

Kwaliteit van raadsvoorstellen

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

Inhoudsopgave

Leeswijzer	1	3.2 Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving	23
Bestuurlijke nota	2	3.3 Politieke keuzes, belangenafweging en alternatieven	26
Essentie	3	3.4 Inzicht in het voorkeursalternatief en afwegingen	30
Conclusies	5	3.5 Evaluatie	32
Aanbevelingen	7	3.6 Betrokkenheid participatie en communicatie	33
Bestuurlijke reactie	9	3.7 Leesbaarheid	34
Nawoord	10	3.8 Wensen	36
		3.9 Vergelijking met Weststellingwerf en Ooststellingwerf	38
Nota van bevindingen	11	Bijlage 1 Bronnenlijst	40
1. Inleiding	12	Bijlage 2 – Respondenten	41
1.1 Aanleiding	12	Bijlage 3 Toelichting op het normenkader	42
1.2 Onderzoeksdoel en afbakening	12	Bijlage 4 Overzicht analyse raadsvoorstellen	47
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen	13	Bijlage 5 Benchmark	50
1.4 Onderzoeksaanpak en -verantwoording	14	Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording	63
1.5 Uitwerking van kwaliteit en normenkader	14		
2. Bevindingen bij organisatie van kwaliteit	17		
2.1 Inleiding	17		
2.2. Kwaliteitscriteria binnen Opsterland	17		
2.3. Omschrijving van verantwoordelijkheden	21		
2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training	21		
3. Kwaliteit van de voorstellen	23		
3.1 Inleiding	23		

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 ontvangt de gemeenteraad van Opsterland ongeveer 80 raadsvoorstellen van het college. De rekenkamer heeft onderzocht of de kwaliteit van de voorstellen voldoende is om de raad te ondersteunen bij het maken van goede afwegingen en het nemen van zorgvuldige besluiten. De kwaliteit van raadsvoorstellen is een cruciale randvoorwaarde om de raad goed in positie te brengen.

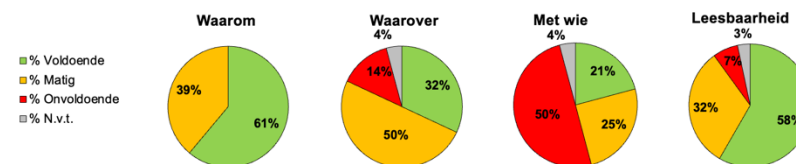
Kernachtig geformuleerd zijn raadsleden over het algemeen neutraal tot positief, er zijn naar mening van de raadsleden ook verbeterpunten te onderkennen.

De rekenkamer ziet dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen ruimte biedt voor verbetering met name bij *waarover* en *met wie*.

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de rekenkamer 12 raadsvoorstellen uit de afgelopen raadsperiode geselecteerd en beoordeeld. Bij de selectie is gezocht naar raadsvoorstellen over onderwerpen waar de gemeente ook (deels) zelf over gaat, die impact op de samenleving hebben, en waarbij de gemeente uiteenlopende belangen heeft afgewogen.

De rekenkamer beredeneert dat raadsleden uit goede raadsvoorstellen moeten kunnen opmaken *waarom* en *waarover* wordt voorgesteld te besluiten en *met wie*. Daar komt volgens de rekenkamer nog bij dat de voorstellen *goed leesbaar* behoren te zijn. De vier begrippen '*waarom*', '*waarover*', '*met wie*' en '*leesbaar*' heeft de rekenkamer verder geconcretiseerd in 16 normen.

Uit de analyse van 12 geselecteerde voorstellen blijken de raadsvoorstellen wisselend te 'scoren' op de 16 kwaliteitsnormen die de rekenkamer bij dit onderzoek hanteert. In de analyse valt verder op dat de voorstellen vooral aan kwaliteit kunnen winnen door beter duidelijk te maken '*wie*' er bij het voorstel is betrokken en '*waarover*' de voorstellen inhoudelijk gaan (zie figuur 1), bijvoorbeeld door beter de beleidsruimte, beleidsalternatieven en afwegingen van het college inzichtelijk te maken.



Figuur 1 Algemene beoordeling van de raadsvoorstellen

De *leesbaarheid* van de voorstellen kan bij een deel van de voorstellen verbeteren, vooral door ze zelfstandig leesbaar te maken en overbodige informatie te vermijden.

Naast de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf heeft de rekenkamer aan de hand van vier kwaliteitsnormen gekeken naar de organisatie van kwaliteit. De verantwoordelijkheden voor (de toetsing van) de kwaliteit dienen helder omschreven en toebedeeld te zijn.

Op organisatorisch niveau is er geen door het gemeentebestuur vastgesteld kwaliteitskader voor raadsvoorstellen, hoewel er wel diverse ondersteunende documenten en trainingen zijn waarin kwaliteitscriteria centraal staan.

Raadsleden zijn gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de raadsvoorstellen middels een enquête en een groepsinterview. Dit levert over het algemeen een neutraal tot positief beeld op. Ze zijn vooral positief over het procesdoel en de aanleiding voor het raadsvoorstel. Raadsleden zijn kritisch over de duidelijkheid van beleidsalternatieven in de raadsvoorstellen. En als deze er wel zijn, moeten deze haalbaar zijn en onderbouwd worden met voor- en nadelen.

Uit de analyse blijkt dat bij enkele normen de beoordeling van de onderzoekers verschilt met de beleving van de raadsleden. Dat is te verklaren uit de gehanteerde methodiek. De onderzoekers hebben de 12 raadsvoorstellen objectief getoetst aan de hand van het normenkader. Hierbij is gekeken of essentiële bouwstenen, zoals beschrijving van het maatschappelijk vraagstuk of het in beeld brengen van de consequenties van een besluit in voldoende mate en herkenbaar in het raadsvoorstel zijn opgenomen. Als uit de objectieve toetsing aan het normenkader blijkt dat deze elementen in de raadsvoorstellen summier zijn opgenomen, 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 waardering 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 neutraal tot positief oordeelt over de raadsvoorstellen, schuilt in dit verschil toch een risico. Als de

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.

De resultaten in totaliteit laten zien dat er ruimte is voor verbetering van de raadsvoorstellen en de borging van kwaliteit binnen de organisatie. De rekenkamer doet daarvoor 4 aanbevelingen.

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 Opsterland 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 op onderdelen voldoende is , tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de borging van de kwaliteit binnen de organisatie. Zo is de informatie over het waarom voldoende, maar er is ruimte voor verbetering bij de onderdelen *waarover* en *met wie* en de leesbaarheid.

De hoofdconclusie wordt in de volgende deelconclusies geconcretiseerd.

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

Gekeken naar de in Opsterland in instructies en training gehanteerde criteria stelt de rekenkamer dat deze bijdragen aan de kwaliteit van de voorstellen, maar aanvulling behoeven. De rekenkamer ziet vier criteria niet of onvoldoende uitgewerkt:

- Het raadsvoorstel bevat een probleemstelling
- Het raadsvoorstel maakt de beleidsruimte van de gemeente zichtbaar
- Het raadsvoorstel maakt duidelijk wie er betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.

- Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.

2. Uit de analyse blijkt dat er ruimte voor verbetering is bij de kwaliteitscriteria voor raadsvoorstellen die behoren bij *waarover*, *met wie* en de leesbaarheid.

De onderzoekers hebben de raadsvoorstellen op veel punten positief kunnen waarderen. Op een aantal criteria scoren de voorstellen in meerderheid onvoldoende. Dit betreft de onderstaande punten:

waarover:

- Informatie over de voorliggende keuzes (dat wil zeggen, evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven).
- Uit de voorstellen blijkt vaak onvoldoende hoe het college de afweging maakt tussen de belangen en dilemma's die met het voorstel gepaard gaan.
- Het ontbreekt in veruit de meeste bestudeerde voorstellen aan duidelijke informatie over het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.

met wie:

- Informatie over wie bij het beleid betrokken is of zal worden.
- De voorstellen bevatten te weinig over hoe en wanneer communicatie zal plaatsvinden.

leesbaarheid:

- De voorstellen zijn doorgaans goed leesbaar, maar in meer dan de helft van de gevallen niet *zelfstandig* leesbaar. Om het

voorstel goed te begrijpen moet de lezer daarom bijlagen raadplegen.

