijke nota	4	3.6 Betrokkenheid participatie en communicatie	34
Essentie	5	3.7 Leesbaarheid	35
Conclusies	8	3.8 Wensen	37
Aanbevelingen	10	3.9 Vergelijking met Weststellingwerf en Opsterland	39
Bestuurlijke reactie	12	Bijlage 1 Bronnenlijst	40
Nota van bevindingen	13	Bijlage 2 Respondenten	41
1. Inleiding	13	Bijlage 3 Toelichting op het normenkader	42
1.1 Aanleiding	14	Bijlage 4 Overzicht analyse raadsvoorstellen	47
1.2 Onderzoeksdoel en afbakening	14	Bijlage 5 Benchmark	50
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen	15	Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording	63
1.4 Onderzoeksaanpak en -verantwoording	16		
1.5 Uitwerking van kwaliteit en normenkader	16		
2. Bevindingen bij organisatie van kwaliteit	19		
2.1 Inleiding	19		
2.2. Kwaliteitscriteria binnen Ooststellingwerf	20		
2.3. Omschrijving van verantwoordelijkheden	22		
2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training	22		
3. Kwaliteit van de voorstellen	24		
3.1 Inleiding	24		
3.2 Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving	24		
3.3 Politieke keuzes, belangenafweging en alternatieven	27		
3.4 Inzicht in het voorkeursalternatief en afwegingen	30		

Leeswijzer

Verschillende doelgroepen lezen een rekenkamerrapport ook op verschillende manieren. Voor raadsleden en bestuurders is doorgaans de Bestuurlijke Nota het belangrijkste: daarin staan de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien en daar is de bestuurlijke reactie van het college terug te vinden. Veel raadsleden beperken zich tot dit deel van het rapport. Een enkeling wil meer weten en duikt in de details die in de Nota van Bevindingen zijn terug te vinden. Om ook snel kennis te kunnen nemen van dit deel van het rapport, hebben we de belangrijkste bevindingen steeds in een kadertje opgenomen met een gekleurde achtergrond zoals hier weergegeven. De kadertjes zijn terug te vinden vanaf hoofdstuk 2.

De liefhebber leest natuurlijk het hele rapport van A tot Z! Met in hoofdstuk 1 de aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek en in de hoofdstukken 2 en 3 de resultaten.

Bestuurlijke nota

Essentie

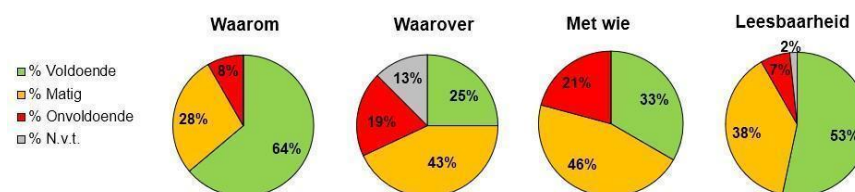
Jaarlijks bereiken circa 80 tot 100 voorstellen van het college de gemeenteraad van Ooststellingwerf. De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de vraag of de kwaliteit van deze voorstellen voldoende is om de gemeenteraad te helpen goede afwegingen te maken en besluiten te nemen. De kwaliteit van raadsvoorstellen is een cruciale randvoorwaarde om de raad goed in positie te brengen.

Kernachtig geformuleerd zijn raadsleden over het algemeen positief over de kwaliteit maar zien ook ruimte voor verbetering. De rekenkamer ziet dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen wisselt.

Om een beredeneerd antwoord te kunnen geven op de hiervoor geformuleerde vraag heeft de rekenkamer 12 raadsvoorstellen uit de afgelopen raadsperiode 2022-2026 geselecteerd en beoordeeld. Bij de selectie van de raadsvoorstellen is gezocht naar voorstellen over onderwerpen waar de gemeente ook (deels) zelf over gaat, die impact op de samenleving hebben, en waarbij de gemeente uiteenlopende belangen heeft afgewogen. Bij deze raadsvoorstellen heeft de rekenkamer gekeken of de voorstellen de raad voldoende duidelijk maken *waarom*, *waarover* en *met wie* besloten wordt, en of de voorstellen voldoende *leesbaar* zijn.

De vier begrippen 'waarom', 'waarover', 'met wie' en 'leesbaar' heeft de rekenkamer verder geconcretiseerd in 16 normen.

Uit de analyse van de 12 voorstellen volgt dat de voorstellen zeer uiteenlopend 'scoren' op 16 kwaliteitsnormen die de rekenkamer bij dit onderzoek hanteert. Met andere woorden: de kwaliteit wisselt. De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is bij *waarom* en de *taalkundige leesbaarheid*. Er is ruimte voor verbetering bij *waarover*, *met wie* en de *zelfstandige leesbaarheid*. De rekenkamer is van oordeel dat op deze onderdelen de raad beter ondersteund kan worden om goede afwegingen te maken en besluiten te nemen. (zie figuur 1)



Figuur 1 Algemene beoordeling van de raadsvoorstellen

Kijken we naar de 16 kwaliteitsnormen dan valt op dat het bij *waarover* met name ontbreekt aan informatie over de beleidsalternatieven en verschillende keuzes en informatie over hoe het college van B&W de alternatieven en belangen die daarmee annex zijn weegt.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat de voorstellen vaak niet (geheel) zelfstandig leesbaar zijn, raadsleden moeten veelal de bijlagen lezen om het raadsvoorstel te begrijpen.

Naast de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf heeft de rekenkamer aan de hand van vier kwaliteitsnormen gekeken naar

de organisatie van kwaliteit: zijn de verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld? En is er voldoende houvast voor medewerkers dankzij handleidingen, instructies en/of training?

De rekenkamer concludeert dat de organisatie zich inspant om de kwaliteit van de raadsvoorstellen op peil te houden en te brengen. Zo wordt er driejaarlijks een training gegeven en zijn er schrijfcoaches die minder ervaren medewerkers kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat de rol van de agendacommissie nog te weinig is uitgewerkt.

Zowel in de raadsvoorstellen zelf als in de organisatie van kwaliteit zijn ook verbeteringen mogelijk die de rekenkamer heeft vervat in aanbevelingen.

De raadsleden (en fractieassistenten) zijn gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de raadsvoorstellen middels een enquête en een groepsinterview. De enquête en het groepsinterview leveren in het algemeen een positief beeld op. Ook waar de onderzoekers vragen naar wat mogelijk nog beter kan benadrukken raadsleden dat veel goed gaat en dat de kwaliteit van de voorstellen de afgelopen jaren is toegenomen. Er zijn ook kritiekpunten. Raadsleden geven aan soms een duidelijke voorgeschiedenis te missen, wat vooral voor nieuwe raadsleden belangrijk wordt gevonden. En hoewel men de afgelopen jaren een duidelijk verbetering heeft ervaren blijft begrijpelijke taal en het tegengaan van jargon belangrijk. Raadsleden geven aan dat deze punten in de voorstellen van belang zijn omdat ze direct invloed hebben op de kwaliteit van de

behandeling: goede raadsvoorstellen dragen eraan bij dat de discussie over de juiste dingen gaat en niet over zaken die een jaar eerder al besloten zijn

Een opvallend resultaat in dit onderzoek is het verschil tussen de beoordeling van de raadsvoorstellen door de onderzoekers en de beleving van de raadsleden. Waar de onderzoekers op basis van het gehanteerde normenkader kritische kanttekeningen plaatsen bij de inhoudelijke volledigheid van de voorstellen, oordelen raadsleden in de enquête en gesprekken overwegend positiever over de kwaliteit en de ervaren verbetering in de afgelopen jaren.

Dit verschil laat zich verklaren door de gehanteerde methodiek. De onderzoekers hebben de 12 raadsvoorstellen objectief getoetst aan de hand van het normenkader.

Hierbij is gekeken of essentiële bouwstenen, zoals een heldere probleemanalyse en het schetsen van reële beleidsalternatieven, expliciet in de tekst zijn opgenomen. Omdat deze elementen in de praktijk vaak summier blijken of enkel in de bijlagen terug te vinden zijn, valt deze toetsing aan het normenkader lager uit.

Raadsleden hebben een ander perspectief: zij vormen hun oordeel vanuit hun rol in het politieke proces en op basis van alle raadsvoorstellen die zij hebben gelezen en behandeld. De meer positieve ervaring van de raad kan ook veroorzaakt worden doordat zij de ontbrekende schriftelijke informatie mogelijk compenseren door hun eigen dossierkennis, de mondelinge toelichting in commissievergaderingen of via politiek overleg en informatie uit hun achterban.

Hoewel de raad momenteel over het algemeen tevreden is, schuilt in dit verschil toch een risico. Als wezenlijke bouwstenen in een raadsvoorstel ontbreken of onderbelicht raken, schuilt daarin tenslotte een risico voor de transparantie en navolgbaarheid van de besluitvorming voor de samenleving en nieuwe raadsleden.

Lees in deze bestuurlijke nota onze conclusies en aanbevelingen en de reactie van het college daarop.

Conclusies

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Ooststellingwerf zodanig is dat zij de gemeenteraden voldoende helpen om goede afwegingen te kunnen maken en besluiten te nemen. De rekenkamer komt op basis van de onderzoeksresultaten tot de volgende hoofdconclusie.

De rekenkamer is van oordeel dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen wisselend is. Zo is de informatie over het waarom en de technische leesbaarheid voldoende, maar er is ruimte voor verbetering bij de thema's waarover, met wie en zelfstandige leesbaarheid.

Het merendeel van de voorstellen scoort matig of onvoldoende op de volgende normen. Matig scoren de voorstellen op duidelijke informatie over waar de gemeente bij het besluit ook werkelijk zelf over gaat, de zogenaamde beleidsruimte van de gemeente. Vaker ontbreekt in de voorstellen informatie over de beleidsalternatieven en keuzes die met het voorstel aan de orde zijn. Dan gaat het met name over wat het besluit inhoudt, wat de gevolgen ervan in de samenleving zijn en met wie wordt besloten. Deze genoemde verbeterpunten komen ook naar voren in de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden.

Verder wijst analyse van de raadsvoorstellen uit dat het merendeel van de voorstellen niet (volledig) zelfstandig leesbaar is. Raadsleden moeten dan, willen zij het voorstel ook goed

kunnen begrijpen, in de bijlage op zoek naar aanvullende informatie. In de interviews wordt aangegeven dat de leesbaarheid de afgelopen jaren sterk is toegenomen, maar dat het zelfstandig leesbaar zijn van voorstellen een belangrijk aandachtspunt blijft.

De hoofdconclusie wordt in de volgende 3 deelconclusies geconcretiseerd.

1. De criteria die de gemeente Ooststellingwerf hanteert, dragen bij aan de kwaliteit van raadsvoorstellen, maar behoeven aanvulling.

Gekeken naar de in Ooststellingwerf in instructies en training gehanteerde kwaliteitscriteria voor raadsvoorstellen oordeelt de rekenkamer dat deze bijdragen aan de kwaliteit van de voorstellen, maar op enkele onderdelen aanvulling behoeven. De rekenkamer ziet vier criteria niet of onvoldoende uitgewerkt¹:

- Het raadsvoorstel bevat een probleemstelling
- Het raadsvoorstel maakt de beleidsruimte van de gemeente zichtbaar
- Het raadsvoorstel beschrijft de afweging tussen beleidsalternatieven, politiek-bestuurlijke keuzes, belangen en dilemma's
- De te verwachten positieve en negatieve consequenties voor de samenleving.

2. De borging van kwaliteit in de organisatie is voldoende maar kan op enkele punten nog versterkt worden.

Het format voor raadsvoorstellen, de training die medewerkers ontvangen en de bestaande documenten geven houvast aan de

¹ Omwille van leesbaarheid en beknoptheid heeft de rekenkamer met deze criteria meerdere normen uit het normenkader samengevat.

stellers van raadsvoorstellen. De kwaliteitscriteria die de gemeente Ooststellingwerf bij raadsvoorstellen hanteert zijn (beperkt) uitgewerkt in een beknopte toelichting bij het format voor de voorstellen.

In Ooststellingwerf wordt naast reguliere raadsvoorstellen ook met startnotities gewerkt. Voor een startnotitie wordt geen format gebruikt en zijn ook geen kwaliteitseisen geformuleerd.

De gemeente werkt met zogenaamde 'schrijfcoaches', ervaren medewerkers die minder ervaren medewerkers kunnen helpen met het opstellen van voorstellen. Format en training sluiten goed op elkaar aan: er is aandacht voor de kwaliteitscriteria genoemd in het format. Wel valt op dat de training eenmaal per drie jaar wordt gegeven, naar het oordeel van de rekenkamer is een interval van drie jaar is te lang voor een cursus om effectief te zijn. Minder aandacht is er voor het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is voor ambtenaren van belang om effectief te kunnen functioneren in een complexe omgeving waar beleidsinhoud, (politieke) belangen en maatschappelijke dynamiek samenkomen.

Het bestuurlijk proces en de daarin toegekende verantwoordelijkheden zijn globaal beschreven, zij het verdeeld over meerdere documenten. Met name de 'bewakende' rol van de agendacommissie is niet uitgewerkt.

3. De meeste raadsleden oordelen over het algemeen (licht) positief over de raadsvoorstellen, wel zien zij nog mogelijkheden tot verbetering.

De enquête en het groepsinterview leveren in het algemeen een positief beeld op. Ook waar de onderzoekers vragen naar wat mogelijk nog beter kan benadrukken raadsleden dat veel goed gaat en dat de kwaliteit van de voorstellen de afgelopen jaren is toegenomen. Er zijn ook kritiekpunten. Raadsleden geven aan soms een duidelijke voorgeschiedenis te missen, wat vooral voor nieuwe raadsleden belangrijk wordt gevonden. En hoewel men de afgelopen jaren een duidelijk verbetering heeft ervaren blijft begrijpelijke taal en het tegengaan van jargon belangrijk. Raadsleden geven aan dat deze punten in de voorstellen van belang zijn omdat ze direct invloed hebben op de kwaliteit van de behandeling: goede raadsvoorstellen dragen eraan bij dat de discussie over de juiste dingen gaat en niet over zaken die een jaar eerder al besloten zijn.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van voorgaande conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

1. **Geef het college opdracht om in samenspraak met de griffie het format voor raadsvoorstellen aan te vullen met de vier onderbelichte kwaliteitscriteria en geef opdracht een format voor startnotities op te stellen.**

Het bestaande format voor raadsvoorstellen dient aangevuld te worden met de 4 onderbelichte criteria zoals dat uit de NvB blijkt. Hieraan moet ook aandacht gegeven worden in training en andere instructies. Om voor raadsleden voldoende duidelijk te maken waarom, waarvoor en met wie wordt besloten zullen de volgende kwaliteitscriteria meer aandacht moeten krijgen:

1. Het raadsvoorstel bevat een probleemstelling als aanleiding voor het voorstel, zoveel mogelijk beschreven zoals het zich in de samenleving manifesteert en aan de hand van de uiteenlopende belangen die ermee gemoeid zijn of de dilemma's die er zijn in de uitvoering.
2. Het raadsvoorstel maakt de beleidsruimte van de gemeente zichtbaar, eventueel aan de hand van een juridisch kader: waar gaat de gemeente over en waarover niet?
3. Het raadsvoorstel beschrijft de afweging tussen beleidsalternatieven, politiek-bestuurlijke keuzes, belangen en dilemma's zoals het college deze met het voorstel maakt.
4. De met het voorstel te verwachten positieve en negatieve consequenties voor de samenleving.

Naast de criteria die voor reguliere voorstellen gelden adviseert de rekenkamer een apart format op te stellen voor startnotities. Met een startnotitie wordt iets wezenlijks anders beoogd dan met

een regulier voorstel. Doelstelling van een startnotitie is de raad vroegtijdig bij een voorgenomen besluitvormingsproces te betrekken. In het licht daarvan doet de rekenkamer de suggestie om een format te hanteren waarin de volgende onderdelen worden betrokken:

1. Probleembeschrijving / beschrijving van het maatschappelijk vraagstuk.
2. Relevante juridische kaders en beschrijving van de beleidsruimte van de gemeente.
3. Relevante stakeholders.
4. Relevante besluiten die de gemeenteraad eerder heeft genomen.
5. Conclusies naar aanleiding van beleidsevaluatie.
6. Beschrijving van het voorgenomen besluitvormingsproces inclusief de rol van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Bij het ontwikkelen van formats kan deze [Beoordelingskaart voor raadsvoorstellen](#) behulpzaam zijn die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ontwikkelde.

2. **Laat door college en een vertegenwoordiging uit de raad in samenspraak met de griffie een overzichtelijke beschrijving opstellen van het bestuurlijk proces van initiatief tot besluit, met daarin de verantwoordelijkheden, taken van betrokkenen en de kwaliteitscriteria die voor raadsvoorstellen gelden.**

Integreer wat hierover in uiteenlopende documenten is beschreven en neem daarin ook de rol van de agendacommissie

op. De beschrijving geeft de stellers van stukken houvast en kan in verschillende trainingen worden gebruikt om de verschillende rollen en verantwoordelijkheden te verduidelijken.