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

Het format, de training die medewerkers ontvangen en de bestaande documenten geven houvast aan de stellers van raadsvoorstellen. De kwaliteitscriteria die de gemeente Opsterland bij raadsvoorstellen hanteert zijn goed uitgewerkt in een handleiding en toelichting op het format voor de voorstellen. Coaches en ervaren medewerkers kunnen minder ervaren medewerkers de helpende hand bieden. Format en training sluiten goed op elkaar aan: er is aandacht voor de kwaliteitscriteria genoemd in het format. Er bestaat een uitgebreide handleiding waarin de gehanteerde kwaliteitscriteria zijn uitgewerkt. Minder aandacht is er voor het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

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

Het bestuurlijk proces en de daarin toegekende verantwoordelijkheden zijn beschreven, zij het verdeeld over meerdere documenten. Met name de 'bewakende' rol van de agendacommissie is niet uitgewerkt. De raad heeft geen checklist vastgesteld zoals bepaald in het Reglement van Orde voor de gemeenteraad.

4. De meeste raadsleden oordelen over het algemeen neutraal tot positief over de raadsvoorstellen, wel zien zij nog mogelijkheden tot verbetering.

Overall ziet de rekenkamer positieve oordelen over de voorstellen, zowel in de enquête die de rekenkamer onder de raadsleden uitzette als het raadsgesprek dat de onderzoekers voerde. Raadsleden zijn met name kritisch op de voorstellen als het gaat om de duidelijkheid die ze geven over de beleidsalternatieven die er zijn. In het raadsgesprek tekenen de onderzoekers uiteenlopende wensen op waar raadsleden mogelijkheden zien voor verbetering. Daarbij wordt ook de wens uitgesproken dat raad en college gezamenlijk gaat werken aan het verbeteren van de kwaliteit.

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 op te stellen voor startnotities.

Het bestaande format voor raadsvoorstellen dient aangevuld te worden met de onderbelichte criteria en besteed hier ook aandacht aan in training en andere instructies. Besteed daarbij vooral aandacht aan informatie over wie betrokken zal worden (of is geweest) en de wijze waarop en wanneer er communicatie zal plaatsvinden aangezien hier geen ruimte voor bestaat in het huidige format. Om voor raadsleden voldoende duidelijk te maken waarom, waarvoor en met wie wordt besloten, zal in (de toelichting op) het format daarnaast ook meer aandacht moeten worden gegeven aan het opnemen van een probleemstelling en een beschrijving van de beleidsruimte van de gemeente.

1. Het raadsvoorstel bevat een probleemstelling
2. Het raadsvoorstel maakt de beleidsruimte van de gemeente zichtbaar
3. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wie er betrokken zal worden (of is geweest) bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
4. Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.

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 ook deze beoordelingskaart voor raadsvoorstellen behulpzaam zijn die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ontwikkelde: [klik hier](#).

2. Geef het college opdracht om bij het opstellen van raadsvoorstellen nadrukkelijk aandacht aan de kwaliteitscriteria die niet altijd goed uit de verf komen.

Maak bij voorstellen aan de raad beter inzichtelijk welke keuzeruimte er is en alternatieven er zijn, welke beleidsruimte er is, wat de gevolgen van het besluit voor de samenleving zijn, met wie wordt besloten en hoe en op welk moment er geëvalueerd wordt.

Een voorbeeld waarin keuzes worden voorgesteld is de startnotitie keuzes bij de transitievisie warmte van gemeente De Bilt: [klik hier](#)

3. Neem een raadsbesluit op voorstel van het Presidium over de kwaliteitscriteria waar de agendacommissie naar behoort te kijken.

In het Reglement van Orde voor de gemeenteraad in Opsterland is bepaald dat de agendacommissie de kwaliteit van de voorstellen bewaakt aan de hand van een door de raad vastgestelde checklist. In de praktijk heeft de raad geen checklist vastgesteld. Met een dergelijk besluit kan de raad ook naar het college en de organisatie helderheid verschaffen over welke kwaliteitscriteria zij van belang acht. Geef daarmee het college opdracht dit raadsbesluit te verwerken in de bestaande handleiding voor voorstellen en de toelichting op het format.

4. Geef het college opdracht om periodiek een cursus/training politiek-bestuurlijke sensitiviteit voor nieuwe medewerkers te organiseren.

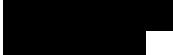
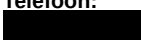
Een dergelijke cursus dient als aanvulling op de bestaande cursus die het schrijven van raadsvoorstellen meer technisch behandelt. De rekenkamer acht het in navolging van veel gesprekspartners in dit onderzoek zinvol om voor (nieuwe) medewerkers nadrukkelijke aandacht te geven aan de rol van raad en college, zowel formeel als informeel. De rekenkamer doet daarbij de suggestie om (enkele) raadsleden en leden van het college in de cursus de gelegenheid te geven toe te lichten wat voor hen belangrijk is bij voorstellen die gedaan worden en waarom. Besteed in de cursus ook aandacht aan de kwaliteitscriteria waar de raadsvoorstellen nu niet altijd goed uit de verf komen (genoemd bij conclusies 2, 3

en 4). Benut in de training de toelichting op de in dit onderzoek gehanteerde normen (in bijlage 3).

Bestuurlijke reactie



Aan de Rekenkamer
t.a.v. mevrouw H. Vervoort

Uw Kenmerk:	Uw brief van: 19 mei 2026	Ons kenmerk: 0086257377		Telefoon: 	Bijlage(n): 0
--------------------	-------------------------------------	-----------------------------------	--	---	-------------------------

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie onderzoeksrapport kwaliteit van
raadsvoorstellen

Beetsterzwaag: 16 juni 2026
Verzonden op: 18 juni 2026

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 19 mei 2026 hebben wij van u het concept onderzoeksrapport 'kwaliteit van raadsvoorstellen' ontvangen, waarvoor dank. Wij hebben met veel interesse kennisgenomen van uw conclusies en aanbevelingen. Met deze brief maken we gebruik van de mogelijkheid om als college bestuurlijk te reageren op uw rapport.

Wij begrijpen dat u een strakke planning heeft en merken daarom op dat de situatie nu is dat het college van B&W in de samenstelling waarop wij vandaag vergaderen, geen uitvoering kan geven aan uw aanbevelingen. Volgende week verwachten wij dat de wethouders voor de bestuursperiode van 2026-2030 worden benoemd. Het college zal in de nieuwe samenstelling het gesprek met de raad aangaan over uw rapport en uw aanbevelingen en uitvoering geven aan het besluit van de raad naar aanleiding van uw rapport.

Essentie en conclusie

We onderschrijven de essentie en conclusies van uw rapport. Raadsvoorstellen zijn een zeer belangrijk instrument in de totstandkoming van de besluiten van de raad. Het is steeds zoeken naar een balans tussen de wens en behoefte om de raad uitgebreid mee te nemen en het leesbaar en behapbaar houden van de voorstellen. Dit geldt zowel voor de lezers van de raadsvoorstellen als voor de opstellers daarvan. Dit heeft altijd onze nadrukkelijke aandacht.

Aanbeveling 1

Wij begrijpen uw eerste aanbeveling om het format voor de raadsvoorstellen tegen het licht te houden. U beveelt ons ook aan om een format voor startnotities op te stellen. Over startnotities en discussienota's hebben wij de volgende afspraken gemaakt:

- Als we nieuw beleid maken en weten welke koers de raad wil, maken we een *startnotitie* voor de raad.
- Als we al beleid hebben en we willen een koerswijziging op én we weten wat de koers is die de raad wil, dan maken we ook een *startnotitie*.
- Als we niet weten wat de raad wil, dan maken we een *discussienota*.
- Als bestaand beleid wordt geüpdatet maken we *geen startnotitie of discussienota*.

We zouden deze aanbeveling daarom graag aanvullen met het opstellen van een format voor een discussienota.

Sinds dit jaar hebben we het kopje 'Participatie' toegevoegd aan het format voor de raadsvoorstellen. Daardoor verwachten we dat de raadsvoorstellen nu duidelijker omschrijven wie er betrokken zal worden of is geweest en de wijze waarop en wanneer er communicatie zal plaatsvinden.

Tot slot willen we meegeven dat het volgens ons niet wenselijk is om het format voor het raadsvoorstel steeds verder uit te breiden. Wij zouden daarom graag bij de uitvoering van uw aanbeveling niet alleen kijken naar de gewenste aanvullingen op het raadsvoorstel, maar ook kritisch te zijn op welke onderdelen kunnen komen te vervallen.

Aanbeveling 2

Uiteraard onderschrijven wij deze aanbeveling. We zien dit als een goed startmoment voor het college in de nieuwe samenstelling. We merken bij deze aanbeveling wel op dat door de manier waarop de aanbeveling is omschreven, het niet duidelijk is voor het college wanneer aan de opdracht is voldaan. We roepen u op om heldere afspraken te maken over de doelstelling en evaluatie van deze aanbeveling.

Aanbeveling 3

Deze aanbeveling richt zich tot de raad en het presidium. Het college heeft geen (actieve) rol in deze aanbeveling. Mocht het Presidium overgaan tot het uitvoeren van deze aanbeveling dan denken wij uiteraard graag mee met de checklist met kwaliteitscriteria. Wij gaan ervanuit dat deze aanbeveling zo wordt opgevolgd dat dit de ambtelijke organisatie en het college ook helpt bij het opstellen van de raadsvoorstellen.

Aanbeveling 4

Uw laatste aanbeveling onderschrijven wij van harte. Onze directie heeft de ontwikkeling van de organisatie hoog in het vaandel en onze medewerkers zijn leergierig. Op dit moment stellen wij de ambtenaren die een dergelijke training willen volgen ook in de gelegenheid om dit te doen. Wat ons betreft lezen wij deze aanbeveling zo, dat niet alleen nieuwe medewerkers, maar ook de huidige medewerkers in de gelegenheid worden gesteld om een cursus in politiek-bestuurlijke sensitiviteit te volgen. Wat betreft de uitvoerbaarheid van deze aanbeveling merken wij wel op dat deze aanbeveling een significante claim legt op ons opleidingsbudget.

Tot slot

Wij wensen u succes met het afronden van uw onderzoek en zien het definitieve rapport graag tegemoet. Mocht u vragen hebben over onze reactie, dan kunt u contact opnemen met onze directiesecretaris, [REDACTED]

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

Sandra van 't Hooge

Andries Bouwman

Bijlage(n):

Geen

Nawoord

De Rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie, waarin is te lezen dat het college de aanbevelingen die de rekenkamer in het rapport doet, in het algemeen onderschrijft. De rekenkamer is verheugd dat het college daarmee onderkent dat het belang van een goede kwaliteit van raadsvoorstellen essentieel is voor het functioneren van de raad.

Het college maakt enkele opmerkingen in relatie tot de aanbevelingen en daar zal de rekenkamer hieronder een toelichting op geven.

Met betrekking tot de eerste aanbeveling doet het college de suggestie om deze aan te vullen met een format voor een discussienota. De rekenkamer denkt dat dit een bruikbare aanvulling is. Voorts maakt het college de opmerking dat er geen overbodige onderdelen in een format opgenomen moeten worden. De rekenkamer denkt dat wat als overbodig en noodzakelijk kan worden aangemerkt, uitkomst kan zijn van een gesprek tussen raad en college. De rekenkamer adviseert op grond van zijn onderzoek een aantal basisonderdelen op te nemen zoals in de aanbeveling is opgenomen. De rekenkamer attendeert op het bestaande instrument: de beoordelingskaart voor raadsvoorstellen die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ontwikkelde: [klik hier](#).

Met de tweede aanbeveling vraagt het college te verhelderen wanneer deze voldoende is geïmplementeerd. Deze aanbeveling ziet erop toe dat het nieuwe en aangevulde format voor raadsvoorstellen ook daadwerkelijk in de praktijk gaat werken en dat de uitvoering geborgd wordt. Dit zal een continu proces zijn dat geïntegreerd moet worden in de werkprocessen. Naarmate dit beter ingevoerd is, als zijnde een vanzelfsprekendheid en de kwaliteit navenant is gestegen, zal hiervoor geen expliciete actie meer nodig zijn. Een expliciet tijdspad is hier dan ook niet aan te koppelen omdat het een continu proces is dat na verloop van tijd minder intensief wordt.

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 Opsterland bereiken jaarlijks circa 80 voorstellen van het college de gemeenteraad.¹ 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.² 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

¹ Afgaande op de twee volledige kalenderjaren die in dit onderzoek betrokken zijn (2023 en 2024).

² 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.

die 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 raadsleden.
- 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.
14	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
15	Het voorstel is to-the-point geschreven en bevat geen overbodige informatie.

	Normen voor de analyse van raadsvoorstellen
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 Opsterland:

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 Opsterland. 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 Opsterland tot uitdrukking komen.

2.2. Kwaliteitscriteria binnen Opsterland

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De gemeenteraad van Opsterland heeft geen nadrukkelijk besluit genomen over een checklist voor het bewaken van de kwaliteit van raadsvoorstellen zoals dat in het Reglement van Orde voor de gemeenteraad is opgenomen.
- Er bestaat in Opsterland ook geen centraal document, bekend bij alle betrokkenen, waarin expliciet de kwaliteitscriteria of -eisen die aan een raadsvoorstel worden gesteld zijn uitgewerkt.
- De organisatie hanteert wel uiteenlopende documenten waarin – bij wijze van houvast voor de stellers van stukken – kwaliteitscriteria zijn uitgewerkt.

- Er bestaat ook een format voor het opstellen van raadsvoorstellen en invulinstructies.
- De kwaliteitscriteria worden met de invulinstructies in een of enkele zinnen toegelicht en staan ook centraal in een cursus voor de opstellers van voorstellen.
- In Opsterland 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. Er bestaat in Opsterland geen centraal document waarin het gemeentebestuur deze kwaliteit heeft beschreven. Wel treffen de onderzoekers een reeks van documenten aan waarin kwaliteitsaspecten zijn uitgewerkt.

In het Reglement voor de gemeenteraad in Opsterland is bepaald dat de agendacommissie de volgende taak heeft: *'bewaken van de kwaliteit van raadsvoorstellen aan de hand van een door de raad vastgestelde checklist'*.³ De onderzoekers hebben echter geen raadsbesluit over een dergelijke checklist kunnen vinden, en een door de raad vastgestelde lijst met criteria is ook niet bekend bij griffie en organisatie. In het Reglement is verder bepaald dat de gemeenteraad van Opsterland een agendapunt (en dus het raadsvoorstel) kan terugverwijzen naar de agendacommissie indien de raad *'een onderwerp voor de openbare beraadslaging onvoldoende voorbereid acht [...]'*.⁴

Binnen de organisatie wordt wel een checklist gebruikt die onderdeel uitmaakt van een handleiding voor college- en raadsvoorstellen. Naast een aantal administratief-technische instructies worden daarin de kopjes uit het format voor raadsvoorstellen toegelicht⁵ en is er een bijlage toegevoegd met daarin een 'checklist voor B&W-adviezen en raadsvoorstellen'. Naast de handleiding bestaat er een document over 'privacyvriendelijk voorstellen schrijven' en zijn er ook een reeks van geactualiseerde technisch-administratief uitgewerkte instructies voor B&W adviezen gedetailleerd uitgewerkt in filmpjes.

Inhoudelijk kan de rekenkamer de volgende kwaliteitscriteria (in de vorm van instructies) uit de handleiding als volgt samenvatten:

- Voorkom lege besluiten (zoals 'instemmen met' of 'kennismemen van')
- Breng een onderscheid aan tussen inhoudelijke, financiële en procedurele beslispunten.

³ Reglement van Orde voor de gemeenteraad, commissievergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Opsterland 2025, artikel 5, lid 5d. Zie:

<https://cuatro.sim-cdn.nl/opsterland/uploads/reglement-voor-de-gemeenteraad-van-opsterland-2017-20608.pdf?cb=fK3LOzf4>

⁴ Reglement van orde voor de gemeenteraad, artikel 10, lid 3.

⁵ Gemeente Opsterland, Handleiding adviezen en voorstellen, pp. 16-20, mei 2021.

- Beschrijf de aanleiding van het voorstel, waarom nu op tafel en wanneer is het onderwerp eerder aan de orde geweest (inclusief data)
- Schets de context, beleidskader, wet of eerder genomen besluit
- Waarom is de raad bevoegd
- Beknopt schrijven
- Benoem termijnen (wettelijke of andere procedurele voorschriften)
- Aangeven welk (maatschappelijk) doel met het voorstel wordt nagestreefd (zo concreet mogelijk, SMART)
- Neem de argumenten op die pleiten voor het voorstel en geef een korte onderbouwing daarvan (inclusief een uitwerking hoe dat moet en wat argumenten zijn). Daarbij valt op dat hierbij de volgende instructie wordt gegeven: *'ten minste één argument laat zien dat het besluitpunt de beste manier is om het beoogde effect te bereiken'*
- Neem de relevante kanttekeningen op (inclusief uitwerking). Daarbij valt op dat 'kanttekeningen' gelijkgesteld worden aan 'risico's', en dat de volgende instructieve vraag wordt gesteld: *'Worden de kanttekeningen acceptabel gemaakt?'* (zie figuur 2.1.).