3. Geef het college opdracht om nieuwe medewerkers aanvullend op de schrijftraining een cursus/training politiek-bestuurlijke sensitiviteit aan te bieden.

De rekenkamer acht het in navolging van veel gesprekspartners in dit onderzoek zinvol om voor (nieuwe) medewerkers nadrukkelijke aandacht te geven aan de rol van raad en college, zowel formeel als informeel. Het heeft beslist meerwaarde om in het cursusaanbod voor opstellers van raadsvoorstellen ook nadrukkelijk een politiek-bestuurlijke invalshoek onder de aandacht te brengen. Voor het effectief functioneren van medewerkers is dat een onmisbaar element. Dit kan door het betrekken van raadsleden, bestuurders en de griffier in de uitvoering van het cursusaanbod. Een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit kan dienen als aanvulling op de bestaande cursus waarin het schrijven van raadsvoorstellen meer technisch aan de orde is.

Bestuurlijke reactie

Contactpersoon: A. de Jong
Telefoonnummer: 14 01516
Zaaknummer: 0085250453

Rekenkamer Ooststellingwerf
T.a.v. de Voorzitter, H. Vervoort

Onderwerp: Bestuurlijke Reactie Rapport Kwaliteit van Raadsvoorstellen

Oosterwolde, 30 juni 2026

Geachte mevrouw Vervoort,

Wij danken de rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in Ooststellingwerf. Het college spreekt zijn waardering uit voor de zorgvuldigheid van het onderzoek en de wijze waarop de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gepresenteerd.

Algemene reactie

Het college herkent zich in de hoofdconclusie dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen wisselend is. Daarbij onderschrijven wij het beeld dat de onderdelen 'waarom' en de taalkundige leesbaarheid over het algemeen op orde zijn, terwijl met name op de onderdelen 'waarover', 'met wie' en de zelfstandige leesbaarheid verbeteringen mogelijk zijn.

Ook herkennen wij dat in raadsvoorstellen nog niet altijd expliciet wordt ingegaan op de probleembeschrijving, de beleidsruimte, de afweging van alternatieven en de gevolgen voor de samenleving. Daarnaast zien wij, net als de rekenkamer, dat voorstellen niet altijd zelfstandig leesbaar zijn en dat daarvoor regelmatig de bijlagen geraadpleegd moeten worden.

Het college constateert tegelijkertijd dat er de afgelopen jaren al stappen zijn gezet in de verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen. De uitkomsten van het onderzoek bevestigen dat deze ontwikkeling kan en moet worden voortgezet.

Ten aanzien van de organisatie van kwaliteit onderschrijven wij dat een goede basis aanwezig is, onder meer in de vorm van een format, training en ondersteuning. De constatering dat de borging op onderdelen verder kan worden versterkt, nemen wij ter harte. Dat geldt in het bijzonder voor het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden en de uitwerking van de rol van de agendacommissie.

Het college heeft kennisgenomen van de aanbevelingen van de rekenkamer en kan zich hierin vinden. Wij achten deze aanbevelingen passend en ondersteunend aan het verder verbeteren van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre zij deze aanbevelingen overneemt en het college opdrachten verstrekt voor de verdere uitwerking.

Hieronder lichten wij per aanbeveling toe waarom het college zich hierin kan vinden.

1. Aanvullen van het format voor raadsvoorstellen en opstellen van een format voor startnotities

Het college kan zich in deze aanbeveling vinden, omdat het huidige format richting geeft, maar nog onvoldoende waarborgt dat alle essentiële elementen expliciet aan bod komen. Met name de probleembeschrijving, beleidsruimte, afweging van alternatieven en maatschappelijke effecten zijn van belang voor een goede ondersteuning van de raad.

Een aangescherpt format draagt bij aan meer uniformiteit en volledigheid. Daarnaast achten wij een apart format voor startnotities passend, gezien het andere doel van deze documenten, namelijk het vroegtijdig betrekken van de raad bij beleidsvorming.

2. Opstellen van een integrale beschrijving van het bestuurlijk proces en verantwoordelijkheden

Het college onderschrijft deze aanbeveling, omdat een samenhangende en overzichtelijke beschrijving van het bestuurlijk proces bijdraagt aan duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen.

Dit bevordert de kwaliteit en consistentie van de voorbereiding van besluitvorming. Het expliciteren van de rol van de agendacommissie kan daarbij bijdragen aan een betere borging van de kwaliteit van stukken.

3. Versterken van training, met aandacht voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit

Het college kan zich ook in deze aanbeveling vinden. Naast de bestaande aandacht voor het schrijven van voorstellen is het van belang dat medewerkers oog hebben voor de politiek-bestuurlijke context waarin voorstellen worden behandeld.

Het versterken van deze competenties helpt om voorstellen beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad en draagt daarmee bij aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Tot slot

Het college is bereid om, indien en voor zover de raad de aanbevelingen overneemt, invulling te geven aan de verdere uitwerking en implementatie hiervan. Daarbij zullen wij de raad betrekken en informeren over de voortgang.

Het college van burgemeester en wethouders,

J. Werkman
Burgemeester

E.H.C. van der Laan
Gemeentesecretaris

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamer heeft besloten onderzoek te doen naar de kwaliteit van raadsvoorstellen zoals deze de afgelopen raadsperiode aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. In Ooststellingwerf bereiken jaarlijks circa 80 tot ruim 100 voorstellen van het college de gemeenteraad.² De rekenkamer heeft belangstelling voor dit onderwerp omdat raadsvoorstellen de basis vormen voor de politieke besluitvorming binnen een gemeente. Voor de gemeenteraad zijn kwalitatief goede voorstellen van belang om zorgvuldig en goed geïnformeerd besluiten te kunnen nemen. Duidelijk opgestelde raadsvoorstellen zorgen ervoor dat raadsleden sneller en beter de kern van het voorstel kunnen begrijpen. Dit leidt tot effectievere en meer weloverwogen besluitvorming, omdat het politiek debat zich kan richten op de inhoud en de hoofdlijnen, in plaats van op het verduidelijken of begrijpen van onduidelijke of ingewikkelde teksten. En ook voor inwoners zijn heldere voorstellen van belang. Het vergroot de mogelijkheid om te begrijpen waarover de gemeenteraad beslist, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke gevolgen dat heeft. Met heldere en leesbare voorstellen kunnen meer mensen actief meedenken, inspreken of participeren, waarmee de legitimiteit en het draagvlak van besluiten wordt versterkt.

In het voorgaande ziet de rekenkamer aanleiding een onderzoek te starten naar dit onderwerp. Daarvoor is door onderzoeksbureau PA&O gekeken naar de kwaliteit van de voorstellen zoals deze de afgelopen raadsperiode aan de gemeenteraad zijn voorgelegd.³ Met deze rapportage wil de rekenkamer de gemeenteraad inzicht geven in de kwaliteit van de voorstellen en aanbevelingen formuleren waarmee de voorstellen aan kwaliteit kunnen winnen.

In een vooronderzoek heeft de rekenkamer gekeken naar eerder door lokale rekenkamers uitgevoerde onderzoeken op dit onderwerp. Daarbij heeft de rekenkamer ervoor gekozen in belangrijke mate eenzelfde aanpak te volgen met dezelfde onderzoeker als de rekenkamers van de gemeenten IJsselstein (2020), Vijfheerenlanden (2024) en De Bilt (2025).

1.2 Onderzoeksdoel en afbakening

De rekenkamer wil met de onderzoeksresultaten de nieuwe gemeenteraad inzicht geven in hoe de opbouw, vormgeving en inhoud van een raadsvoorstel de raadsleden ondersteunt en faciliteert in hun rol. En wat hierin de mogelijke praktische verbeteringen kunnen zijn zoals deze ook door de organisatie kunnen worden doorgevoerd. Voor de raad

² Afgaande op de twee volledige kalenderjaren die in dit onderzoek betrokken zijn (2023 en 2024).

³ Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Rob Paulussen (PA&O) in samenwerking met Patricia Feelders (De datadenker). Etienne Lemmens (Prae Advies) fungeerde als tegenlezer.

is aangetreden na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026, kunnen de inzichten een goed startpunt vormen voor zorgvuldige besluitvorming in de nieuwe raadsperiode.

Het onderzoek is afgebakend tot die voorstellen die in de afgelopen raadsperiode aan de raad zijn voorgelegd. Daarbij kijken de onderzoekers naar de voorstellen zelf, de ervaringen van raadsleden daarmee en de organisatorische context waarbinnen de voorstellen tot stand komen. De rekenkamer hecht eraan te benadrukken dat binnen de onderzochte casuïstiek geen uitspraken over de kwaliteit van het uiteindelijk genomen besluit worden gedaan. Een besluit omvat deels een politieke weging van belangen en waarden die nadrukkelijk is voorbehouden aan de gemeenteraad. Daarnaast wordt de kwaliteit van een besluit door meer bepaald dan alleen de kwaliteit van de voorstellen. Zo is ook belangrijk hoe goed raadsleden zich (kunnen) voorbereiden, hoe zorgvuldig zij de stukken (kunnen) lezen, of hun vragen voldoende worden beantwoord en wat de kwaliteit was van de beraadslagingen en het debat in de commissie en gemeenteraad. Ondanks de vele factoren die de kwaliteit van een genomen besluit beïnvloeden, blijft de kwaliteit van het raadsvoorstel een erg belangrijke randvoorwaarde.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De rekenkamer heeft het onderzoek gelijktijdig laten uitvoeren voor de drie gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland. De bevindingen komen voor iedere gemeente terug in een afzonderlijke Nota van Bevindingen en Bestuurlijke Nota. Voor het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen heeft de rekenkamer de onderstaande vraagstelling opgesteld.

Centrale onderzoeksvraag:

Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland zodanig dat zij de gemeenteraden voldoende helpen goede afwegingen te kunnen maken en besluiten te nemen?

Organisatie en borging van kwaliteit (context)

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen in de gemeenten?
2. Zijn deze criteria afdoende om een kwalitatief goed raadsvoorstel te schrijven?
3. Hoe wordt de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente geborgd?

De kwaliteit van voorstellen zelf

4. Voldoen de raadsvoorstellen uit Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland aan de gestelde of aan de noodzakelijke criteria?
5. Draagt de wijze van opstellen van de raadsvoorstellen bij aan het politiek debat en een zorgvuldige besluitvorming in de gemeenteraden?
6. Hoe beoordelen raadsleden zelf de kwaliteit en de bruikbaarheid van de voorstellen?

Aanbevelingen

7. Wat zijn inspirerende voorbeelden van de individuele en andere gemeenten?

8. Zijn er verbeteringen in de organisatie, borging van kwaliteit en de voorstellen zelf mogelijk? Welke suggesties doen de betrokken actoren en welke volgen uit de analyse?

1.4 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

De onderzoekers hebben voor dit onderzoek enkele stappen gezet die gebruikelijk zijn bij rekenkameronderzoek. Denk daarbij aan:

- Het organiseren van een startbijeenkomst waarin het onderzoek is toegelicht aan direct betrokkenen.
- Een (initiële) uitvraag van documenten die iets zeggen over de wijze waarop de organisatie de kwaliteit van raadsvoorstellen probeert te borgen.
- Interviews met uiteenlopende functionarissen. In enkele gevallen leidde dit tot een aanvullend verzoek om documentatie. Van alle gesprekken is verslag gemaakt. De verslagen zijn aan de gesprekspartners ter aanvulling en accordering voorgelegd. Een overzicht van respondenten is in bijlage 2 opgenomen.
- Een groepsinterview met raads(commissie)leden.
- Een ambtelijke feitencheck op de concept-Nota van Bevindingen die door de rekenkamer is voorgelegd.
- Een bestuurlijk wederhoor om het college in de gelegenheid te stellen te reageren op de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer heeft geformuleerd.

Naast deze gebruikelijke stappen zijn voor dit onderzoek ook enkele bijzondere activiteiten uitgevoerd. Deze zijn in bijlage 6 beschreven.

1.5 Uitwerking van kwaliteit en normenkader

Bij de beoordeling van de raadsvoorstellen maken de onderzoekers gebruik van een normenkader. Dit normenkader is eerder ontwikkeld voor de rekenkamer IJsselstein en nadien getest en verfijnd voor onderzoek door de rekenkamer Vijfheerenlanden en de rekenkamer De Bilt.

Kern van het gehanteerde normenkader is de notie dat raadsleden uit goede raadsvoorstellen moeten kunnen opmaken *waarom* en *waarover* wordt voorgesteld te besluiten en met *wie*. Daar komt nog bij dat de voorstellen *goed leesbaar* behoren te zijn. De vier begrippen 'waarom', 'waarover', 'wie' en 'leesbaar' zijn verder geconcretiseerd in 16 normen (zie onderstaande tabel).

Normen voor de analyse van raadsvoorstellen	
Waarom	
1	Bevat een omschrijving van het procesdoel van het voorstel.
2	Bevat een beschrijving van de aanleiding met een voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de besluitgeschiedenis.

Normen voor de analyse van raadsvoorstellen	
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft (en/of): – zoals het zich in de samenleving manifesteert; – aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn – de dilemma's die bestaan in de uitvoering.
Waarover	
4	Beschrijft het juridische kader <u>voor zover dat relevant</u> is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: – Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. – Evenwichtige voorstelling van argumenten pro en contra: voor alle genoemde alternatieven. – Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. – Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).
7	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: – Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) of de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) – Welke concrete doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd. – Wat de financiële consequenties zijn van het voorkeursalternatief.
8	Omschrijft duidelijk wat het besluit inhoudt (incl. mogelijkheid tot amenderen) en wat de gevolgen zijn ervan.
9	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.
Met wie	
10	Biedt inzicht in wie betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
11	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.
Leesbaarheid	
12	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.
13	Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven. Een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.

Normen voor de analyse van raadsvoorstellen	
14	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
15	Het voorstel is to-the-point geschreven en bevat geen overbodige informatie.
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands.

Normen voor de organisatorische context	
17	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen aan de raad.
18	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.
19	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en/of instructies uitgewerkt.
20	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.

In bijlage 3 is een uitgebreide toelichting op de normen opgenomen.

2. Bevindingen bij organisatie van kwaliteit

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de context waarbinnen voorstellen aan de raad worden ontwikkeld. Dit hoofdstuk gaat daarmee in op de eerste drie deelvragen uit het onderzoek voor Ooststellingwerf:

1. *Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen in de gemeente?*
2. *Zijn deze criteria afdoende om een kwalitatief goed raadsvoorstel te schrijven?*
3. *Hoe wordt de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente geborgd?*

Raadsvoorstellen komen niet tot stand in een vacuüm. Gemeenten spannen zich op uiteenlopende manieren in om de stellers van stukken te ondersteunen bij het ontwikkelen en opstellen van de voorstellen. Cursussen, protocollen, formats, schrijfcoaches en handreikingen kunnen medewerkers het noodzakelijke houvast geven.

Gemeenten hanteren in het bestuurlijke proces doorgaans ook vormen van toezicht of controle om de kwaliteit van de voorstellen te toetsen en te bewaken. In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de organisatorische context, of anders gezegd, de 'borging' van kwaliteit in Ooststellingwerf. Ten behoeve van deze beschrijving en waardering heeft de rekenkamer een viertal normen gehanteerd (zie onderstaand).

	Normen organisatorische context
17	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen aan de raad.
18	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.
19	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en/of instructies uitgewerkt.
20	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.

Een uitwerking van deze normen is opgenomen in bijlage 3. Daarin zijn ook enkele voorbeelden uitgewerkt van hoe deze normen in andere gemeenten zijn vormgegeven. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 is beschreven hoe deze normen in Ooststellingwerf tot uitdrukking komen.

2.2. Kwaliteitscriteria binnen Ooststellingwerf

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De kwaliteitscriteria die aan een raadsvoorstel worden gesteld zijn terug te vinden in verschillende documenten.
- Er is een format met invulinstructies waaruit een negental kwaliteitseisen kunnen worden afgeleid. Deze worden met de invulinstructies in een of enkele zinnen toegelicht en staan ook centraal in een driejaarlijkse cursus voor de opstellers van voorstellen.
- In Ooststellingwerf wordt naast reguliere voorstellen ook met startnotities gewerkt. Hiervoor bestaat geen format en er zijn voor deze startnotities ook geen kwaliteitseisen geformuleerd.