Uitwerking kwaliteitscriteria onder 'argumenten'⁶

Argumenten

- ☐ Zijn alle argumenten relevant voor dit voorstel?
- ☐ Zijn ze logisch aan de voorstellen te verbinden met 'want'?
- ☐ Belichten ze het voorstel vanuit verschillende invalshoeken (integraal)?
- ☐ Laten de argumenten zien dat het voorstel de beste manier is om het beoogd effect te behalen?
- ☐ Laten de argumenten zien dat het voorstel past binnen het beleid (gemeentelijk of landelijk)?

Kanttekeningen (risico's)

- ☐ Zijn alleen relevante kanttekeningen opgenomen?
- ☐ Zijn kanttekeningen genuanceerd (hoe groot is het risico?)?
- ☐ Worden de kanttekeningen acceptabel gemaakt?

Figuur 2.1. uitwerking kwaliteitscriteria onder 'argumenten' in: *Handleiding adviezen en voorstellen*.

- Beschrijf de middelen die met het voorstel gepaard gaan (inclusief een uitwerking wat daaronder verstaan wordt)⁷
- Beschrijf welke bijdrage het besluit levert aan Sustainable Development Goals (SDG's). (Waarvoor een aparte handreiking bestaat).
- Hoe en wanneer het college de beoogde effecten /beoogd resultaat gaat meten en wanneer het college dat aan de raad terugkoppelt. (Daarbij opgemerkt dat het succes

⁶ Overgenomen uit Gemeente Opsterland, *Handleiding adviezen en voorstellen*, (2021), p. 28.

⁷ Later op verzoek van raad en college nog verder uitgewerkt in een apart aanvullend document (niet gedateerd).

van evalueren afhankelijk is van nulmetingen en SMART geformuleerde beoogde effecten.)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat deze handleiding wordt vernieuwd. De wens is om alle informatie en instructies over de totstandkoming van voorstellen via intranet aan de medewerkers aan te bieden⁸.

Voor medewerkers is er een cursus 'Helder en strategisch adviseren' waarin een deel van de hiervoor beschreven kwaliteitseisen aan de orde komen (zie verder par 2.4).

⁸ in het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit voor wat betreft de voorstellen intussen gereed is.

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 in een handleiding en het reglement van orde uitgebreid beschreven. De rol van de agendacommissie is daarin niet opgenomen.

Met de Handleiding adviezen en voorstellen beschikt Opsterland over een expliciete beschrijving van de verantwoordelijkheden in het bestuurlijk proces voor (het toezien op) de kwaliteit van (raads)voorstellen. Het betreft een uitgebreide beschrijving gericht op de totstandkoming van B&W adviezen en besluiten en deels ook op de totstandkoming van raadsvoorstellen (tot het versturen van het voorstel aan de griffie). Naast de technische-administratieve processen komen hierbij ook verantwoordelijkheden aan de orde. Daarnaast is de bestuurlijke route bij de gemeenteraad beschreven in het Reglement van Orde.⁹

2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- Gemeente Opsterland heeft aandacht voor de stellers van voorstellen: er zijn coaches, ondersteunende stukken en ervaren medewerkers (strategen) die de helpende hand kunnen bieden.
- Er bestaat een cursus die wordt aangeboden en ingaat op het schrijven van voorstellen. Deze cursus sluit aan op de meeste onderdelen die ook in het format voor raadsvoorstellen worden genoemd.
- In de uitvoering van de cursus spelen de organisatie, de griffie, raadsleden en bestuurders geen rol. De cursus richt zich minder nadrukkelijk op voorstellen aan de raad en de politiek-bestuurlijke invalshoek van besluitvorming.

Zoals eerder beschreven biedt de organisatie aan de stellers van stukken in Opsterland een cursus 'Helder en strategisch adviseren' aan. Deze cursus is onder meer gericht op 'voorstellen' en gaat niet nadrukkelijk in op de eisen en invalshoek die bij een raadsvoorstel aan de orde zijn. De cursus wordt uitgevoerd door een extern trainingsbureau na input vanuit de organisatie.¹⁰ De griffie is niet bij de (voorbereiding op) de cursus betrokken. De laatste cursus dateert van april 2025. 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 Opsterland aankijken tegen voorstellen en adviezen (politiek-bestuurlijke invalshoek van besluitvorming). De cursus is een schrijfcursus en niet gericht op het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Andere houvast wordt aan medewerkers geboden door

⁹ In januari 2026 heeft de raad de notitie vergaderstructuur vastgesteld waarin ook de bestuurlijke route is opgenomen.

¹⁰ Het trainingsbureau ontvangt bijvoorbeeld stukken over de voorstellen zoals deze in Opsterland zijn opgesteld en in deze paragraaf beschreven.

coaches die de stellers van stukken kunnen helpen bij het schrijven van leesbare teksten (op BI niveau) en teksten in het Fries. Meer inhoudelijk is er de mogelijkheid om aan te kloppen bij de 'strategen', medewerkers die vaak een coördinerende rol binnen de beleidsteams hebben en regelmatig aanwezig zijn in raadsvergaderingen. Medewerkers ontleen ook houvast aan de wetenschap dat de voorstellen door control nog gecontroleerd worden op rechtmatigheid en door de directiesecretaris op het zelfstandig leesbaar zijn van de voorstellen en eventuele politieke gevoeligheden. In politiek-bestuurlijk complexe dossiers wordt de directiesecretaris op verzoek vaak eerder bij het ontwikkelen van voorstellen betrokken.

3. Kwaliteit van de voorstellen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Opsterland, zoals beoordeeld door de onderzoekers en hoe raadsleden 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 Opsterland te waarderen. Daarnaast zijn de onderzoekers met behulp van een enquête en een gesprek met raadsleden (een “raadsgesprek”) nagegaan hoe deze de kwaliteit ervaren.¹¹

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 Opsterland met de gevonden resultaten in Weststellingwerf en Ooststellingwerf.

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

¹¹ Een raadslid dat niet aanwezig kon zijn bij het raadsgesprek heeft opmerkingen per mail doorgegeven. Deze zijn in dit hoofdstuk meegenomen als bevindingen uit het raadsgesprek.

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 Opsterland bevatten allemaal een procesdoel.
- De helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van de aanleiding en voorgeschiedenis.
- Twee derde van de raadsvoorstellen bevat een matige beschrijving van het probleem zoals het zich in de samenleving manifesteert. 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 die hieronder volgen.

3.2.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De 12 onderzochte raadsvoorstellen bevatten allen een duidelijk procesdoel. De helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een duidelijke omschrijving van de aanleiding en voorgeschiedenis. Bij de overige is dit matig. Een voorbeeld van een raadsvoorstel waarbij de aanleiding en de voorgeschiedenis duidelijk zijn, is onderstaand weergegeven.

Inleiding

Op 8 juli 2019 heeft de gemeenteraad het Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022 vastgesteld. Dit beleid is verlopen en daarom is het wenselijk om een nieuw meerjarenplan op te stellen. De gemeenteraad heeft 6 maart jl. besloten om het huidige beleid met anderhalf jaar te verlengen zodat gewerkt kan worden aan een nieuw integraal veiligheidsbeleid. De gemeenteraad namelijk stelt om de vier jaar nieuw veiligheidsbeleid met prioriteiten vast conform art. 38b van de Politiewet. Om die reden is een startnotitie opgesteld waarin een procesvoorstel is uitgewerkt om te komen tot een nieuw integraal veiligheidsbeleid voor de jaren 2024 tot en met 2026.

Er is een duidelijke reden dat het nieuwe beleidsplan een looptijd van drie (in plaats van vier) jaar heeft. Met deze looptijd sluiten wij aan op de looptijden van de meerwerkjaarplannen van de politie maar ook het veiligheidsbeleidsplan van de gemeente Smallingerland waar we hetzelfde basisteam mee vormen.

Figuur 3.1: Fragment uit het raadsvoorstel '[Startnotitie integraal veiligheidsbeleid 2024-2026](#)'

Twee derde van de raadsvoorstellen bevat een matige beschrijving van het probleem zoals het zich in de samenleving manifesteert. Bij de overige raadsvoorstellen is dit goed beschreven.

Zie onderstaande tabel voor de normering per raadsvoorstel.

Tabel 3.1 Resultaten analyse raadsvoorstellen Opsterland, 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 raadsleden 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 Opsterland over het waarom van de raadsvoorstellen (20 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%	35%	45%	20%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de reden om het aan de raad voor te leggen.	0%	5%	15%	40%	40%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat eerder door de raad is besloten over het onderwerp.	5%	10%	35%	40%	10%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten.	0%	20%	20%	40%	20%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat.	0%	15%	15%	60%	10%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bijna de helft van de respondenten is het er mee eens dat het procesdoel van de voorstellen duidelijk is. In het groepsinterview met raadsleden wordt benadrukt dat het procesdoel erg belangrijk is: wat wordt nu van de raad gevraagd? Verwezen wordt naar een recente discussie over de vraag wat het procesdoel van een startnotitie en van een discussienota is. Van deze discussie blijkt het college kennis te hebben genomen, wat intern tot een verduidelijking per mail heeft geleid.

80% van de respondenten is het er (zeer) mee eens 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. Het meest gekozen antwoord is "mee eens" (40%). Het meest gekozen antwoord daarna (35%) is "neutraal". Een raadslid merkt op dat het regelmatig puzzelen is hoe een voorstel zich verhoudt tot eerdere kaders en besluiten.

40% van de respondenten is het er mee eens dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten. Meer dan de helft van de respondenten vindt 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:

- Meer dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen bevat een afdoende juridisch kader.
- Ongeveer 40% van de raadsvoorstellen omschrijft duidelijk de beleidsruimte. Bij eveneens 40% is dit matig.
- Ruim de helft van de raadsvoorstellen geeft een beperkte beschrijving van beleidsalternatieven.
- Ook de raadsleden zijn vrij kritisch over de duidelijkheid van beleidsalternatieven in de raadsvoorstellen. Raadsleden geven in het raadsgesprek aan dat alternatieven in sommige gevallen belangrijk is.
- Ze geven ook aan dat het belangrijk is dat de gepresenteerde alternatieven haalbaar zijn, en dat het raadsvoorstel van elk alternatief de voor- en nadelen goed beschrijft. De beoordeling van de raadsleden in de enquête over de beschrijving van de voor- en nadelen van de alternatieven is relatief positief.

3.3.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Meer dan de helft van de 12 onderzochte raadsvoorstellen bevat een afdoende juridisch kader. Bij 2 raadsvoorstellen was dit beperkt aanwezig en bij 2 onvoldoende. Bij een raadsvoorstel was het niet nodig om te laten zien binnen welke wet- en regelgeving het besluit moest worden genomen. Een voorbeeld van een raadsvoorstel met een duidelijk juridisch kader is onderstaand weergegeven.

Door de Startnotitie Cultureel erfgoed wordt de basis gelegd voor de ontwikkeling van nieuw kaartmateriaal en beleid, om aan de vereisten van de Omgevingswet te kunnen voldoen.
De Omgevingswet verplicht gemeenten het geheel aan cultureel erfgoed in kaart te brengen en te gebruiken als onderlegger en meetlat voor ruimtelijke ontwikkelingen. Met de ontwikkeling van de nieuwe producten en het nieuwe beleid wordt aan deze eisen voldaan en wordt invulling gegeven aan de wettelijke verantwoordelijkheid voor het verankeren van cultuurhistorie in gemeentelijk beleid.

Figuur 3.2: Fragment uit het raadsvoorstel '[Startnotitie Cultureel erfgoed](#)'

Bij 5 van de 12 onderzochte raadsvoorstellen wordt de beleidsruimte goed in kaart gebracht. Bij 5 raadsvoorstellen is dit beperkt en bij 2 raadsvoorstellen wordt de beleidsruimte onvoldoende beschreven.

Het merendeel van de raadsvoorstellen bevat een beperkte beschrijving van mogelijke beleidsalternatieven. Bij 3 raadsvoorstellen worden de alternatieven duidelijk tegen elkaar afgewogen. Twee raadsvoorstellen bevatten geen alternatieven.

Onderstaande tabel geeft deze normeringen weer per raadsvoorstel.

Tabel 3.3 Resultaten analyse raadsvoorstellen Opsterland, 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.	+	-
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 Opsterland over de ruimte van de raadsvoorstellen (20 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.	10%	10%	30%	35%	15%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de beleidsalternatieven die er zijn naast het alternatief dat het college voorstelt.	20%	30%	15%	25%	5%	5%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangrijkste voor- en nadelen van de beleidsalternatieven.	0%	30%	20%	40%	5%	5%
De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad.	5%	30%	35%	25%	5%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de beleidsruimte die de gemeente heeft. Respondenten zijn kritischer als het gaat om de presentatie van beleidsalternatieven in de raadsvoorstellen: de helft van de respondenten is het er (zeer) mee oneens dat de raadsvoorstellen hier duidelijk over zijn. In het interview met raadsleden wordt aangegeven dat beleidsalternatieven in bepaalde gevallen, afhankelijk van het onderwerp en de politiek-bestuurlijk relevante aspecten die daar binnen spelen, belangrijk zijn. Dit moeten dan wel haalbare alternatieven zijn (uitvoerbaar ten aanzien van capaciteit, planning en afhankelijkheden).

Over de beschreven voor- en nadelen van beleidsalternatieven in de raadsvoorstellen is men wel positiever: 45% vindt dat deze wel duidelijk aanwezig zijn. In het raadsgesprek gaven de raadsleden aan dat als er alternatieven worden gepresenteerd het van belang is te weten wat de voor- en nadelen van elk alternatief zijn.

Respondenten zijn vrij neutraal in hun mening over dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren. Hiermee wordt bedoeld dat deze voorstellen niet alleen bedoeld zijn om formeel goed- of afgekeurd te worden, maar juist om inhoudelijke discussie in de gemeenteraad op gang te brengen. Dit gebeurt doordat raadsvoorstellen vaak meerdere beleidsalternatieven schetsen of verschillende handelingsopties presenteren. Hierdoor krijgen raadsleden de ruimte om:

- verschillende belangen en waarden tegen elkaar af te wegen;
- alternatieven met elkaar te vergelijken;
- expliciete politieke keuzes te maken over de richting van het beleid.

Met andere woorden: doordat er niet één vastomlijnde oplossing wordt opgelegd, maar meerdere mogelijkheden worden aangeboden, worden raadsleden uitgedaagd om hun standpunten te onderbouwen en het debat aan te gaan. Raadsvoorstellen hebben daarmee een belangrijke rol in het democratische besluitvormingsproces.

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:

- De helft van de raadsvoorstellen geeft beperkt inzicht in welke afwegingen van het college hebben geleid tot het aangeboden voorkeursalternatief.
- Driekwart van de raadsvoorstellen geeft een beperkt inzicht in wat het gevraagde besluit inhoudt en wat de gevolgen zijn ervan. Toch zijn de raadsleden in de enquête redelijk positief hierover. Raadsleden geven in het raadsgebesprek aan dat het belangrijk is dat 'het wezenlijke' waarover besloten wordt, duidelijk in het voorstel verwoord moet zijn.

De bevindingen worden in de navolgende subparagrafen toegelicht.

3.4.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De helft van de raadsvoorstellen geeft beperkt inzicht in welke afwegingen van het college hebben geleid tot het aangeboden voorkeursalternatief. Bij een derde van de onderzochte raadsvoorstellen is dit wel duidelijk. Bij twee raadsvoorstellen is er geen inzicht. Driekwart van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een beperkte omschrijving van het besluit en de gevolgen ervan. Twee raadsvoorstellen zijn daar duidelijk in. Er is één raadsvoorstel dat het besluit en de gevolgen niet duidelijk omschrijft. Onderstaande passage uit een van de raadsvoorstellen laat goed zien wat de inhoudelijke gevolgen zijn als de gemeenteraad 'ja' zegt tegen het besluit.

Door het krediet beschikbaar te stellen voor het aanschaffen en plaatsen van noodlokalen, is het mogelijk om nadere afspraken te maken met de leverancier en het schoolbestuur. Hierdoor kunnen de noodlokalen na de voorjaarsvakantie 2023 in gebruik worden genomen door Stichting Comprix. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het verdere gebruik van MFC Dúndelle tot aan de voorjaarsvakantie met de exploitant van MFC Dúndelle en Plaatselijk Belang Bakkeveen.

Figuur 3.3: Fragment uit het raadsvoorstel '[Middellange termijnoplossing OBS De Oanrin te Bakkeveen](#)'

Onderstaande tabel geeft de normeringen weer per raadsvoorstel.