De gemeente is gevraagd documenten aan te leveren waarin is opgenomen wat het gemeentebestuur heeft afgesproken over wat kan worden verstaan onder kwaliteit van raadsvoorstellen of kwaliteit van informatievoorziening. De onderzoekers troffen geen specifiek document aan dat expliciet ingaat op alle 'kwaliteitseisen', wel bestaat er een format met invulinstructies. Deze invulinstructies betreffen aanwijzingen over hoe het format (de kopjes) moet worden gebruikt. Deze instructies zijn soms op te vatten als kwaliteitscriteria/eisen.⁴

Uit het format valt op te maken dat de stellers van raadsvoorstellen:

1. Geacht worden 'concrete en amendeerbare besluiten te formuleren'.
2. Een 'voorgeschiedenis en context van het voorstel' dienen op te nemen.
3. Beslispunten uit moeten werken in een 'kernargument'. Het kernargument verder te onderbouwen met argumenten.
4. Het voorstel te voorzien van 'kanttekeningen': 'mogelijke ja-maars'.
5. Een toelichting te geven op 'het financiële besispunt'.
6. Aan dienen te geven 'hoe het voorstel bijdraagt, dan wel strijdig is met een duurzame toekomst', gerelateerd aan 17 wereldwijde doelen (Sustainable Development Goals).
7. Aangeven 'hoe inwoners actief zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorstel.'
8. Aangeven wat 'het vervolg' is (op hoofdlijnen een planning en hoe de lezer in het vervolg op de hoogte wordt gehouden).
9. Aangeven hoe en wanneer 'evaluatie op de uitvoering van het besluit plaatsvindt.'

Deze instructies zijn in het format steeds in een of enkele zinnen uitgewerkt en komen verder aan de orde in een cursus en e-learning die door een trainingsbureau op maat is gemaakt. Van de cursus bestaat een korte samenvatting. Deze gaat met name in op het formuleren van beslispunten, het onderbouwen daarvan met argumenten en de kanttekeningen die bij het voorstel moeten worden geplaatst.⁵ In de interviews wordt

⁴ Ook in de gesprekken die de onderzoekers voerden voor dit onderzoek werd door betrokkenen verwezen naar het format als het gaat om de bron waar de kwaliteitseisen voor raadsvoorstellen in Ooststellingwerf zijn terug te vinden.

⁵ LVE (Loo van Eck), z.d.

aangegeven dat deze cursus iedere drie jaar wordt aangeboden. Dit omdat er door verloop steeds nieuwe medewerkers zijn die niet altijd uit het werkveld komen.

Na een voorbereiding door een werkgroep vanuit de raad (een zogenaamd Verbeterteam), besluit de raad in februari 2022 dat er twee keer per jaar *'een peiling dient te worden gehouden onder raads(commissie)leden om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te toetsen.'*⁶ Vanuit de organisatie is hieraan in februari 2024 invulling gegeven. Vanwege een te lage respons heeft dit niet geleid tot betrouwbare conclusies.⁷ Uit de beperkte reacties maakt de gemeente desondanks op dat de gemeente *'actief aan de slag moet met een juiste aanpak om de kwaliteit van raadsvoorstellen te verhogen.'* In de gesprekken wordt aangegeven dat de raad nadien heeft besloten geen peilingen meer te doen. Dit vanwege de tijd die ermee gemoeid is en de beperkte inbreng die het oplevert.

In Ooststellingwerf wordt naast reguliere voorstellen ook gewerkt met zogenaamde startnotities. Hierbij is het de bedoeling de raad 'meer aan de voorkant' van het besluitvormingsproces te betrekken. Dit is nadrukkelijk de bedoeling bij een aantal onderwerpen die door de raad als A-onderwerpen zijn benoemd.⁸ Voor een startnotitie wordt geen format gebruikt en zijn ook geen kwaliteitseisen geformuleerd. Er is bewust voor gekozen om geen vast format te hanteren voor startnotities. Het werken zonder vast format biedt daarmee ruimte om per onderwerp maatwerk te leveren en de inhoud van de startnotitie af te stemmen op de aard, complexiteit en politieke gevoeligheid van het vraagstuk. Een startnotitie wordt altijd samen aangeleverd met een raadsvoorstel.

⁶ Dit op voorstel van het 'Verbeterteam gemeenteraad', zie Besluitenlijst van de openbare raadsvergadering van 15 februari 2022, punt 5, p. 2.

⁷ De respons was 15%. 47 personen zijn benaderd, 7 respondenten hadden de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen wie – naast raadsleden en commissieleden – met deze enquête precies werd benaderd.

⁸ De raad heeft aan het begin van de afgelopen raadsperiode met een zogenaamde 'Samenwerkingsagenda' een aantal onderwerpen benoemd waarbij zij vroegtijdig in de besluitvorming betrokken wil worden. Aanvankelijk werd dit naast startnotities ook ingevuld met zogenaamde werkvergaderingen: vergaderingen om onderwerpen af te tasten.

2.3. Omschrijving van verantwoordelijkheden

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De verantwoordelijkheden in het bestuurlijk proces (van initiatief tot besluit door de raad) zijn beperkt beschreven.
- Er bestaat geen instructie voor de bewakende rol van de agendacommissie als het gaat om toetsing van de 'kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van vergaderstukken' zoals bepaald in het reglement van orde van de raad.
- Verantwoordelijkheden die zijn beschreven of die worden genoemd betreffen vooral de verantwoordelijkheden tot de behandeling van het voorstel in het college.

In Ooststellingwerf bestaat geen volledige en expliciete beschrijving van de verantwoordelijkheden in het bestuurlijk proces voor (het toezien op) de kwaliteit van raadsvoorstellen. In verschillende documenten worden wel – direct of indirect – verantwoordelijkheden benoemd. Zo bestaat er een 'stappenplan' waarin een stap is opgenomen waarin het voorstel 'juridisch/financieel/door communicatie' wordt gecontroleerd.⁹ De documenten beschrijven vooral het proces tot en met de behandeling van het voorstel door het college en gaan met name in op het bestuurlijk-administratieve proces (deadlines, activiteiten en de volgorde daarin, parafen). Ze betreffen dus minder een expliciete beschrijving van de verantwoordelijkheden van het proces van initiatief tot besluit door de raad.

In Ooststellingwerf is in het eind 2025 vastgestelde Reglement van Orde van de gemeenteraad bepaald dat de agendacommissie '*de kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van de vergaderstukken bewaakt*' aan de hand van een 'document kwaliteit raadsvoorstellen'.¹⁰ Dit document bestaat (nog) niet. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk de griffie en agendacommissie wel een adviserende of 'bewakende' rol proberen te vervullen als het gaat om de kwaliteit van de voorstellen aan de raad. De griffie gebruikt hierbij de kwaliteitseisen die af te leiden zijn uit de invulinstructies in het format. Er bestaat daarmee geen door de raad vastgestelde instructie over waar de agendacommissie precies naar kijkt bij het uitoefenen van de taak die zij volgens het RvO heeft. Bovendien bestaan er bij raadsleden vraagtekens of de agendacommissie de bewakende rol ook echt kan waarmaken: in de gevoerde gesprekken wijzen raadsleden op het korte tijdsbestek dat je als lid van de agendacommissie hebt om de stukken te kunnen lezen en beoordelen.

2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- Gemeente Ooststellingwerf geeft nadrukkelijke aandacht aan het bieden van houvast aan de stellers van raadsvoorstellen: er zijn schrijfcoaches, en er bestaat een voortdurende terugkoppeling van opvallende leerpunten.

⁹ Gemeente Ooststellingwerf, *Stappenplan raadsvoorstel*, z.d.

¹⁰ Reglement van Orde voor de raadsvergaderingen, commissievergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Ooststellingwerf 2025, artikel 5, lid 7e. Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR746271/1>

- Er bestaat een cursus die wordt aangeboden die ingaat op het schrijven van voorstellen aan raad en college. Deze cursus sluit aan op de onderdelen die in het format worden benoemd.
- De inhoud van de cursus wordt door de organisatie aangeleverd en sluit aan bij het gehanteerde format en de bijbehorende invulinstructies. In de uitvoering van de cursus spelen de organisatie, de griffie, raadsleden en bestuurders geen rol.

De gemeente Ooststellingwerf onderneemt – naast het aanbieden van de reeds genoemde documenten – nog enkele andere activiteiten die houvast moeten geven bij het opstellen van voorstellen. Zo zijn er medewerkers als ‘schrijfcoaches’ aangewezen met als taak mee te lezen en de stellers van voorstellen te ondersteunen bij het schrijven van raads- en collegevoorstellen¹¹. De schrijfcoaches komen eens in de zes weken samen en overleggen dan over ‘opvallende punten’ die bij het meelesen naar voren komen. Vervolgens is het de bedoeling dat over deze punten ‘actief wordt gecommuniceerd’ op het Intranet.

Aan de stellers van voorstellen wordt een cursus aangeboden die driejaarlijks wordt gegeven. Deze cursus wordt uitgevoerd door een trainingsbureau. Vanuit de organisatie wordt vooraf input gegeven aan het bureau. De cursus sluit direct aan op de kwaliteitscriteria die uit het format voor raadsvoorstellen blijken en laat deelnemers praktisch oefenen met de kopjes uit het format. Uit de interviews blijkt dat deelnemers met tevredenheid terugkijken op deze sterk op het format gerichte training. Bij de uitvoering van de cursus spelen organisatie, griffie, raadsleden of bestuurders geen rol. Daarmee faciliteert de cursus niet een gesprek over de wijze waarop raadsleden en bestuurders in Ooststellingwerf aankijken tegen voorstellen en adviezen. De cursus is een schrijfcursus en niet gericht op het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. In de interviews komt naar voren dat aandacht voor het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit als een belangrijke aanvulling wordt gezien.¹²

¹¹ We gaan hier niet verder op in omdat de kwaliteit van collegevoorstellen niet vallen binnen de scope van dit onderzoek.

¹² In de interviews werd ook verwezen naar een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit die voor de onderzoeksperiode is gegeven en vooral nuttig zou zijn voor mensen die net beginnen bij de gemeente.

3. Kwaliteit van de voorstellen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Ooststellingwerf, zoals beoordeeld door de onderzoekers en hoe raads- en commissieleden de kwaliteit ervaren. Zoals in het inleidende hoofdstuk is beschreven, gebruikten de onderzoekers een uitgewerkt normenkader om de kwaliteit van voorstellen uit de praktijk van de gemeenteraad van Ooststellingwerf te waarderen. Daarnaast zijn de onderzoekers met behulp van een enquête en een gesprek met raads- en commissieleden (een “raadsgesprek”) nagegaan hoe deze de kwaliteit ervaren.

De resultaten uit deze onderzoeksmethoden dienen in dit hoofdstuk om in de bestuurlijke nota de volgende deelvragen te beantwoorden:

4. *Voldoen de raadsvoorstellen uit Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland aan de gestelde of aan de noodzakelijke criteria?*
5. *Draagt de wijze van opstellen van de raadsvoorstellen bij aan het politiek debat en een zorgvuldige besluitvorming in de gemeenteraden?*
6. *Hoe beoordelen raadsleden zelf de kwaliteit en de bruikbaarheid van de voorstellen?*

Het hoofdstuk volgt de indeling van het normenkader:

- Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving (paragraaf 3.2)
- Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven (paragraaf 3.3)
- Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen (paragraaf 3.4)
- Evaluatie (paragraaf 3.5)
- Betrokkenheid stakeholders en communicatie (paragraaf 3.6)
- Leesbaarheid (paragraaf 3.7)

In de paragrafen worden allereerst de gebruikte normen weergegeven, waarna de belangrijkste bevindingen in een kader vetgedrukt zijn weergegeven. Dit wordt gevolgd door een toelichting hierop met behulp van de belangrijkste resultaten van het onderzoek (analyse voorstellen en beoordeling vanuit de enquête en het raadsgesprek). Een volledig overzicht van de resultaten van de analyse is terug te vinden in bijlage 4.

Dit hoofdstuk beschrijft vervolgens de wensen die geïnterviewden hebben genoemd in de enquête en de gesprekken. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking van de resultaten in Ooststellingwerf met de gevonden resultaten in Weststellingwerf en Opsterland.

3.2 Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

Om goed te kunnen begrijpen waarom een raadsvoorstel aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, is het belangrijk dat er een duidelijk doel, een aanleiding met voorgeschiedenis en een probleembeschrijving in het raadsvoorstel zijn opgenomen. De Rekenkamer formuleerde hiervoor de volgende normen:

Normen aanleiding, voorgeschiedenis en probleembeschrijving	
1	Bevat een omschrijving van het procesdoel van het voorstel.
2	Bevat een beschrijving van de aanleiding met een voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de besluitgeschiedenis.
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft (en/of): - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De 12 onderzochte raadsvoorstellen in Ooststellingwerf bevatten allemaal een procesdoel.
- In de meeste raadsvoorstellen is een duidelijke aanleiding en voorgeschiedenis opgenomen. In vier gevallen voldeed de beschrijving en aanleiding niet volledig en in een geval ontbrak deze. Raadsleden geven aan dat deze kwaliteitsnorm (raadsvoorstel bevat een voorgeschiedenis / besluitgeschiedenis) een erg belangrijke voorwaarde is om goed aan het debat te kunnen deelnemen.
- De meeste raadsvoorstellen voldoen niet of niet volledig aan de norm dat een raadsvoorstel een duidelijke probleembeschrijving moet bevatten. Een derde voldoet wel volledig aan deze norm.
- Raadsleden oordelen in de enquête vergelijkbaar met de onderzoekers: ze zijn over het algemeen tevreden over de beschrijving van het procesdoel, de aanleiding en voorgeschiedenis van het voorstel. Wel valt op dat meer dan de helft van de raadsleden in de enquête positief oordeelt over de beschrijving van het maatschappelijk vraagstuk, terwijl dit punt voornamelijk als "matig" naar voren kwam uit de analyse van onderzochte raadsvoorstellen.

Een toelichting volgt in de subparagrafen hieronder.

3.2.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De 12 onderzochte raadsvoorstellen bevatten allen een duidelijk procesdoel. Het merendeel van de onderzochte raadsvoorstellen (7 van de 12) geeft een duidelijke omschrijving van de aanleiding en voorgeschiedenis. Bij 4 raadsvoorstellen is dit matig en bij een raadsvoorstel is dit onvoldoende aanwezig. Een voorbeeld van een raadsvoorstel waarbij duidelijk is wat de aanleiding is en de voorgeschiedenis is onderstaand weergegeven.

Inleiding

De Jeugdwet schrijft voor dat de gemeenteraad per verordening regels opstelt over de uitvoering van de wet. In de verordening staan onder andere regels over de procedure van de toegang tot jeugdhulp en het persoonsgebonden budget (pgb). De huidige verordening is in werking getreden per 2018 en is als basis gebruikt voor de nieuwe verordening.

Een directe aanleiding voor de herziening van de huidige verordening is de inkoop van specialistische jeugdhulp in 2024 en verder. Deze inkoop bevat een aantal veranderingen ten opzichte van het huidige aanbod en de huidige werkwijze en vergt daarom een aanpassing van de verordening. Het betreft hier onder andere begripsbepalingen, vormen van ondersteuning en overgangsrecht.

Daarnaast is de procedure van de toegang tot jeugdhulp herzien, zodat deze beter aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de gewenste werkwijze. Tot slot zijn de regels omtrent het pgb aangescherpt en geactualiseerd. Wij hebben waar mogelijk de tekst aangepast naar heldere taal. Ook hebben wij intern en extern juridisch advies ingewonnen over de nieuwe verordening.

Figuur 3.1: Fragment uit het raadsvoorstel '[Verordening Hart voor de Jeugd Ooststellingwerf 2024](#)'

Een beschrijving van het probleem zoals het zich in de samenleving manifesteert, is bij een derde van de voorstellen aanwezig, bij de helft enigszins en bij twee raadsvoorstellen wordt dit onvoldoende beschreven. Zie onderstaande tabel voor de normering per raadsvoorstel.

Tabel 3.1 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 1 tot en met 3

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Bevat een procesdoel	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	Bevat een aanleiding en voorgeschiedenis	+/-	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	-	+
3	Bevat een probleembeschrijving	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	-	+	-	+/-	+	+/-

Legenda: + = scoort positief op norm, +/- = scoort matig op norm, - = scoort negatief op norm, N.v.t. = Niet van toepassing.

3.2.2 Beeld uit de enquête en het raadsgesprek

Met de enquête vroegen de onderzoekers de raads- en commissieleden in de gemeenteraad te beoordelen hoe duidelijk zij raadsvoorstellen doorgaans vinden over de reden waarom het voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Onderstaande tabel geeft de resultaten. Onder de tabel worden de resultaten toegelicht.

Tabel 3.2 Resultaten enquête Ooststellingwerf over het waarom van de raadsvoorstellen (17 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Ze er mee oneens -2	-1	0	1	Ze er mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan.	0%	0%	18%	71%	12%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de reden om het aan de raad voor te leggen.	6%	0%	18%	59%	18%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat eerder door de raad is besloten over het onderwerp.	12%	6%	35%	41%	6%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten.	0%	18%	29%	35%	18%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat.	0%	18%	24%	41%	18%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Het merendeel van de respondenten is het ermee eens dat het procesdoel van de voorstellen duidelijk is. Daarnaast vindt de meerderheid ook dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de reden om het aan de raad voor te leggen. De respondenten zijn iets gematigder in hun positieve oordeel als het aankomt op hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over wat eerder door de raad besloten is en wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten. Het meest gekozen antwoord is "mee eens". Echter, het meest gekozen antwoord daarna (met 1 respondent minder) is "neutraal". In het raadsgesprek benadrukten de gesprekspartners het belang van het opnemen van een besluitgeschiedenis. Vooral voor nieuwe raadsleden is het ontbreken ervan problematisch: het vertroebelt al snel een eerlijke discussie. Meer dan de helft van de respondenten is het er (zeer) mee eens dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat.

3.3 Politieke keuzes, belangenafweging en alternatieven

Om aan de gemeenteraad duidelijk te maken welke ruimte er is om besluiten te nemen, is het relevant dat het raadsvoorstel het juridisch kader beschrijft (de wet- en regelgeving waaraan het besluit moet voldoen), de beleidsruimte (de mate van zelfstandigheid die de gemeente heeft om over eventuele maatregelen te besluiten) en welke realistische keuzeopties er bestaan (beleidsalternatieven). De Rekenkamer formuleerde hiervoor onderstaande normen.

Normen politieke keuzes, belangenafweging en alternatieven	
4	Beschrijft het juridische kader <u>voor zover dat relevant</u> is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: - Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen.

	- Evenwichtige voorstelling van argumenten pro en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).
--	--

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- Een juridisch kader opnemen is niet altijd nodig. Waar dit wel het geval is, voldoet de helft van de raadsvoorstellen aan de norm.
- De beleidsruimte wordt bij een derde van de raadsvoorstellen duidelijk omschreven, maar eveneens bij een derde onvoldoende.
- In het merendeel van de raadsvoorstellen ontbreken duidelijke beleidsalternatieven. Raadsleden geven aan de aanwezigheid hiervan een belangrijk kwaliteitscriterium te vinden.
- De beoordeling van de raadsleden over bovenstaande punten in de enquête is relatief positief in vergelijking met wat er uit de analyse van de 12 raadsvoorstellen komt.
- De meeste respondenten zijn tevreden over de beschreven beleidsruimte en neutraal over de beschrijving van de beleidsalternatieven.

3.3.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Van de 12 onderzochte raadsvoorstellen bevatten er 4 een afdoende juridisch kader. Bij 4 raadsvoorstellen is er geen juridisch kader nodig. Twee raadsvoorstellen laten onvoldoende zien binnen welke wet- en regelgeving het besluit moest worden genomen. Een voorbeeld van een raadsvoorstel waarin duidelijke koppelingen worden gemaakt naar relevante wetten is het raadsvoorstel 'Visie op inwonersparticipatie'. Er wordt hierin voorgesorteerd op zowel de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een wetsvoorstel:

9.2 Door vaststelling van de Verordening voldoen we aan de aankomende wettelijke verplichtingen om inwonersparticipatie goed en samenhangend te regelen.

Er komt een wet aan die participatie van inwoners regelt en de gemeente verplicht om een verordening participatie op te stellen. Het betreft het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau (vermoedelijke ingangsdatum: 1 januari 2024).

Figuur 3.2: Fragment uit het raadsvoorstel '[Visie op Inwonersparticipatie](#)'

Bij een derde van de raadsvoorstellen wordt goed duidelijk wat de beleidsruimte was. Eveneens bij een derde is dit niet duidelijk. Slechts een raadsvoorstel bevat duidelijke alternatieven. Bij zeven raadsvoorstellen zijn deze beperkt of impliciet aanwezig (uit de tekst af te leiden dat er andere opties waren). Vier raadsvoorstellen bevatten geen alternatieven. Onderstaande tabel geeft deze normeringen weer per raadsvoorstel.

Tabel 3.3 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 4 tot en met 6

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4	Beschrijft het juridische kader	+/-	+/-	+	-	+	-	N.v.t.	+	N.v.t.	+	N.v.t.	N.v.t.

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5	Beschrijft de beleidsruimte	-	+	-	+/-	+	+/-	+	+	-	+/-	-	+/-
6	Bevat beleidsalternatieven	-	-	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+	-	+/-	+/-	+/-

Legenda: + = scoort positief op norm, +/- = scoort matig op norm, - = scoort negatief op norm, N.v.t. = Niet van toepassing.

3.3.2 Beeld uit de enquête en het raadsgesprek

In de enquête is gevraagd of raadsvoorstellen duidelijk zijn over de beleidsruimte, de beleidsalternatieven en de voor- en nadelen van de alternatieven. Het inzichtelijk maken van de beleidsruimte en de beleidsalternatieven kan bijdragen aan het voeren van een debat in de raad. Daarom is in de enquête ook gevraagd of de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren. Onderstaand de resultaten.

Tabel 3.4 Resultaten enquête Ooststellingwerf over de ruimte van de raadsvoorstellen (17 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Ze er mee oneens -2	-1	0	1	Ze er mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten.	0%	18%	18%	47%	18%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de beleidsalternatieven die er zijn naast het alternatief dat het college voorstelt.	6%	24%	41%	24%	6%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangrijkste voor- en nadelen van de beleidsalternatieven.	6%	24%	29%	24%	12%	6%
De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad.	0%	12%	29%	47%	6%	6%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bijna de helft van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de beleidsruimte die de gemeente heeft. Over het presenteren van beleidsalternatieven en met name de voor- en nadelen daarvan, zijn de respondenten voornamelijk neutraal tot kritisch. Dit komt overeen met de analyse van de raadsvoorstellen, waaruit bleek dat 7 van de 12 raadsvoorstellen beperkt alternatieven bevatten. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren. In het raadsgesprek werd benadrukt dat het belangrijk is dat alternatieven in het voorstel worden opgenomen, dus een belangrijk kwaliteitscriterium.

3.4 Inzicht in het voorkeursalternatief en afwegingen

In een raadsvoorstel legt het college een keuze voor een bepaald alternatief voor. Om voor raadsleden navolgbaar te maken waarom het college voor dit alternatief kiest, is het behulpzaam als het raadsvoorstel laat zien welke afwegingen het college heeft gemaakt. Daarnaast is het van belang dat het besluit zelf duidelijk is en wat de gevolgen zijn als de gemeenteraad hier 'ja' tegen zegt. Dit is als volgt verwoord in het normenkader.

Normen voorkeursalternatief en afwegingen	
7	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) of de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke concrete doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd. - Wat de financiële consequenties zijn van het voorkeursalternatief.
8	Omschrijft duidelijk wat het besluit inhoudt (incl. mogelijkheid tot amenderen) en wat de gevolgen zijn ervan.

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- Het is bij de meeste door de onderzoekers geanalyseerde raadsvoorstellen niet (volledig) duidelijk welke afwegingen van het college hebben geleid tot het aangeboden voorkeursalternatief.
- De meeste raadsvoorstellen geven een beperkt inzicht in wat het gevraagde besluit inhoudt en wat de gevolgen zijn ervan.
- In de enquête zijn de raadsleden neutraal tot licht positief over hoe duidelijk de raadsvoorstellen beschrijven wat de belangenafwegingen, de (financiële) risico's, de politiek-bestuurlijke keuzes en de deelbesluiten zijn. Een derde van de respondenten is kritisch over hoe duidelijk raadsvoorstellen de consequenties voor de samenleving weergeven.

De bevindingen worden in de navolgende subparagrafen toegelicht.

3.4.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De meeste raadsvoorstellen geven beperkt inzicht in welke afwegingen van het college hebben geleid tot het aangeboden voorkeursalternatief. Bij een kwart van de onderzochte raadsvoorstellen is dit wel duidelijk. Bij een (1) raadsvoorstel is er geen inzicht en bij een (1) raadsvoorstel is dit niet van toepassing (een startnotitie).

Het besluit is bij een kwart van de onderzochte raadsvoorstellen duidelijk en bij een (1) onduidelijk. De meeste raadsvoorstellen scoren matig op dit punt.

Tabel 3.5 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 7 en 8

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
7	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W	+/-	+/-	+/-	-	+	N.v.t.	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
8	Omschrijft duidelijk het besluit en de gevolgen	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+

Legenda: + = scoort positief op norm, +/- = scoort matig op norm, - = scoort negatief op norm, N.v.t. = Niet van toepassing.

Er is een raadsvoorstel waarbij zowel het inzicht in de voorkeur van het college van B&W als de gevolgen van het besluit onduidelijk zijn. Dit raadsvoorstel is zeer beknopt (net iets meer dan een A4) en er is een stuk tekst weggevalen. Deze tekst staat overigens wel in het bijbehorende raadsbesluit.

3.4.2 Beeld uit de enquête en het raadsgesprek

De enquête bevatte stellingen over de duidelijkheid van: belangenafwegingen, de consequenties voor de samenleving, de (financiële) risico's, de politiek-bestuurlijke keuzes en de deelbesluiten. In onderstaande tabel zijn de resultaten opgenomen.

Tabel 3.6 Resultaten enquête Ooststellingwerf over de voorkeur van de raadsvoorstellen (17 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Ze er mee oneens -2	-1	0	1	Ze er mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangenafwegingen die met het voorstel zijn gemaakt.	0%	12%	29%	47%	6%	6%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de consequenties van het voorstel voor de samenleving.	0%	35%	12%	29%	18%	6%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de (financiële) risico's die met het voorstel gepaard gaan.	6%	0%	41%	29%	12%	12%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de politiek-bestuurlijke keuzes die het gemeentebestuur met het voorstel maakt.	6%	12%	35%	35%	12%	0%
De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten.	0%	18%	35%	41%	0%	6%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bijna de helft van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk beschrijven welke belangenafwegingen er zijn gemaakt. Dit beeld werd bevestigd in het raadsgesprek. Dit terwijl de analyse van de raadsvoorstellen aangeeft dat dit meestal beperkt is. Respondenten zijn aanmerkelijk kritischer als het gaat over het beschrijven van de consequenties voor de samenleving: ruim een derde geeft aan dit onvoldoende te vinden.

Dit komt overeen met de analyse van de raadsvoorstellen, die laat zien dat het inzicht in de gevolgen van het besluit vaak beperkt is. In het raadsgesprek werd eveneens aangegeven dat het gewenste maatschappelijk resultaat niet altijd wordt benoemd in de raadsvoorstellen.

De meeste respondenten zijn neutraal tot licht positief over hoe de raadsvoorstellen de (financiële) risico's en politiek-bestuurlijke keuzes beschrijven en de deelbesluiten. In het raadsgesprek wordt aangegeven dat deelbesluiten fijn werken (dat maakt het voorstel makkelijker te amenderen). Wel wordt daarbij aangegeven dat het aantal deelbesluiten niet te groot moet zijn, omdat het anders onoverzichtelijk wordt en duidelijk moet zijn hoeveel beslisruimte er is binnen de deelbesluiten.

3.5 Evaluatie

Vanwege de controlerende taak van raadsleden is het van belang dat (nieuw) beleid periodiek geëvalueerd wordt en dat de gemeenteraad op de hoogte wordt gesteld van tussentijdse gebeurtenissen. De Rekenkamer formuleerde hiervoor de volgende norm.

Norm evaluatie	
9	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- In ruim de helft van de gevallen waar van toepassing is onduidelijk, of slechts beperkt duidelijk, wanneer geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.

3.5.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De raadsvoorstellen tonen een gemengd beeld over hoe zij een evaluatie beschrijven. Bij een kwart van de raadsvoorstellen is dit op orde, bij eveneens een kwart matig. Bij 2 raadsvoorstellen is het onvoldoende. Bij 4 raadsvoorstellen is het niet van toepassing (twee zijn startnotities, een betreft een zienswijze en een het bindend adviesrecht over een omgevingsvergunning). Een voorbeeld van een raadsvoorstel dat goed beschrijft wat raadsleden mogen verwachten ten aanzien van een evaluatie (zowel tussentijds als op het eind) betreft het Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie:

Evaluatie

De voortgang van de uitvoering van de activiteiten wordt gemonitord in de planning en control cyclus. We evalueren het Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie Ooststellingwerf aan het einde van de beleidsperiode van vijf jaar.

Figuur 3.3 Fragment uit het raadsvoorstel '[Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie Ooststellingwerf 2025-2030](#)'

Onderstaande tabel geeft de scores per raadsvoorstel.

Tabel 3.7 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 9

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
9	Bevat tijdstip evaluatie en voortgangsinfo	-	-	+	N.v.t.	+/-	N.v.t.	+/-	N.v.t.	+	N.v.t.	+/-	+

Deze norm is niet bij de enquête betrokken, om de vragenlijst niet te lang te maken voor de respondenten. In het raads gesprek is door de deelnemers geen opmerking gemaakt over de beschrijving van een evaluatiemoment of voortgangsinformatie in de raadsvoorstellen.

3.6 Betrokkenheid participatie en communicatie

In veel voorstellen is het voor de raad van belang te weten wie bij de totstandkoming van het beleid zijn betrokken en hoe participatie mogelijk in de toekomst zal worden vormgegeven. De Rekenkamer formuleerde daarom onderstaande normen.

Normen participatie en communicatie	
10	Biedt inzicht in wie betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
11	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- Driekwart van de onderzochte raadsvoorstellen geeft in enige mate inzicht in wie betrokken is geweest. Bij een kwart is dit onvoldoende. De helft van de raadsvoorstellen geeft een beperkte omschrijving van de communicatie.

3.6.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Een derde van de onderzochte raadsvoorstellen geeft aan wie betrokken is geweest of zal worden bij het opstellen van het beleid. Bij een kwart is dit niet duidelijk.

De helft van de raadsvoorstellen geeft een beperkte omschrijving van wanneer en de manier waarop communicatie zal plaatsvinden. Bij een derde van de raadsvoorstellen is dit voldoende aanwezig. Twee raadsvoorstellen krijgen hiervoor een onvoldoende.

Onderstaande tabel licht dit toe per raadsvoorstel.

Tabel 3.8 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 10 en 11

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
10	Biedt inzicht in wie betrokken is	+	-	+	-	+	-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
11	Omschrijft wanneer en waarop communicatie	+	+	+/-	+/-	+	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+

Onderstaand een passage uit een raadsvoorstel dat goed weergeeft wie er betrokken is.

Argumenten

1.1 Het versterkt de samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente.

In het kader van samenwerken en het versterken van het winkelgebied, is door de raad op 20 oktober 2020 ingestemd met een jaarlijkse bijdrage (in de vorm van een verordening Bedrijven Investeringszone Centrum Oosterwolde (Stichting BizO)). In 2022 en volgend zetten we de middelen uit de regiodeal in om deze samenwerking te versterken en plannen in het centrum te realiseren. In het afgelopen jaar is door ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente samengewerkt aan deze visie om te komen tot een toekomstbestendig winkelgebied. Er kan daarom worden gesteld dat deze visie in samenwerking met de ondernemers is opgesteld.

Figuur 3.4 Fragment uit het raadsvoorstel '[Detailhandelsvisie Ooststellingwerf 2022](#)'

Deze normen zijn niet bij de enquête betrokken in verband met het compact houden van de enquête. In het raads gesprek is niet besproken hoe deze normen terugkomen in de raadsvoorstellen.

3.7 Leesbaarheid

Ongeacht de politieke inhoud van een raadsvoorstel is het belangrijk dat het voorstel leesbaar is. De Rekenkamer formuleerde in dat kader de volgende normen.

Normen leesbaarheid	
12	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in de bijlagen.
13	Indien er bijlagen zijn, zijn deze nuttig: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven. Een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.
14	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
15	Het voorstel is to-the-point geschreven en bevat geen overbodige informatie.
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands.

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De meeste onderzochte raadsvoorstellen zijn niet of slechts deels zelfstandig leesbaar. Om het voorstel te kunnen begrijpen moet vaak in de bijlagen worden gezocht. Dit kwam ook als aandachtspunt uit het raads gesprek.

- De meeste raadsvoorstellen hebben een heldere en logische structuur, hoewel de invulling ervan niet altijd consistent is. De meeste van de onderzochte raadsvoorstellen bevatten geen overbodige informatie en zijn geschreven in goed en duidelijk Nederlands.
- Raadsleden die de enquête invulden zijn in Ooststellingwerf voornamelijk neutraal tot licht positief over de algemene leesbaarheid van de raadsvoorstellen. Uit het raads gesprek blijkt dat de leesbaarheid de afgelopen jaren is verbeterd. Ruim een derde van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen opgesteld zijn in een duidelijk format.

3.7.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De meeste onderzochte raadsvoorstellen zijn niet geheel zelfstandig leesbaar. Slechts twee raadsvoorstellen scoren een voldoende voor de zelfstandige leesbaarheid. Een kwart van de raadsvoorstellen is niet zelfstandig leesbaar. Als een raadsvoorstel bijlagen heeft, dan zijn deze over het algemeen nuttig. Dit hangt ook deels samen met de norm van zelfstandig leesbaarheid: als het raadsvoorstel niet de inhoudelijke informatie biedt om het voorstel goed te begrijpen dan bieden de bijlagen die informatie meestal wel.