Tabel 3.5 Resultaten analyse raadsvoorstellen Opsterland, 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	+/-	-	+/-	-	+/-	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-
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.

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 Opsterland over de voorkeur van de raadsvoorstellen (20 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.	5%	30%	40%	20%	5%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de consequenties van het voorstel voor de samenleving.	5%	25%	15%	45%	5%	5%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de (financiële) risico's die met het voorstel gepaard gaan.	5%	10%	30%	45%	10%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de politiek-bestuurlijke keuzes die het gemeentebestuur met het voorstel maakt.	5%	25%	15%	45%	10%	0%
De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten.	0%	20%	30%	40%	10%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

40% van de respondenten is neutraal over hoe raadsvoorstellen beschrijven welke belangenafwegingen er zijn gemaakt. Dit komt overeen met de analyse van de raadsvoorstellen, waaruit bleek dat de helft van de raadsvoorstellen beperkt inzicht gaf. Respondenten zijn positiever als het gaat over het beschrijven van de gevolgen van het besluit. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over zowel de consequenties voor de samenleving als de financiële risico's als de politiek-bestuurlijke keuzes. Dit in tegenstelling tot de analyse van de raadsvoorstellen, waaruit bleek dat driekwart van de onderzochte raadsvoorstellen slechts beperkt inzicht geeft in het gevraagde besluit en de gevolgen. In het interview met raadsleden wordt wel door een raadslid opgemerkt dat er soms besluiten in de onderliggende stukken verstopt zitten, waar dan later van wordt gezegd 'dit heeft u eerder besloten'. In het raads gesprek geven raadsleden daarom aan dat het belangrijk is dat het wezenlijke waarover besloten wordt, duidelijk in het voorstel verwoord moet zijn. Een raadslid geeft aan dat de raadsvoorstellen risico's wel benoemen, maar dat deze risico's zelden voorzien zijn van een inschatting van de kans, de impact en beheersmaatregelen.

40% van de respondenten vindt de deelbesluiten duidelijk.

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:

- Meer dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft beperkt inzicht 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

Meer dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft matig inzicht in de evaluatie en tussentijdse informatievoorziening. Bij twee van de raadsvoorstellen is dit op orde, bij één is dit onvoldoende. Bij twee raadsvoorstellen is het niet van toepassing (een betreft een zienswijze en de ander een opdracht tot het maken van een raadsvoorstel). Een voorbeeld van een raadsvoorstel dat goed beschrijft wat raadsleden mogen verwachten ten aanzien van een evaluatie (zowel tussentijds als op het eind) betreft de verordening voor de individuele inkomenstoelag (zie onderstaande passage).

Evaluatie

De bepalingen in de verordening en specifiek de hoogte van de toeslag worden ieder jaar geëvalueerd. Op het moment dat dit nodig is (bijvoorbeeld omdat wenselijk is dat het bedrag van de toeslag wordt verhoogd) zal een voorstel voor een gewijzigde verordening worden voorgelegd aan de raad.

Figuur 3.4 Fragment uit het raadsvoorstel '[Verordening individuele inkomenstoelage Opsterland 2024](#)'

Onderstaande tabel geeft de scores per raadsvoorstel.

Tabel 3.7 Resultaten analyse raadsvoorstellen Opsterland, 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.

Deze norm is niet bij de enquête betrokken, om de vragenlijst niet te lang te maken voor de respondenten. In het raadsgesprek 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:

- De onderzochte raadsvoorstellen geven wisselend inzicht in wie betrokken is geweest. Bij een derde is dit voldoende.
- Driekwart van de raadsvoorstellen geeft een onvoldoende omschrijving van de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden. Een verklaring hiervoor kan zijn het ontbreken van een kopje Communicatie in het format van het raadsvoorstel.¹²

¹² in het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er inmiddels een kopje 'participatie' is opgenomen in de raadsvoorstellen waarmee tevens invulling wordt gegeven aan de participatieverordening die op 1 januari 2026 in werking is getreden.

3.6.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

De raadsvoorstellen tonen een gemengd beeld over hoe duidelijk ze zijn over wie betrokken is geweest of zal worden bij het opstellen van het beleid. Vijf raadsvoorstellen geven beperkt inzicht hierin, vier voldoende inzicht en drie raadsvoorstellen onvoldoende inzicht.

Driekwart van de raadsvoorstellen geeft een onvoldoende omschrijving van wanneer – en de manier waarop – communicatie zal plaatsvinden. Een verklaring hiervoor kan de afwezigheid van een kopje ‘Communicatie’ in het raadsvoorstel zijn. Toch is er één raadsvoorstel dat dit voldoende beschrijft en één beperkt. Bij één is dit punt niet van toepassing (dit betreft de eerdergenoemde opdracht tot het maken van een raadsvoorstel). Onderstaande tabel licht dit toe per raadsvoorstel.

Tabel 3.8 Resultaten analyse raadsvoorstellen Opsterland, 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	+	-	+	-	+	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-
11	Omschrijft wanneer en waarop communicatie	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	+	N.v.t.

Het raadsvoorstel dat inzicht biedt in wie betrokken is en eveneens de communicatie goed beschrijft is het raadsvoorstel over diftar+. Onderstaand een passage hieruit.

1.1 Verandering kan vragen oproepen bij onze inwoners.

Daarom wordt samen met Omrin een communicatieaanpak opgesteld. Alle huishoudens worden schriftelijk geïnformeerd. Daarnaast wordt informatie gegeven via de afvalapp van Omrin en social media. De mogelijkheid bestaat dat huishoudens met de app enkele maanden voor de invoering van diftar+ kunnen zien hoeveel kilo's zij aanleveren. Mogelijke vragen en bezwaren worden ook samen met Omrin afgehandeld.

Figuur 3.5 Fragment uit het raadsvoorstel '[Invoeren diftar+ per 1 januari 2026](#)'

Deze normen zijn niet bij de enquête betrokken in verband met het compact houden van de enquête. In het raadsgesprek 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.
- De meeste raadsvoorstellen hebben een heldere en logische structuur, hoewel de invulling van de kopjes niet altijd consistent is. Iets meer dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen bevat geen overbodige informatie. Bij een derde van de raadsvoorstellen is er overlap in teksten. In het raadsgeprek werd eveneens opgemerkt dat raadsvoorstellen soms overbodige informatie bevatten. Dit gaat over informatie die geen duidelijk verband houdt met het gevraagde besluit.
- De meeste raadsvoorstellen zijn geschreven in goed en duidelijk Nederlands.
- Een meerderheid van de raadsleden die de enquête invulden in Opsterland is positief over de algemene leesbaarheid van de raadsvoorstellen en het format. Met uitzondering van de bevindingen ten aanzien van de zelfstandige leesbaarheid komt dit overeen met de bevindingen uit de analyse van de raadsvoorstellen.

3.7.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Een derde van de onderzochte raadsvoorstellen is geheel zelfstandig leesbaar. Een kwart van de raadsvoorstellen is niet zelfstandig leesbaar. Als een raadsvoorstel bijlagen heeft, dan zijn deze 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. Iets meer dan de helft van de raadsvoorstellen heeft een heldere en logische structuur. Bij een aantal raadsvoorstellen is dit matig, omdat de tekst onder een kopje in het format niet (geheel) overeenkomt met de naam van het kopje.

Iets meer dan de helft van de raadsvoorstellen bevat geen overbodige informatie. Bij een derde van de raadsvoorstellen zit er een mate van overlap in de teksten in het raadsvoorstel, waardoor ze een matige beoordeling krijgen. Dit is eveneens het geval bij één raadsvoorstel dat een onvoldoende beoordeling krijgt; deze bevat bovendien een aantal vrij lange zinnen.

Een meerderheid van de raadsvoorstellen is geschreven in goed en duidelijk Nederlands. Vijf raadsvoorstellen bevatten 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 Opsterland, 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.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	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 Opsterland over de leesbaarheid (20 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%	5%	25%	60%	10%	0%
De raadsvoorstellen zijn opgesteld in een duidelijk format.	5%	10%	10%	55%	20%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

De meeste respondenten uit Opsterland vinden dat de raadsvoorstellen leesbaar zijn. In het raadsgesprek werd opgemerkt dat er soms overbodige informatie staat in het raadsvoorstel. Dit komt overeen met de bevindingen uit de analyse.

Ruim de helft 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.

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.