De onderzochte raadsvoorstellen volgen allemaal het format (hoewel niet altijd alle kopjes zijn ingevuld) en in die zin hebben de meeste een heldere en logische structuur. Bij een derde van de raadsvoorstellen passen sommige teksten echter niet goed bij de kopjes waar ze onder staan, waardoor ze een matige beoordeling krijgen. Een raadsvoorstel lijkt niet compleet (eerdergenoemd, over de Startnotitie Stikstof), waardoor deze een onvoldoende beoordeling krijgt.

De meeste van de onderzochte raadsvoorstellen bevatten geen overbodige informatie. Bij een aantal raadsvoorstellen zijn sommige zinnen herhaald in het raadsvoorstel, waardoor ze een matige beoordeling krijgen.

Een meerderheid van de raadsvoorstellen is geschreven in goed en duidelijk Nederlands. Een derde van de raadsvoorstellen bevat een paar stijl- of spelfouten of jargon en zijn daarom als 'matig' beoordeeld.

Onderstaande tabel geeft de normering per raadsvoorstel weer.

Tabel 3.9 Resultaten analyse raadsvoorstellen Ooststellingwerf, norm 12 tot en met 16

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
12	Voorstel is zelfstandig leesbaar	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+
13	Bijlagen zijn nuttig	+	N.v.t.	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+/-
14	Voorstel heeft heldere en logische structuur	+	+	+/-	-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+
15	Voorstel heeft geen overbodige informatie	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	+	+	+
16	Goed en duidelijk Nederlands	+	+	+/-	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+	+	+

3.7.2 Beeld uit de enquête en het raadsgesprek

De enquête bevatte een stelling over de leesbaarheid in het algemeen en het format. Onderstaande tabel geeft de resultaten.

Tabel 3.10 Resultaten enquête Ooststellingwerf over de leesbaarheid (17 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Ze er mee oneens -2	-1	0	1	Ze er mee eens 2	Niet ingevuld
De raadsvoorstellen zijn leesbaar.	0%	24%	24%	29%	18%	6%
De raadsvoorstellen zijn opgesteld in een duidelijk format.	0%	6%	24%	35%	29%	6%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Respondenten uit Ooststellingwerf zijn voornamelijk neutraal tot licht positief over de leesbaarheid van de raadsvoorstellen. In het raadsgesprek werd benadrukt door de deelnemers dat het raadsvoorstel zelf helder moet zijn en direct (binnen 30 seconden) moet laten zien waar het raadsvoorstel over gaat. De deelnemers geven aan dat dit nu niet altijd het geval is. In die gevallen ontbreekt dan meestal de geschiedenis van het voorstel of de besluiten zijn verwijzend ("het beleidsplan vaststellen") in plaats van inhoudelijk. Hierdoor moeten raadsleden de bijlage(n) lezen om het voorstel te begrijpen. Deelnemers aan het raadsgesprek gaven wel aan dat de leesbaarheid de afgelopen jaren is verbeterd.

Ruim een derde van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen opgesteld zijn in een duidelijk format. Samen met de antwoordcategorie "zeer mee eens" vormt dit een ruime meerderheid die het format duidelijk vindt. In het raadsgesprek werd opgemerkt, in het verlengde van de leesbaarheid zoals hierboven genoemd, dat het zou helpen als het format een extra sectie zou bevatten met de voorgeschiedenis van het voorstel.

3.8 Wensen

De onderzoekers hebben aan betrokkenen gevraagd welke wensen zij – terugkijkend op de afgelopen raadsperiode – hebben voor de raadsvoorstellen in de toekomst. Naast een vraag in de enquête onder raadsleden is dit nadrukkelijk aan de orde gekomen in de gesprekken die voor dit onderzoek met raadsleden, leden van het college van B&W, ambtenaren en griffie zijn gevoerd.

Het viel de onderzoekers op dat de meeste gesprekspartners wezen op het verband tussen de kwaliteit van het raadsvoorstel en de kwaliteit van de behandeling ervan in de raad. De gesprekspartners wezen ons erop dat een goed raadsvoorstel helpt bij het tegengaan van onnodig veel (technische) vragen en het debat te richten op de belangrijkste keuzes die op dat moment voorliggen.

Uit de interviews tekenen de onderzoekers de volgende wensen op (zie onderstaand). Deze hebben niet allen (direct) betrekking op de kwaliteit van raadsvoorstellen maar kunnen wel behulpzaam zijn bij het beter doorgronden van voorstellen door de raad.

- Meer structureel aandacht aan training voor ambtenaren.
- Nieuwe ambtenaren goed inwerken.
- Nieuwe raadsleden goed inwerken.
- Aandacht voor de basis: wie in de ambtelijke organisatie kijkt op welk moment naar de stukken en hoe?
- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit: kijk bij het schrijven van de raadsvoorstellen met de bril van een raadslid. Betrek hen zo nodig door bijvoorbeeld een klankbordgroep op te richten voor een bepaald onderwerp.
- Hanteer begrijpelijke taal: zo weinig mogelijk ambtelijke taal. Als het technisch is, leg het uit. Taalniveau B1.
- Geef de geschiedenis mee van wat er eerder al is besloten.
- Geef de aanleiding aan: waarom dit en waarom nu?
- Geef goed aan wat de impact op de samenleving is.
- Zorg dat het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar is.

Met de enquête onder raadsleden vroegen de onderzoekers aan te geven welke wensen er waren over de behandeling van raadsvoorstellen. Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen en/of zelf een antwoord noteren bij "Anders, namelijk: ".

Ruim een derde van de respondenten geeft aan dat meer tijd voorafgaand aan de behandeling van het raadsvoorstel zou helpen om zich beter te oriënteren of te laten informeren. Daarnaast geeft ongeveer een kwart van de respondenten aan dat ze graag voorafgaand meer zouden willen werken met startnotities of opinievoorstellen of de raad voorafgaand aan de behandeling meer te willen laten informeren.

Tabel 3.11 Mogelijke verbeteringen volgens respondenten (17 respondenten)

<i>Met welk van onderstaande opties zou de behandeling van voorstellen volgens u aan kwaliteit kunnen winnen? (Meerdere antwoorden mogelijk)</i>	<i>%</i>
Voorafgaand meer werken met startnotities of opinievoorstellen	24%
De raad voorafgaand meer informeren	24%
De raad voorafgaand meer gericht informeren	18%
Voorafgaand aan behandeling een controle op vormvereisten die de raad stelt aan raadsvoorstellen	6%
Meer tijd voor raadsleden om voorafgaand aan de behandeling zich te oriënteren / informeren	35%
Anders	29%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bij "Anders, namelijk" werden de volgende zaken genoemd:

- 'Veel gaat al goed.'

- *'Verschilt per onderwerp. Bepaalde onderwerpen vragen meer tijd en uitdieping.'*
- *'Duidelijkheid over de route.'*
- *'Meer / betere training aan ambtenaren.'*
- *'De belangenafweging van het college en de urgentie veel duidelijker uitschrijven.'*

3.9 Vergelijking met Weststellingwerf en Opsterland

Dit onderzoek heeft gelijktijdig en op eenzelfde wijze plaatsgevonden in Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland. Dit maakt het mogelijk de resultaten van de gemeenten met elkaar te vergelijken. In deze paragraaf hebben de onderzoekers een samenvatting opgenomen van de bevindingen van deze vergelijking. Bijlage 5 geeft de detailresultaten van de vergelijking met Weststellingwerf en Opsterland voor zowel de onderzochte raadsvoorstellen als de enquête onder raadsleden.

Het format voor de raadsvoorstellen in Ooststellingwerf heeft ten opzichte van Weststellingwerf en Opsterland meer onderdelen. De raadsvoorstellen in Ooststellingwerf bevatten bijvoorbeeld het kopje 'Inwonersparticipatie' dat niet aanwezig is in de formats van de andere gemeenten.

De kwaliteit van de onderzochte raadsvoorstellen in Ooststellingwerf is op de meeste punten vergelijkbaar met die in Weststellingwerf en Opsterland. Het enige verschil is de beschrijving van het aspect communicatie: Raadsvoorstellen in Weststellingwerf krijgen hiervoor vaker een voldoende dan in Ooststellingwerf. De raadsvoorstellen van Opsterland daarentegen worden hierop minder goed beoordeeld dan in Ooststellingwerf. Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, waar het onderdeel 'Communicatie' ontbreekt.

De oordelen van raads- en commissieleden in Ooststellingwerf over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op alle onderdelen hetzelfde als die in Opsterland. Ten opzichte van Weststellingwerf zijn er een aantal verschillen. De oordelen in Weststellingwerf zijn kritischer als het gaat over de beschrijving van de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten en hoe duidelijk de (financiële) risico's zijn beschreven. Daarentegen zijn de respondenten in Weststellingwerf positiever over de duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes in de raadsvoorstellen, de duidelijkheid van de deelbesluiten en de leesbaarheid van de raadsvoorstellen.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Ooststellingwerf

Gemeente Ooststellingwerf, *Besluitenlijst van de openbare raadsvergadering van 15 februari 2022, 8 maart 2022.*

Gemeente Ooststellingwerf, *Enquête kwaliteit van raadsvoorstellen*, februari 2023.

Gemeente Ooststellingwerf, *Format Raadsvoorstel*, z.d.

Gemeente Ooststellingwerf, *Procesbeschrijving Raadsvoorstellen Intern*, z.d.

Gemeente Ooststellingwerf, *Reglement van Orde voor de raadsvergaderingen, commissievergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Ooststellingwerf 2025.*

Gemeente Ooststellingwerf, *Resultaten enquête kwaliteit van raadsvoorstellen*, februari 2023.

Gemeente Ooststellingwerf, *Stappenplan raadsvoorstel*, z.d.

Gemeente Ooststellingwerf, *Sustainable Development Goals (SDG's)*, z.d.

Andere bronnen

LVE (Loo van Eck), *Helder en strategisch adviseren*, Samenvatting gemeente Ooststellingwerf en sheets, juni 2024.

LVE (Loo van Eck), *Heldere voorstellen schrijven*, sheets, juli 2024.

Rekenkamer De Bilt, *Biltse voordrachten, rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen*, mei 2025.

Rekenkamer IJsselstein, *Aldus besloten, een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen*, november 2020.

Rekenkamer Vijfheerenlanden, *In overweging, onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in Vijfheerenlanden*, november 2024.

Bijlage 2 Respondenten

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen en is een enquête gehouden onder raadsleden en commissieleden.

Met de volgende functionarissen zijn (groeps-)interviews afgenomen:

- Concerncontroller
- Directieadviseur
- Gemeentesecretaris
- Griffier
- Raadsadviseurs
- Raads- en commissieleden
- Beleidsadviseurs
- Burgemeester
- Wethouder

De enquête is uitgezet onder raadsleden en commissieleden.

Bijlage 3 Toelichting op het normenkader

Bij het opstellen van normen voor dit onderzoek is de rekenkamer uitgegaan van een beproefd normenkader. Kern van dat normenkader is de notie dat raadsleden uit goede raadsvoorstellen moeten kunnen opmaken *waarom* en *waarover* wordt voorgesteld te besluiten en met *wie*. Daar komt nog bij dat de voorstellen *goed leesbaar* behoren te zijn. Naast de normen die betrekking hebben op de raadsvoorstellen heeft de rekenkamer ook vier normen geformuleerd die gericht zijn op de organisatorische aspecten bij de kwaliteit van raadsvoorstellen ('borging').

In deze bijlage geeft de rekenkamer de achtergrond van deze normen weer zoals deze ook in eerder uitgevoerde rekenkameronderzoeken zijn gebruikt. Deze toelichting kan behulpzaam zijn bij de implementatie van de aanbevelingen van de rekenkamer, bijvoorbeeld in trainingen of te ontwikkelen protocollen en procesbeschrijvingen.

Normen voor de analyse van raadsvoorstellen	
Waarom	
1	Bevat een omschrijving van het procesdoel van het voorstel.
2	Bevat een beschrijving van de aanleiding met een voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de besluitgeschiedenis.
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft (en/of): – zoals het zich in de samenleving manifesteert; – aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn – de dilemma's die bestaan in de uitvoering.
Waarover	
4	Beschrijft het juridische kader <u>voor zover dat relevant</u> is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: – Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. – Evenwichtige voorstelling van argumenten pro en contra: voor alle genoemde alternatieven. – Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. – Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).

Normen voor de analyse van raadsvoorstellen	
7	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: – Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) of de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) – Welke concrete doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd. – Wat de financiële consequenties zijn van het voorkeursalternatief.
8	Omschrijft duidelijk wat het besluit inhoudt (incl. mogelijkheid tot amenderen) en wat de gevolgen zijn ervan.
9	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.
Met wie	
10	Biedt inzicht in wie betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
11	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.
Leesbaarheid	
12	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.
13	Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven. Een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.
14	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
15	Het voorstel is to-the-point geschreven en bevat geen overbodige informatie.
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands.

Normen voor de organisatorische context	
17	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen aan de raad.
18	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.
19	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en/of instructies uitgewerkt.
20	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.

Wat is 'kwaliteit'?

Bij wijze van startpunt stelt de rekenkamer dat het nuttig is om een heldere omschrijving te maken van wat de gemeente verstaat onder de kwaliteit van raadsvoorstellen. Ook het proces binnen een gemeente om te komen tot een dergelijke omschrijving kan op zichzelf al behulpzaam zijn: door in een dialoog met betrokkenen (raadsleden, collegeleden, ambtenaren) te verduidelijken wat je onder kwaliteit verstaat, en waarom dit van belang is voor goede besluitvorming, kunnen de wederzijdse verwachtingen enigszins worden afgestemd en de uitkomst ervan houvast geven aan alle betrokkenen. Ook kan de uitkomst van die dialoog richting geven aan de verdere inrichting van instructies, handleidingen, en trainingen die aan medewerkers worden gegeven.

Zijn de verantwoordelijkheden duidelijk?

De rekenkamer stelt als norm dat de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van raadsvoorstellen duidelijk aan betrokken functionarissen zijn toebedeeld. Daarbij ligt voor de hand dat een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van stukken bij de directie en –vanuit het oogpunt van de gemeenteraad – het college ligt. Een andere vanzelfsprekendheid is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de raadsvoorstellen die in de eerste plaats bij de opsteller van de stukken zelf ligt. Deze verzamelt, analyseert en weegt de onderliggende informatie, adviseert over de inhoudelijke- en processtappen die in het beleidsproces moeten worden genomen, stelt op basis daarvan op enig moment een voorstel aan de raad op en draagt zorg voor de kwaliteit ervan.

Waar het gaat om de agenderende taak van de gemeenteraad maken gemeenten uiteenlopende keuzes. Sommige gemeenteraden vatten deze taak in de dagelijkse praktijk pro forma op: alle stukken die het college ter besluitvorming aanbiedt worden in de praktijk dan ook geagendeerd. Er vindt daarmee geen kwaliteitstoets meer plaats tussen het moment dat het college het voorstel en onderliggende stukken heeft verzonden en het moment waarop het aan de raadscommissie wordt voorgelegd. Andere gemeenten kiezen wel voor een toets met een nadrukkelijke rol van de agendacommissie / het presidium daarin (zie kader).

Voorbeelden uitwerking actieve rol presidium bij kwaliteit raadsvoorstellen

In gemeente Hilvarenbeek kiest men ervoor het presidium ook de taak te geven tot ‘het bewaken van procedures voor de aanlevering van de vergaderstukken op kwaliteit, tijdigheid en volledigheid, anders dan inhoudelijk’ (Gemeente Hilvarenbeek, Reglement van Orde van het presidium 2018, art. 1, c).

Gemeente Zoetermeer spreekt in de verordening voor het presidium over het beoordelen van ‘behandelrijpheid’ van een voorstel door het presidium: ‘[...] het presidium [kan] besluiten een voorstel niet te agenderen als het naar zijn oordeel niet behandelrijp is. Bijvoorbeeld omdat het besluit onhelder is of de bevoegdheidsverdeling onjuist, het stuk zich niet leent voor een bespreking in raad of commissie, opties ontbreken, etc. In die gevallen stuurt het presidium het stuk terug naar het college.’ (Gemeente Zoetermeer, Toelichting op de Verordening Presidium 2021).

Weer andere gemeenten zien ook voor de griffie een rol weggelegd. Het betreft dan veelal een adviserende rol aan het presidium. Of een directe toets door de griffie, vaak op basis van ‘harde’ duidelijk geformuleerde vormvereisten waarover de raad zich heeft uitgesproken.

Voorbeelden uitwerking actieve rol griffie bij kwaliteit raadsvoorstellen

Zo blijkt uit een onderzoek van de rekenkamer Maastricht dat de griffie van het presidium toestemming heeft om een raadsvoorstel op een aantal punten zelfstandig te beoordelen:

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

De rol van de griffie is daarbij als volgt omschreven:

"De griffie is geen speler op het democratisch speelveld en dus toetsen zij niet op de inhoud van de raadsvoorstellen. We toetsen ook niet op leesbaarheid. Het college heeft op basis van art. 169 Gemeentewet de plicht om inlichtingen te verstrekken. Daar hoort ook bij dat op begrijpelijke en leesbare wijze de inlichtingen worden verstrekt."
Eveneens in de gemeente Zoetermeer zien we een rol voor de griffie: 'De griffie beoordeelt collegevoorstellen naast vormaspecten ook op behandelrijpheid en adviseert het presidium daarover.'

Beleidsvoorbereiding

Raadsvoorstellen zijn het resultaat van beleidsvoorbereiding. Dit betreft een reeks van activiteiten die worden ondernomen om tot een raadsvoorstel te komen. Die activiteiten zijn erop gericht om aan betrokkenen duidelijk te kunnen maken waarom er besloten moet worden (wat is het probleem), waarover besloten kan worden (waarover gaat het gemeentebestuur, welke mogelijkheden zijn er) en met wie het gemeentebestuur besluit (participatie). Omdat de opsteller van de stukken een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van deze stukken, is het van belang dat deze beschikt over kennis en vaardigheden om deze activiteiten goed uit te kunnen voeren. De rekenkamer heeft daarom twee normen geformuleerd die betrekking hebben op die beleidsvoorbereidende activiteiten. Een norm gaat over het (onderhouden van) het kennis- en vaardighedenniveau van medewerkers: 'beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids)medewerkers'. Een andere norm betreft houvast die geboden wordt met instructies of handleidingen waarin de belangrijkste activiteiten globaal beschreven zijn.

De rekenkamer onderscheidt bij deze twee normen vier beleidsvoorbereidende kernactiviteiten die bij handleiding/instructie en training centraal zouden moeten staan:

1. Probleemvinding en -analyse. (Weten waarom je besluit)

Voordat adequate besluitvorming plaats kan vinden moet zoveel mogelijk duidelijk zijn welke feiten onderdeel van het probleem zijn dat aanleiding geeft tot het formuleren van beleid. En welke oorzaken van het probleem bekend zijn. Deze activiteit betreft in hoge mate het verzamelen van informatie en soms ook uitvoeren van enkele onderzoeksactiviteiten. Medewerkers ontvangen training en instructie over het verzamelen

van statistieken, rapporten, expertadvies en andere bronnen om een dieper begrip van het probleem te krijgen en mogelijke oorzaken te identificeren.

2. Ontdekken beleidsruimte, beleidsalternatieven en de besluitgeschiedenis. (Weten waarover je besluit)

Voordat er besluitvorming kan plaatsvinden moet duidelijk zijn welke ruimte er voor de gemeenteraad is om zelfstandig over eventuele maatregelen te besluiten (beleidsruimte), welke realistische keuzeopties er bestaan (beleidsalternatieven) en welke besluiten het gemeentebestuur eerder heeft genomen (besluitgeschiedenis). Heel concreet moet hier gedacht worden aan het juridisch kader (binnen welke wet- en regelgeving kan de gemeente zelfstandig besluiten) en door maatregelen en instrumenten te beschrijven waarvoor gekozen kan worden. Bij het ontwikkelen van beleidsalternatieven kan het nodig zijn een haalbaarheids- of uitvoerbaarheidstoets uit te voeren: het is immers alleen zinvol een keuze te maken uit alternatieven die ook werkelijk in uitvoering gebracht kunnen worden.

3. Vormgeven aan eventuele participatie binnen de besluitvorming. (Weten met wie je besluit)

Hoe worden partijen buiten het gemeentehuis (inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties) betrokken bij de besluitvorming? Participatie kan voorafgaand aan het raadsvoorstel worden vormgegeven (en dus inhoudelijk onderdeel uitmaken van wat aan de raad wordt voorgelegd) of na het raadsvoorstel (waarmee het raadsvoorstel zelf dus een procesvoorstel is). Veel gemeenten maken hierbij gebruik van een beschrijving van de mogelijke rollen die externe partijen kunnen spelen in de beleidsvorming (vaak een 'participatieladder' genoemd).

4. Schrijven van het raadsvoorstel en onderliggende stukken.

Het schrijven is vanzelfsprekend een belangrijke activiteit. De rekenkamer onderzoekt ook op dat punt of er binnen de gemeente training, instructies / handleidingen bestaan die daarbij behulpzaam zijn.

Bijlage 4 Overzicht analyse raadsvoorstellen

In Ooststellingwerf zijn onderstaande 12 raadsvoorstellen geselecteerd en geanalyseerd.

Tabel B4.1 Geanalyseerde raadsvoorstellen Ooststellingwerf

	Datum raadsvergadering	Raadsvoorstel
1	29-11-2022	Detailhandelsvisie Ooststellingwerf 2022
2	20-12-2022	Uitbreiden doelgroep energietoeslag 2023 van 120% naar 140% van het wettelijk sociaal minimum (WSM)
3	20-06-2023	Visie op Inwonersparticipatie
4	31-10-2023	Startnotitie Stikstof, Integrale aanpak landelijk gebied
5	19-12-2023	Verordening Hart voor de Jeugd Ooststellingwerf 2024
6	30-01-2024	Startnotitie energietransitie
7	28-05-2024	Voorstel Culturele Bruisplek
8	22-10-2024	Zienswijze indienen tegen het Visiedocument FUMO 2024-2028
9	26-11-2024	Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie Ooststellingwerf 2025-2030
10	25-02-2025	Bindend adviesrecht omgevingsvergunning bopa voor het realiseren van de Compagnonswijk Appelscha
11	25-03-2025	Vaststellen Programma Dienstverlening
12	10-05-2025	Ter uitvoering van amendement bewustmakingscampagne en verstrekken van wasbare luiers

In de analyse gaat het om de raadsvoorstellen zoals ze door het college aan de raad zijn aangeboden (niet een versie die is geamendeerd door de raad zelf).

Onderstaande tabel beschrijft de normering per raadsvoorstel.

Tabel B4.2 Normering per onderzocht raadsvoorstel Ooststellingwerf

Norm		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Waarom													
1	Bevat een omschrijving van het procesdoel van het voorstel.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	Bevat een beschrijving van de aanleiding met een voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de besluitgeschiedenis.	+/-	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	-	+
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft (en/of): - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	-	+	-	+/-	+	+/-
Waarover													
4	Beschrijft het juridische kader <u>voor zover dat relevant</u> is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.	+/-	+/-	+	-	+	-	N.v.t.	+	N.v.t.	+	N.v.t.	N.v.t.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.	-	+	-	+/-	+	+/-	+	+	-	+/-	-	+/-
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: - Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).	-	-	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+	-	+/-	+/-	+/-

	Norm	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
7	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) of de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke concrete doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd. - Wat de financiële consequenties zijn van het voorkeursalternatief.	+/-	+/-	+/-	-	+	N.v.t.	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
8	Omschrijft duidelijk wat het besluit inhoudt (incl. mogelijkheid tot amenderen) en wat de gevolgen zijn ervan.	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+
9	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.	-	-	+	N.v.t.	+/-	N.v.t.	+/-	N.v.t.	+	N.v.t.	+/-	+
Met wie													
10	Biedt inzicht in wie betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.	+	-	+	-	+	-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-
11	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.	+	+	+/-	+/-	+	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+
Leesbaarheid													
12	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in de bijlagen.	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+
13	Indien er bijlagen zijn, zijn deze nuttig: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven. Een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.	+	N.v.t.	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+/-
14	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.	+	+	+/-	-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+
15	Het voorstel is to-the-point geschreven en bevat geen overbodige informatie.	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	+	+	+
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands.	+	+	+/-	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+	+	+

Bijlage 5 Benchmark

De analyse van 12 raadsvoorstellen en de enquête heeft op eenzelfde wijze plaatsgevonden in Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland. Hierdoor kunnen de resultaten onderling met elkaar worden vergeleken.

B5.1 Vergelijking van de formats voor de raadsvoorstellen

De formats in de drie OWO-gemeenten hebben allen een verschillende opbouw. Onderstaande tabel geeft de opbouw weer.

Tabel B5.1 Opbouw van de raadsvoorstellen (2025)

Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
Voorgesteld besluit	Stelt de raad voor om	Voorstel
Openbaar	Bijlagen	Inleiding
Inleiding	Inleiding	Beoogd effect en/of resultaat
Argumenten	Argumenten	Argumenten
Kanttekeningen	Kanttekeningen	Kanttekeningen
Financiële toelichting	Aanpak/uitvoering	Middelen
SDG's	Communicatie	SDG's
Inwonersparticipatie	Duurzaamheid	Evaluatie
Publicatie voor bekendmaking	Kosten, opbrengsten en dekking	Bijlagen
Vervolg		
Planning & communicatie		
Evaluatie		
Bijlagen		
Geheime stukken		

Ooststellingwerf heeft het meest uitgebreide format. Naast het voorgestelde besluit en de bijlagen zijn er vijf kopjes in de formats die hetzelfde heten of dezelfde strekking hebben in alle drie de gemeenten: inleiding, argumenten, kanttekeningen, financiën (middelen) en SDG's (duurzaamheid).

Er zijn drie inhoudelijke kopjes die in slechts een gemeente gebruikt worden:

- Ooststellingwerf hanteert Inwonersparticipatie;
- Weststellingwerf hanteert Aanpak/uitvoering (hier kan overlap zijn met het kopje Inwonersparticipatie en Vervolg uit Ooststellingwerf);
- Opsterland hanteert Beoogd effect en/of resultaat.

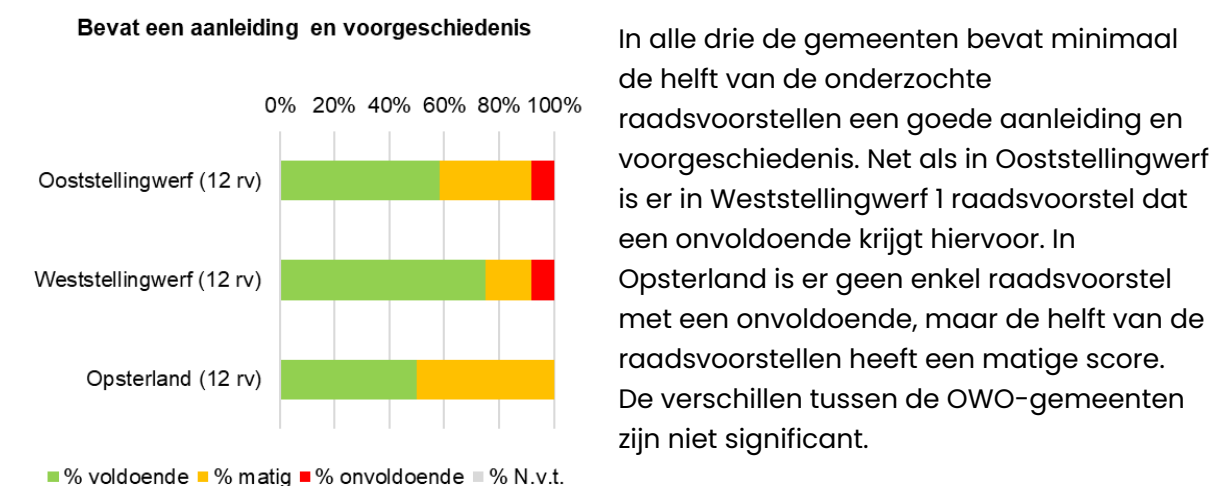
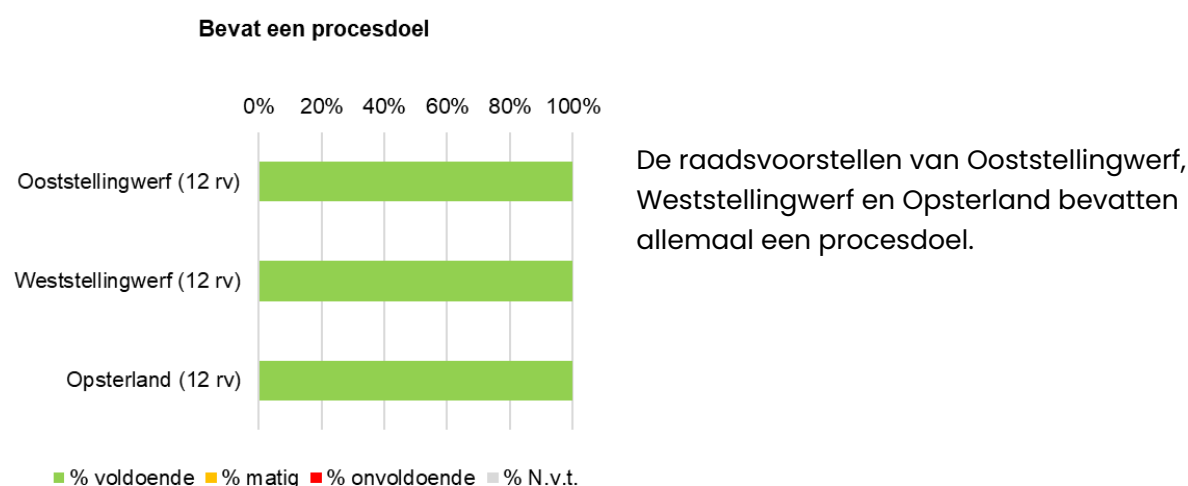
B5.2 Resultaten van de analyse van de raadsvoorstellen

Deze sectie beschrijft de analyse van de raadsvoorstellen in alle onderzochte gemeenten. De analyse wordt beschreven op volgorde van het gehanteerde normenkader:

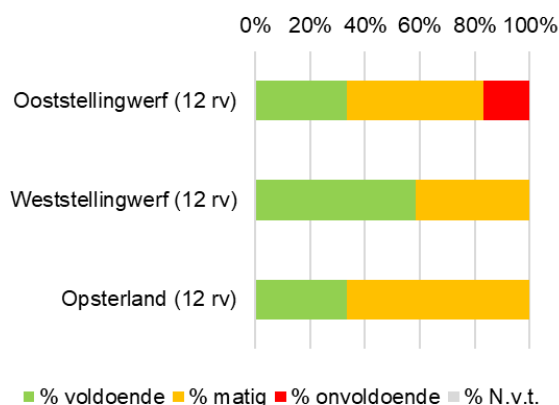
- Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving
- Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven
- Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen
- Waarover vervolg: Evaluatiemoment
- Met wie: Betrokkenheid stakeholders en communicatie
- Leesbaarheid

Tot slot beschrijft deze sectie de resultaten van een gemeenschappelijk raadsvoorstel dat in alle drie de OWO-gemeenten is behandeld.

Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving



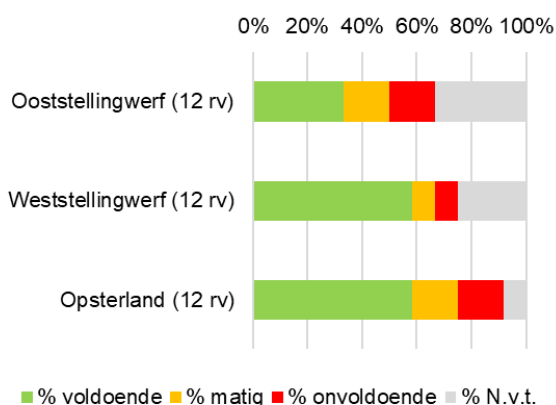
Bevat een probleembeschrijving



Ooststellingwerf heeft twee raadsvoorstellen waarin het probleem onvoldoende werd beschreven. In Opsterland en Weststellingwerf zijn er geen onvoldoendes. In Weststellingwerf bevat meer dan de helft van de raadsvoorstellen een goede probleembeschrijving. Desondanks zijn de verschillen niet groot genoeg tussen de OWO-gemeenten om significant te verschillen van elkaar.

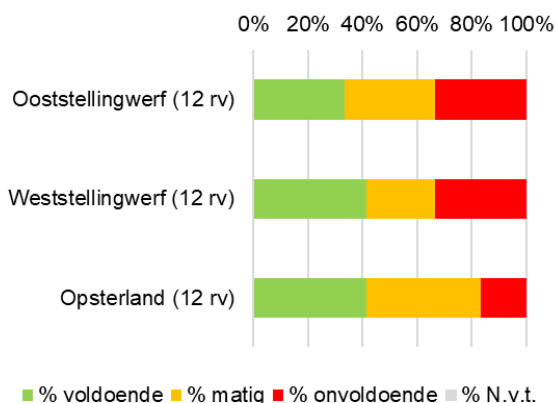
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

Beschrijft het juridische kader



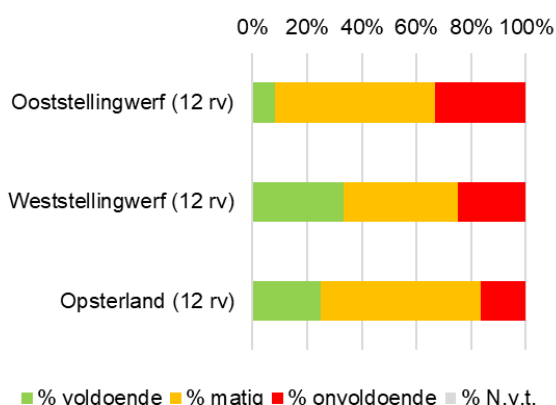
In de gevallen waar een juridisch kader nodig werd geacht, werd dit in alle drie de gemeenten in minimaal de helft van de raadsvoorstellen duidelijk beschreven. De verschillen tussen de OWO-gemeenten zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

Beschrijft de beleidsruimte



De onderzochte raadsvoorstellen tonen in alle drie de gemeenten vergelijkbare, gemengde resultaten als het gaat over hoe zij de beleidsruimte beschrijven.