- Raadsleden goed inwijden in hoe om te gaan met raadsvoorstellen.
- De agendacommissie steviger positioneren, zodat zij stukken kan terugsturen bij onvoldoende kwaliteit.
- De griffier eerder betrekken in het proces waarbinnen een raadsvoorstel tot stand komt.
- Met college en raad gezamenlijk kijken hoe de kwaliteit van de raadsvoorstellen verder verbeterd kan worden.
- Als ambtenaar nadenken over welke informatie bijdraagt aan het besluit en welke tekst kan worden weglaten die geen informatie geeft over het besluit.
- In het begin van het raadsvoorstel duidelijk maken wat de achtergrond is, waar het besluit over gaat en waar de gemeente naar toe wil.
- Goed aangeven in welke fase van de beleidscyclus het raadsvoorstel zich bevindt zodat raadsleden ook weten waarover nu besloten wordt.
- In het raadsvoorstel zelf aangeven wat er inhoudelijk besloten wordt.
- Duidelijker maken wat het voorstel betekent voor inwoners en wanneer resultaat zichtbaar is.
- Benoemen wanneer en hoe de raad tussentijds wordt geïnformeerd over de voortgang.
- Risico's concreter maken (wat is de kans, wat is de impact en welke beheersmaatregelen zijn er?).
- Standaard een onderdeel "keuze voor de raad" met alternatieven en motivering.
- Een vaste paragraaf "Uitvoering" (capaciteit, planning, afhankelijkheden).
- Weglaten van het kopje SDG's.
- Simpel taalgebruik, geen lange volzinnen.

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: ".

De helft 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 informeren¹³. Daarnaast geeft ruim een derde van de respondenten aan dat ze graag voorafgaand meer gericht informatie zou willen ontvangen.

Tabel 3.11 Mogelijke verbeteringen volgens respondenten (20 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	25%
De raad voorafgaand meer informeren	20%
De raad voorafgaand meer gericht informeren	35%
Voorafgaand aan behandeling een controle op vormvereisten die de raad stelt aan raadsvoorstellen	15%
Meer tijd voor raadsleden om voorafgaand aan de behandeling zich te oriënteren / informeren	50%
Anders	25%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bij “Anders, namelijk” werden de volgende zaken genoemd:

- *‘Yn it Frysk en fergaderje op moandei blinder’*
- *‘Startnotitie alleen als het om echt nieuw beleid gaat. Anders bestaande notitie verder uitwerken.’*
- *‘Een klankbordgroep Sociaal domein’*
- *‘Probeer veel meer de 30 seconden regel toe te passen om vlug de essentie van een voorstel eigen te kunnen maken’*
- *‘Transparantie afweging in voorstel zelf, met alle voor- en nadelen’*

3.9 Vergelijking met Weststellingwerf en Ooststellingwerf

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 korte samenvatting opgenomen van de bevindingen van deze vergelijking. Bijlage 5 geeft de detailresultaten van de vergelijking met Weststellingwerf en Ooststellingwerf voor zowel de onderzochte raadsvoorstellen als de enquête onder raadsleden.

Het format voor de raadsvoorstellen in Opsterland heeft ten opzichte van Ooststellingwerf minder onderdelen. De raadsvoorstellen in Ooststellingwerf bevatten bijvoorbeeld het kopje ‘Inwonersparticipatie’ dat niet aanwezig is in Opsterland. Het format van Weststellingwerf heeft hetzelfde aantal onderdelen als in Opsterland (niet alle onderdelen hebben dezelfde inhoud).

De kwaliteit van de onderzochte raadsvoorstellen in Opsterland is op veel punten vergelijkbaar met die in Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Op deze punten wijkt de kwaliteit af van Ooststellingwerf en/of Weststellingwerf:

¹³ Sinds het aantreden van de nieuwe raad wordt gewerkt met een nieuwe vergaderstructuur waarmee er een duidelijker fasering is in (technische) informeren en (politieke) oriënteren.

- *Het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college:*
Opsterland wordt hier minder positief beoordeeld dan Weststellingwerf.
- *Omschrijving van de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden:*
Opsterland wordt op deze norm door de onderzoekers minder positief beoordeeld dan Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, dat als enige geen kopje Communicatie bevat. Weststellingwerf heeft meer positieve beoordelingen dan Opsterland (en ook meer dan Ooststellingwerf).

De mening van raadsleden in Opsterland over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op alle onderdelen vergelijkbaar met de meningen in Ooststellingwerf. Ten opzichte van Weststellingwerf zijn er twee verschillen:

- Een aantal respondenten in Weststellingwerf is kritischer als het gaat over hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over wat ze wijzigingen aan eerder genomen raadsbesluiten.
- In Weststellingwerf zijn de respondenten vrijwel uitsluitend positief over de duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes in de raadsvoorstellen, terwijl de meningen in Opsterland meer gemengd zijn.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Opsterland

Gemeente Opsterland, *Bestuurlijk – ambtelijk samenspel*, z.d..

Gemeente Opsterland, *Format raadsvoorstel met besluit*, z.d.

Gemeente Opsterland, *Handleiding adviezen en voorstellen*, besluitvormingsproces Opsterland, mei 2021.

Gemeente Opsterland, Agendacommissie en L. Meijer, *Memo – behandeling startnotitie*, 4 maart 2025.

Gemeente Opsterland, *Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Opsterland*, 2017, 9 oktober 2017.

Gemeente Opsterland, Diverse instructies: Ambtelijke check en bestuurlijke check B&W adviezen, werkwijze privacy-vriendelijk voorstel inbrengen, toelichting middelen, diverse data.

Andere bronnen

LVE (Loo van Eck), *Helder en strategisch adviseren*, gemeente Opsterland en sheets, april 2025.

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.

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

- Beleidsadviseurs
- Concerncontroller
- Directiesecretaris
- Gemeentesecretaris
- Griffier
- Raadsleden
- Burgemeester
- Wethouder

De enquête is uitgezet onder raadsleden.

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 *waaroever* 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.
Waaroever	
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 keuzeoptyes 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 Opsterland zijn onderstaande 12 raadsvoorstellen geselecteerd en geanalyseerd.

Tabel B4.1 Geanalyseerde raadsvoorstellen Opsterland

	Datum raads-vergadering	Raadsvoorstel
1	12-12-2022	Middellange termijnoplossing OBS De Oanrin te Bakkeveen
2	13-02-2023	Startnotitie Cultureel Erfgoed
3	13-02-2023	Regiovisie Jeugdhulp
4	05-06-2023	Startnotitie Integraal Veiligheidsbeleid
5	18-09-2023	Woonvisie
6	08-07-2024	Beleidsnotitie Gemeentelijke begraafplaatsen Opsterland 2024-2030
7	08-07-2024	Verordening Individuele Inkomens toeslag Opsterland 2024
8	11-11-2024	Integraal Veiligheidsbeleid 2024-2027
9	11-11-2024	Visiedocument 2024-2028 FUMO
10	24-03-2025	Dorpenbeleid
11	22-04-2025	Diftar+
12	30-06-2025	Oprichting Energie Collectief Opsterland

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 Opsterland

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.	+	-
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.	+/-	-	+/-	-	+/-	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-
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.
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.	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	+	N.v.t.
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.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	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:

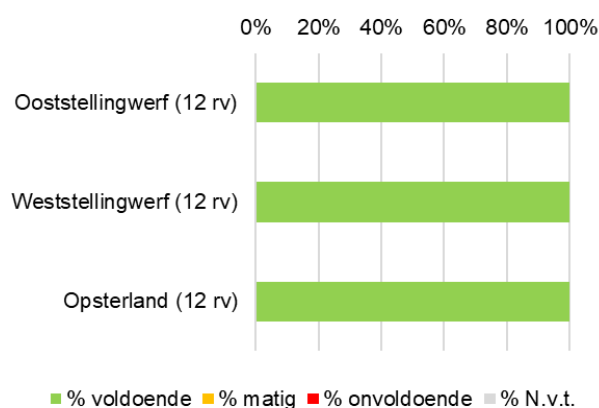
- Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

- 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.

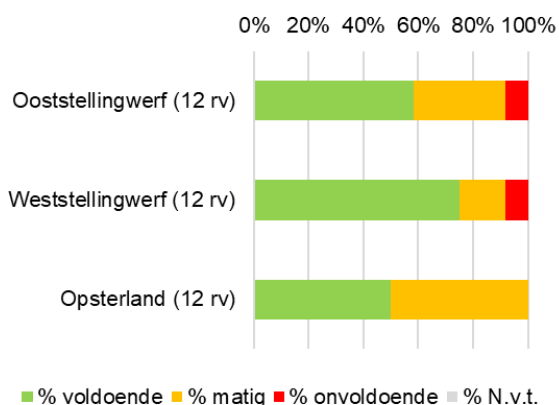
Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

Bevat een procesdoel



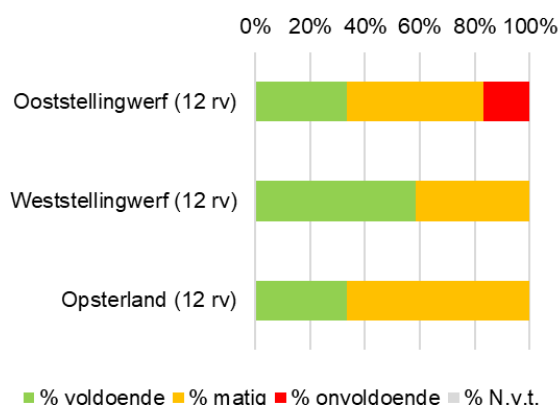
De raadsvoorstellen van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland bevatten allemaal een procesdoel.

Bevat een aanleiding en voorgeschiedenis



In alle drie de gemeenten bevat minimaal de helft van de onderzochte raadsvoorstellen een goede aanleiding en voorgeschiedenis. In Opsterland is er geen enkel raadsvoorstel met een onvoldoende, maar de helft van de raadsvoorstellen heeft een matige score. De verschillen tussen de OWO-gemeenten zijn niet significant.

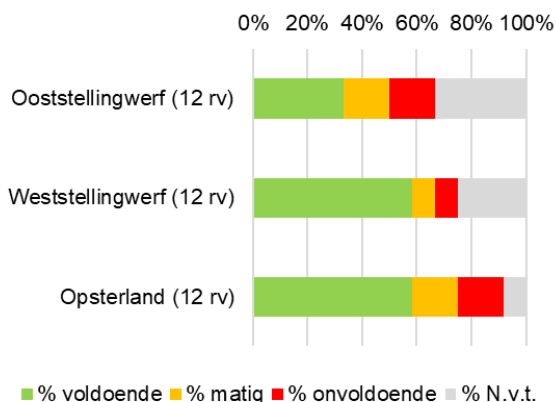
Bevat een probleembeschrijving



In Opsterland beschrijft meer dan de helft van de raadsvoorstellen het probleem matig. Ooststellingwerf heeft twee raadsvoorstellen waarin het probleem onvoldoende werd beschreven. 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.

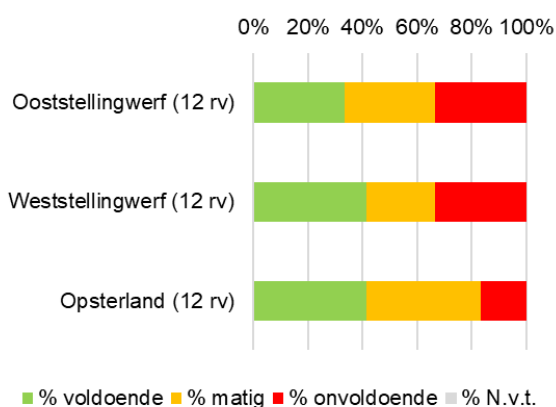
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

Beschrijft het juridische kader



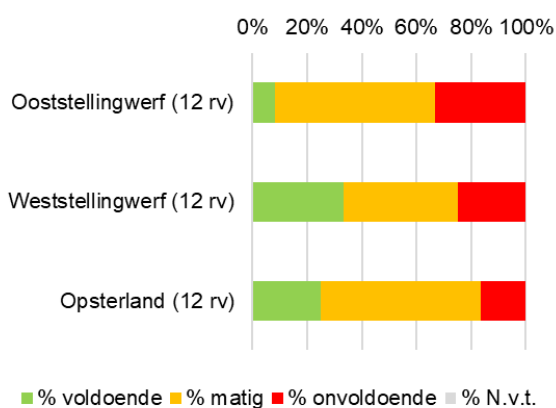
In de gevallen waar een juridisch kader nodig werd geacht, werd dit in alle drie de gemeenten in minimaal de helft van de raadsvoorstellen duidelijk beschreven. De verschillen tussen de OWO-gemeenten zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

Beschrijft de beleidsruimte



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

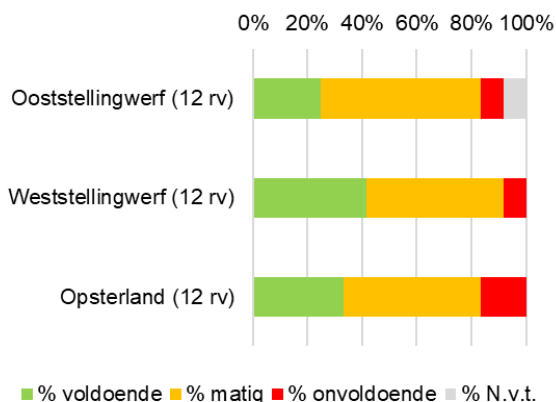
Bevat beleidsalternatieven



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

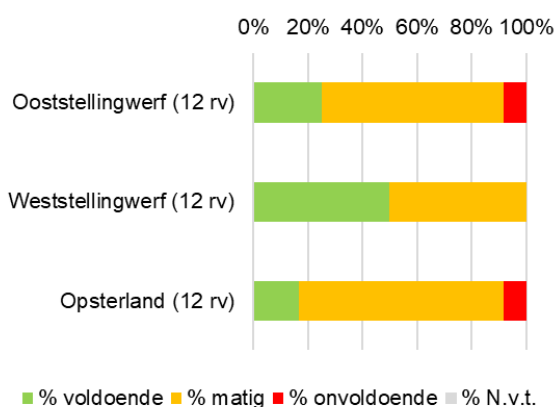
Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

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.

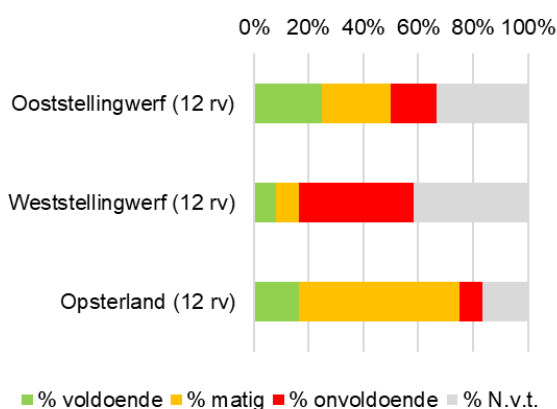
Omschrijft duidelijk het besluit en de gevolgen



Net als in Opsterland 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

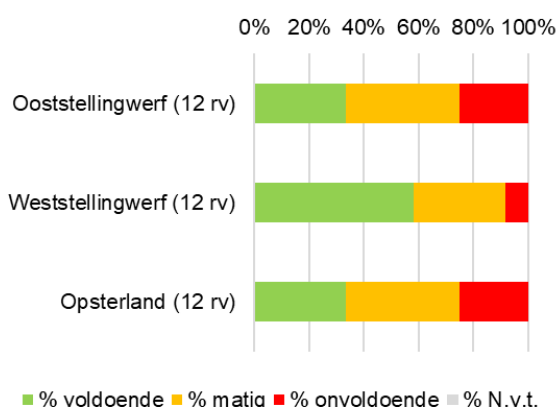
Bevat tijdstip evaluatie en voortgangsinfo



Alle drie de gemeenten tonen gemengde resultaten over het beschrijven van het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college. Opsterland heeft significant meer matige scores dan Weststellingwerf.

Met wie: betrokkenheid stakeholders en communicatie

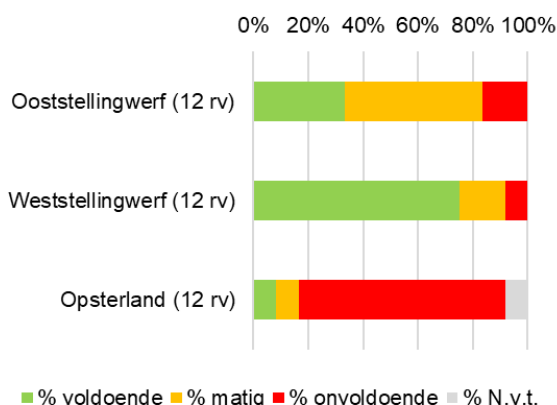
Biedt inzicht in wie betrokken is



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