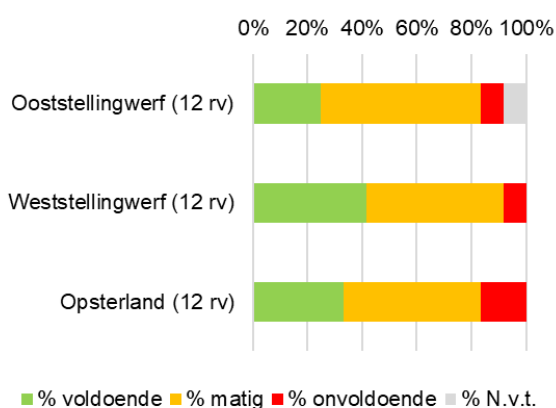
Bevat beleidsalternatieven



In alle drie de gemeenten bevatten weinig van de onderzochte raadsvoorstellen duidelijke beleidsalternatieven. De gemeenten verschillen hierin niet significant van elkaar.

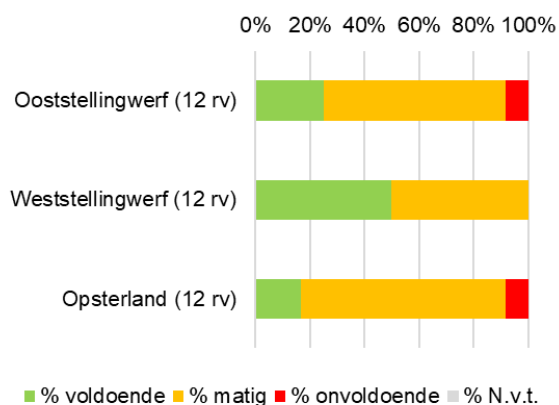
Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

Geeft inzicht in de voorkeur van het college



In zowel Ooststellingwerf, Weststellingwerf als Opsterland geeft ongeveer de helft van de raadsvoorstellen matig inzicht in hoe het voorkeursalternatief is geselecteerd. De resultaten tussen de gemeenten zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

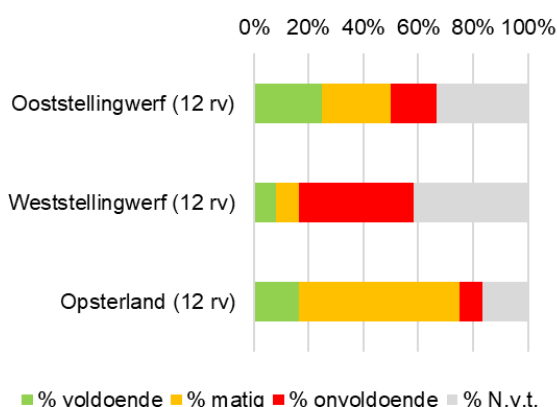
Omschrijft duidelijk het besluit en de gevolgen



Net als in Ooststellingwerf is bij de helft of meer van de raadsvoorstellen in Weststellingwerf en Opsterland het te nemen besluit en de gevolgen daarvan matig omschreven.

Waarover vervolg: evaluatie

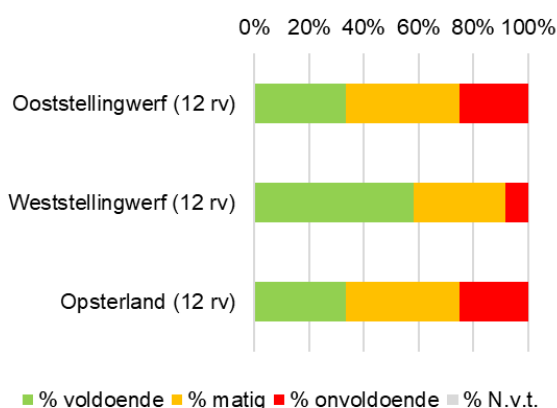
Bevat tijdstip evaluatie en voortgangsinfo



Net als in Ooststellingwerf tonen Weststellingwerf en Opsterland gemengde resultaten over het beschrijven van het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college. De resultaten van Ooststellingwerf verschillen niet significant van die van de andere twee gemeenten. Opsterland heeft wel significant meer matige scores dan Weststellingwerf.

Met wie: betrokkenheid stakeholders en communicatie

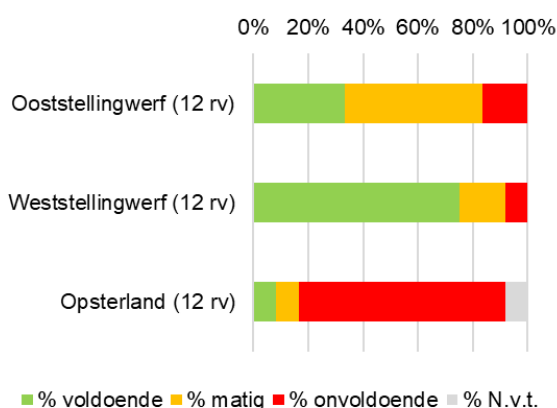
Biedt inzicht in wie betrokken is



In alle drie de gemeenten worden de raadsvoorstellen gemengd beoordeeld op het punt wie er betrokken is geweest of zal worden bij het opstellen van het beleid. De gemeenten verschillen hierin niet significant van elkaar.

In Ooststellingwerf scoort een kwart van de raadsvoorstellen onvoldoende op dit punt, terwijl Ooststellingwerf als enige OWO-gemeente het kopje Inwonersparticipatie in het format heeft. Dit kopje is er echter pas sinds eind 2024.

Omschrijft wanneer en waarop communicatie

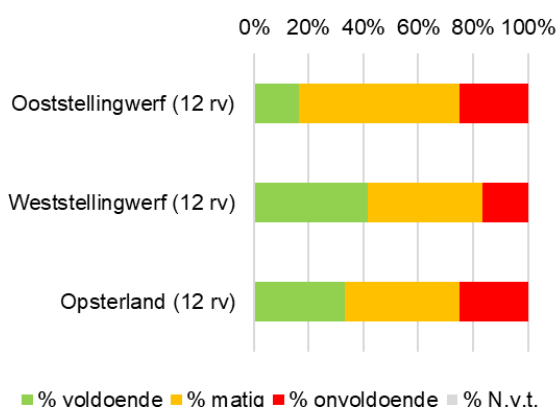


De beoordeling van de beschrijving van de communicatie laat grote verschillen zien tussen de OWO-gemeenten.

Weststellingwerf heeft meer goede beoordelingen dan Ooststellingwerf en Opsterland. Opsterland heeft meer onvoldoendes dan Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, dat als enige geen kopje Communicatie bevat.

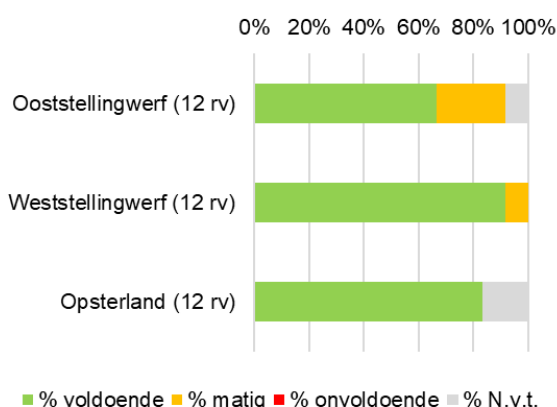
Leesbaarheid

Voorstel is zelfstandig leesbaar



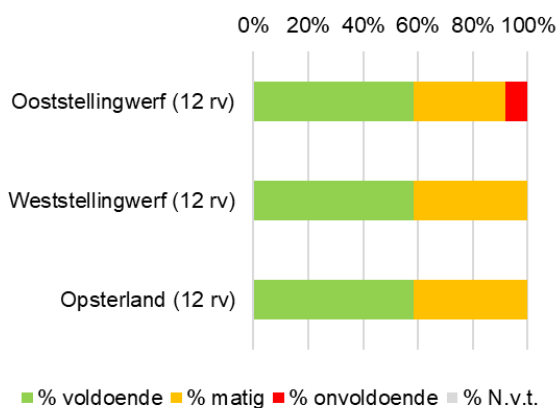
Bij alle drie de gemeenten zijn de meeste onderzochte raadsvoorstellen matig of onvoldoende zelfstandig leesbaar. De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

Bijlagen zijn nuttig



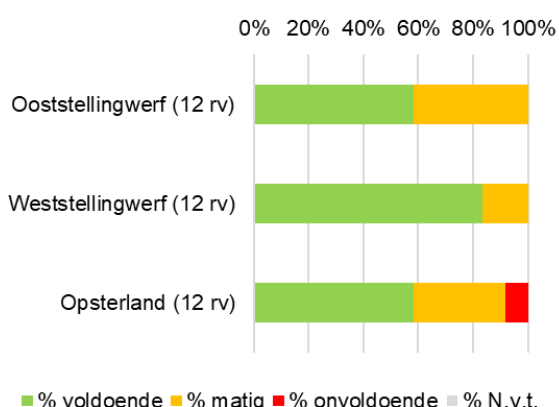
Bijlagen bij een raadsvoorstel bevatten meestal de beleidsnota's waar het raadsvoorstel betrekking op heeft. Deze worden in alle drie de gemeenten over het algemeen nuttig gevonden, omdat ze raadsleden meer gedetailleerde informatie verschaffen dan wat het raadsvoorstel samengevat weergeeft. De resultaten tussen de gemeenten zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

Voorstel heeft heldere en logische structuur



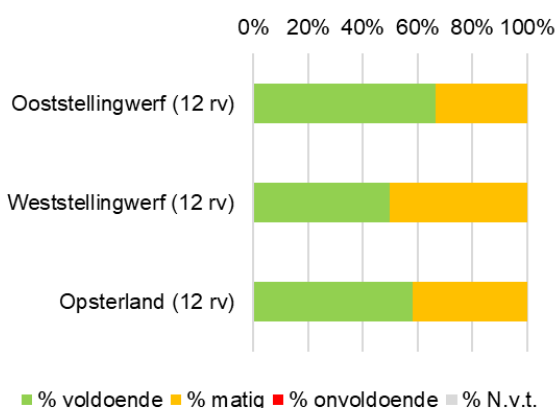
De raadsvoorstellen in de OWO-gemeenten zijn zeer vergelijkbaar als het gaat om de beoordeling van de structuur: deze wordt in de meeste gevallen als goed beoordeeld.

Voorstel heeft geen overbodige informatie



Net als in Ooststellingwerf bevatten de meeste raadsvoorstellen in de benchmarkgemeenten geen overbodige informatie. Er zijn geen significante verschillen tussen de gemeenten.

Goed en duidelijk Nederlands



Ooststellingwerf is vergelijkbaar met Weststellingwerf en Opsterland ten aanzien van het taalgebruik in de raadsvoorstellen. In elke onderzochte gemeente is minimaal de helft van de raadsvoorstellen geschreven in goed Nederlands (geen stijl- of spelfouten), zonder technisch jargon. Geen enkel raadsvoorstel krijgt een onvoldoende op dit punt.

Samenvattend: de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Ooststellingwerf is op de meeste punten vergelijkbaar met die in Weststellingwerf en Opsterland. Het enige verschil is dat de raadsvoorstellen van Opsterland minder goed beoordeeld worden dan die in Ooststellingwerf op het aspect communicatie.

Gemeenschappelijk raadsvoorstel

Een van de 12 onderzochte raadsvoorstellen in de OWO-gemeenten betrof een raadsvoorstel dat aan alle drie de gemeenteraden is aangeboden. Het onderwerp was de zienswijze tegen het Visiedocument FUMO 2024-2028 (in Ooststellingwerf raadsvoorstel nummer 8 uit de analyse).

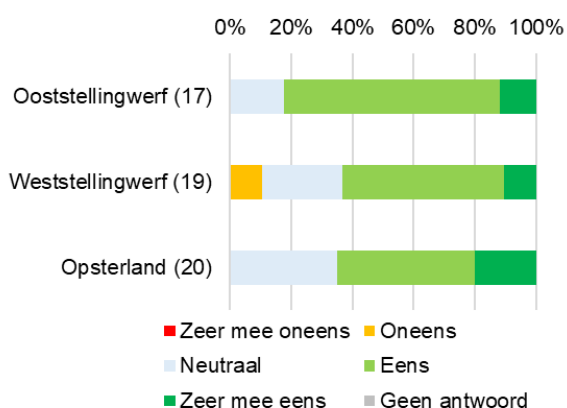
Het raadsvoorstel van Ooststellingwerf en Weststellingwerf is ondanks het verschil in format eensluidend aangeboden in beide gemeenten. In Opsterland is de tekst ook vrijwel hetzelfde, maar een aantal titels van de argumenten en kanttekeningen is aangepast en er zijn op een aantal plaatsen wat zinnen toegevoegd. Er is een extra argument toegevoegd, omdat de behandeling door de gemeenteraad van Opsterland plaats zou vinden nadat de termijn voor het indienen van de zienswijze zou zijn verstreken.

In het raadsvoorstel van Ooststellingwerf en Weststellingwerf worden financiële aspecten (met name FTE's) benoemd in respectievelijk de kopjes Financiële Toelichting en Kosten, Opbrengsten & Dekking. In het raadsvoorstel van Opsterland staat bij Middelen "De zienswijze leidt niet tot financiële consequenties." Deze verschillen hebben niet geleid tot een afwijkende normering in Opsterland.

B5.3 Resultaten van de enquête

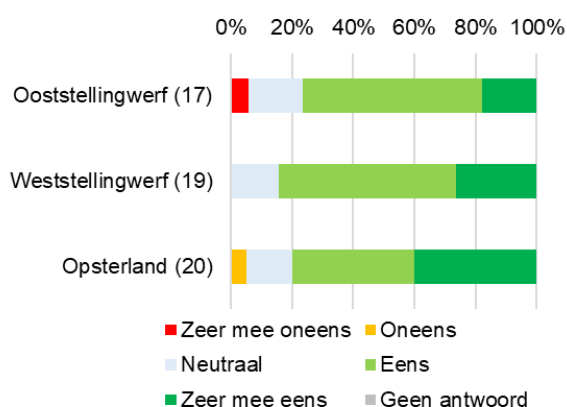
Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan



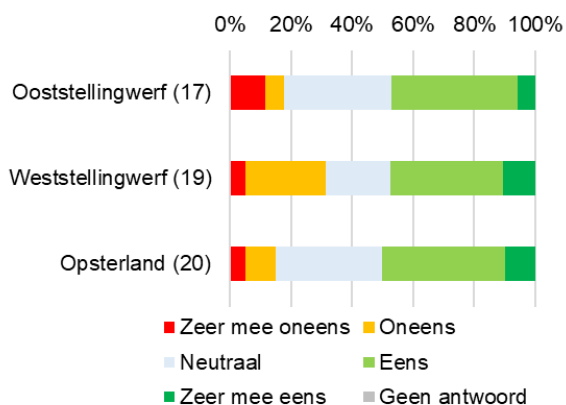
In alle drie de gemeenten vindt meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan. Er zijn dan ook geen significante verschillen.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de reden om het aan de raad voor te leggen



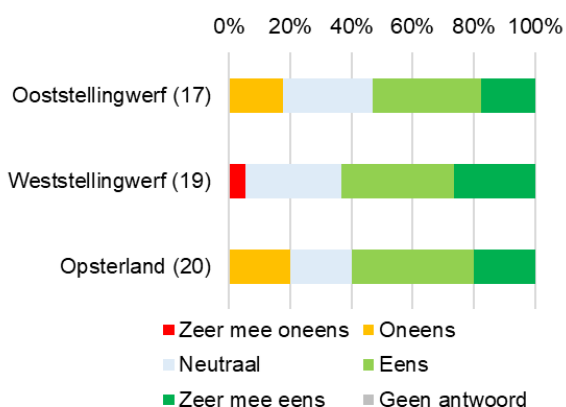
Een ruime meerderheid van de respondenten uit de drie gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de reden om het aan de raad voor te leggen. De meningen zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat eerder door de raad is besloten over het onderwerp



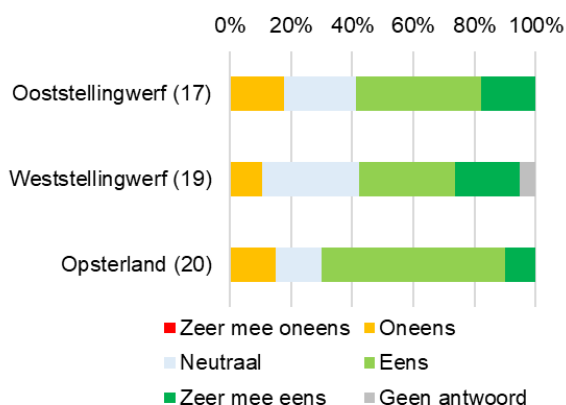
De helft van de respondenten uit alle drie de gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat eerder door de raad is besloten. De verschillen zijn niet significant.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten



Ruim de helft van de respondenten uit de OWO-gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat ze wijzigingen aan eerder genomen raadsbesluiten. Ooststellingwerf verschilt niet significant van Weststellingwerf en Opsterland. Weststellingwerf is wel (net) significant verschillend met Opsterland als het gaat om het aantal respondenten dat het oneens is.

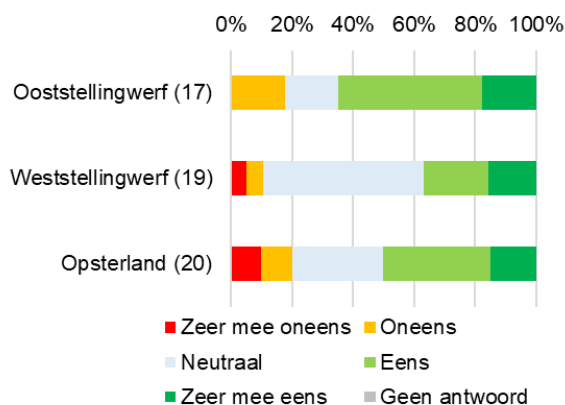
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat



In alle drie de gemeenten vindt meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat. De meningen zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

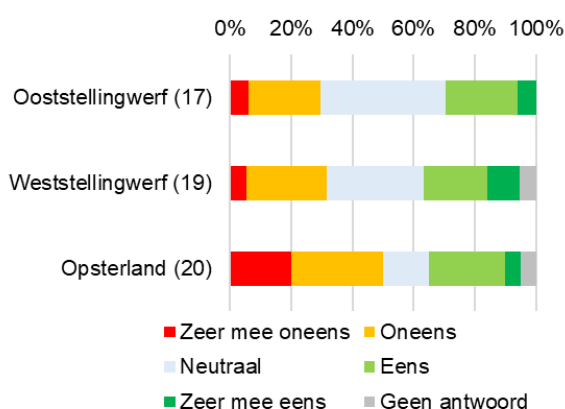
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten



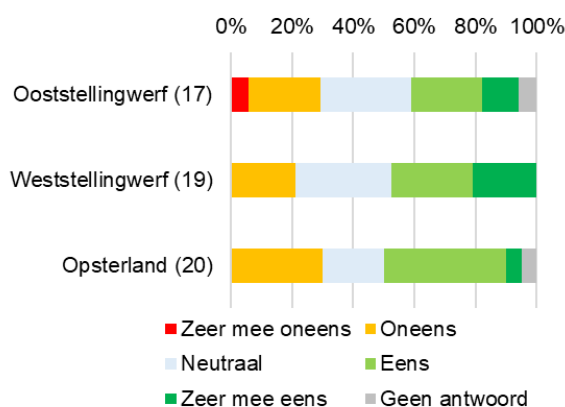
De meeste respondenten uit Ooststellingwerf vinden dat de raadsvoorstellen goed de beleidsruimte voor de gemeente weerspiegelen. In Weststellingwerf is ruim de helft van de respondenten hier neutraal over. Dat is significant meer dan in Ooststellingwerf. De meningen in Ooststellingwerf zijn op dit punt niet significant anders dan die in Opsterland.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de beleidsalternatieven die er zijn naast het alternatief dat het college voorstelt



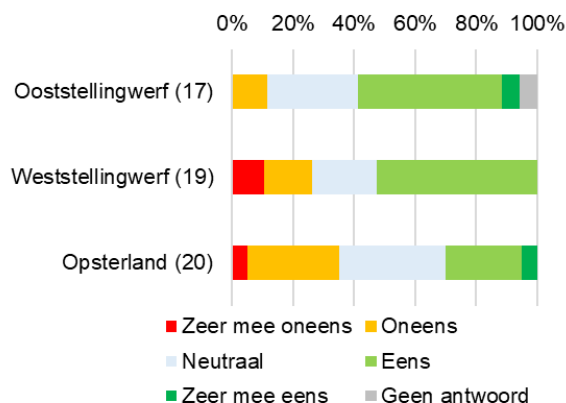
De reacties op de vraag of de raadsvoorstellen duidelijk zijn over beleidsalternatieven zijn in alle drie de gemeenten gemengd. Deze meningen zijn niet significant verschillend van elkaar.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangrijkste voor- en nadelen van de beleidsalternatieven



Respondenten uit de drie gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief over hoe hun raadsvoorstellen voor- en nadelen van beleidsalternatieven presenteren. Er zijn dan ook geen significante verschillen

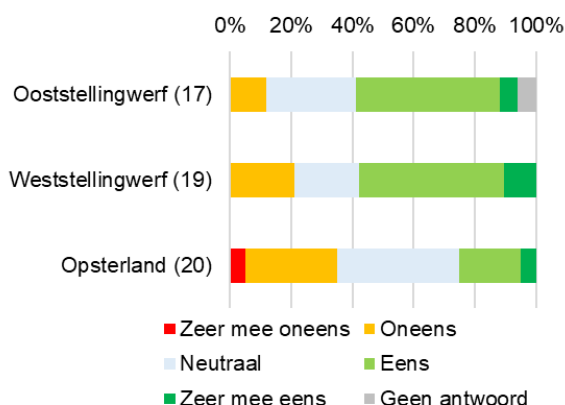
De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad



In Ooststellingwerf en Weststellingwerf vindt iets meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren. In Opsterland zijn de meningen wat gemengder. Deze meningen zijn echter niet significant anders dan die in Ooststellingwerf (en Weststellingwerf).

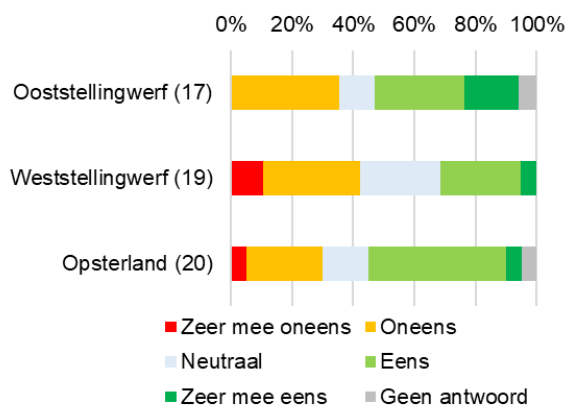
Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangenafwegingen die met het voorstel zijn gemaakt



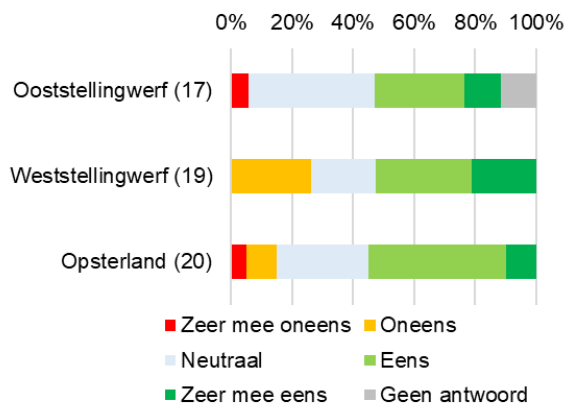
Iets meer dan de helft van de respondenten in Ooststellingwerf en Weststellingwerf vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de gemaakte belangenafwegingen. In Opsterland is men vrij neutraal hierover. Desondanks zijn de meningen niet significant verschillend tussen de drie gemeenten.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de consequenties van het voorstel voor de samenleving



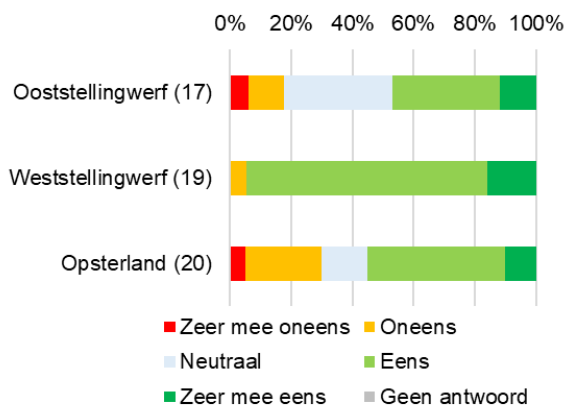
Respondenten uit alle drie de gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief als het gaat om hoe raadsvoorstellen de gevolgen voor de samenleving beschrijven. De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de (financiële) risico's die met het voorstel gepaard gaan



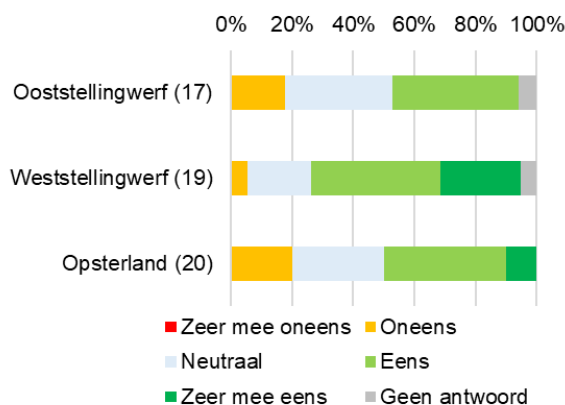
In alle drie de gemeenten vindt ruim de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen goed de (financiële) risico's beschrijven. Weststellingwerf heeft meer respondenten die dit als matig beoordelen dan Ooststellingwerf (daar is 1 persoon het er zeer mee oneens en geen enkele respondenten mee oneens).

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de politiek-bestuurlijke keuzes die het gemeentebestuur met het voorstel maakt



In Weststellingwerf zijn respondenten het er bijna allemaal (zeer) mee eens dat de raadsvoorstellen de politiek-bestuurlijke keuzes duidelijk weergeven. Ooststellingwerf heeft significant minder respondenten dan Weststellingwerf die het daar mee eens zijn (ditzelfde geldt overigens ook voor Opsterland). Significant meer mensen in Ooststellingwerf zijn neutraal dan in Weststellingwerf.

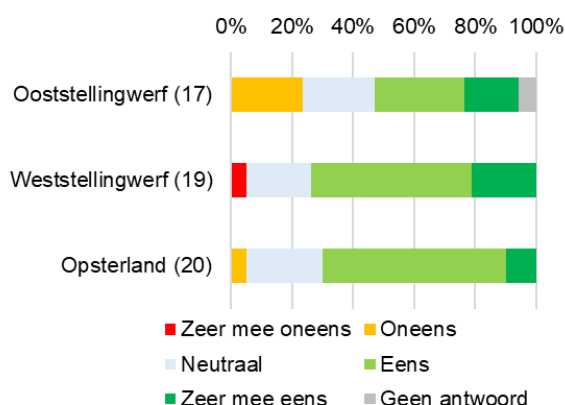
De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten



In Ooststellingwerf zijn er geen respondenten uitgesproken positief (het er zeer mee eens) dat de raadsvoorstellen duidelijke deelbesluiten bevatten. Het aantal respondenten dat het er zeer mee is, is significant hoger in Weststellingwerf.

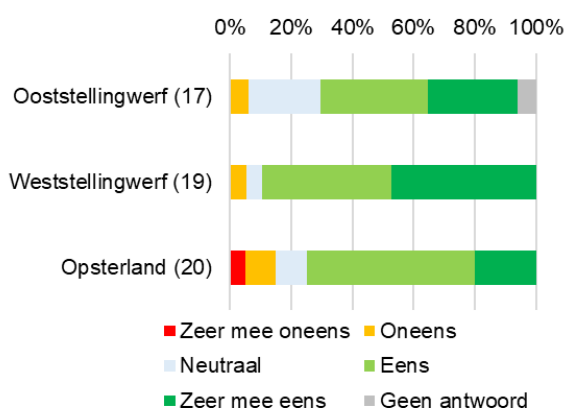
Leesbaarheid

De raadsvoorstellen zijn leesbaar



In Weststellingwerf en Opsterland vinden de meeste respondenten de raadsvoorstellen leesbaar. In Ooststellingwerf is dit bijna de helft. Deze meningen zijn niet significant verschillend van elkaar. Het aantal respondenten in Ooststellingwerf dat het er mee oneens is dat de raadsvoorstellen leesbaar zijn is wel significant hoger dan in Weststellingwerf.

De raadsvoorstellen zijn opgesteld in een duidelijk format



In alle drie de gemeenten vinden de meeste respondenten dat de raadsvoorstellen opgesteld zijn in een duidelijk format.

Samenvattend: De mening van raads- en commissieleden in Ooststellingwerf over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op alle onderdelen hetzelfde als de meningen in Opsterland. Ten opzichte van Weststellingwerf zijn er een aantal verschillen:

- De meningen in Weststellingwerf zijn neutraler als het gaat over de beschrijving van de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten
- Weststellingwerf heeft meer respondenten die het niet eens zijn met de stelling dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de (financiële) risico's
- In Weststellingwerf zijn de respondenten vrijwel uitsluitend positief over de duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes in de raadsvoorstellen, terwijl de meningen in Ooststellingwerf hier meer neutraal zijn
- De duidelijkheid van de deelbesluiten krijgt meer "Zeer mee eens"-reacties in Weststellingwerf
- In Ooststellingwerf zijn de respondenten het er vaker mee oneens dat de raadsvoorstellen leesbaar zijn.

Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording

Naast de gebruikelijke stappen zijn voor dit onderzoek ook enkele bijzondere activiteiten uitgevoerd. Onderstaand lichten we deze toe.

Selectie van de 12 raadsvoorstellen

Uitgaande van alle voorstellen in de huidige collegeperiode, dus vanaf maart 2022, hebben de onderzoekers in de gemeente 12 voorstellen geselecteerd. De onderzoekers hebben daarvoor alle raadsvoorstellen in de raadsperiode verzameld. Dit leverde voor Ooststellingwerf een overzicht op van 312 voorstellen.¹³ Al deze voorstellen zijn vervolgens door de onderzoekers gescoord aan de hand van de onderstaande criteria:

- de onderwerpen hebben **impact op de samenleving** in de gemeenten (het voorstel heeft gevolgen voor burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven)
- het voorstel is **voldoende 'politiek'** en leent zich daarmee bij uitstek voor aandacht in de gemeenteraad: er was sprake van belangentegenstellingen en de noodzaak hierin een knoop door te hakken om aan uitvoering toe te kunnen komen.
- het voorstel omvat ook **een substantiële beleidsruimte** van de gemeente: oftewel de gemeente gaat erover.

Hieruit volgde een voorlopige selectie waarna de onderzoekers in overleg met de rekenkamer een verdere selectie hebben gemaakt tot de 12 voorstellen. Hierbij is met name gekeken of de voorstellen ook een evenwichtige **verdeling over de beleidsterreinen** van de gemeente representeert. Verder is besloten ook een tweetal **startnotities** in de selectie op te nemen. Daarmee kijkt de rekenkamer in het onderzoek ook naar de wijze waarop het college de raad in een vroegtijdig stadium van het besluitvormingsproces probeert te betrekken.

Analyse van de voorstellen

Na de selectie hebben de onderzoekers de analyse van de voorstellen uitgevoerd. Hierbij is geen gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van de analyse te verhogen zijn enkele voorstellen door de onderzoekers samen beoordeeld. Een derde onderzoeker – verder niet intensief bij het onderzoek betrokken – heeft deze oordelen kritisch doorgenomen. In een daaropvolgende bijeenkomst (kalibratiesessie) zijn alle normen besproken en zijn enkele aanvullende technische afspraken gemaakt die gehanteerd zijn bij het scoren van de voorstellen op de normen.

De analyse resulteert in een overzicht van 'scores' van de raadsvoorstellen op alle normen en een overzicht van relevante citaten uit de voorstellen die dienen als voorbeelden in dit onderzoeksrapport.

Enquête

De enquête om de ervaringen en wensen met raadsvoorstellen van raadsleden in kaart te brengen is op papier aangeboden ten tijde van een bijeenkomst van de raad. Dit omdat de verwachting was dat dit zal bijdragen aan hogere respons dan in het geval de enquête

¹³ In de periode 2022-2025 respectievelijk 73 (2022), 82 (2023), 107 (2024) en 50 (2025) voorstellen.

uitsluitend digitaal zou zijn aangeboden. Na binnenkomst van de papieren vragenlijsten zijn individuele raadsleden die de enquête nog niet hadden ingevuld ook individueel benaderd met de mogelijkheid om deze alsnog via een link digitaal in te vullen. Deze werkwijze heeft in Ooststellingwerf geleid tot 17 respondenten op een totaal van 37 raads- en commissieleden, een respons van 46%. Afgaande op vergelijkbare onderzoeken een goede respons.

Benchmark

De resultaten van de analyse zijn verwerkt in een benchmark voor de in dit onderzoek betrokken gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland.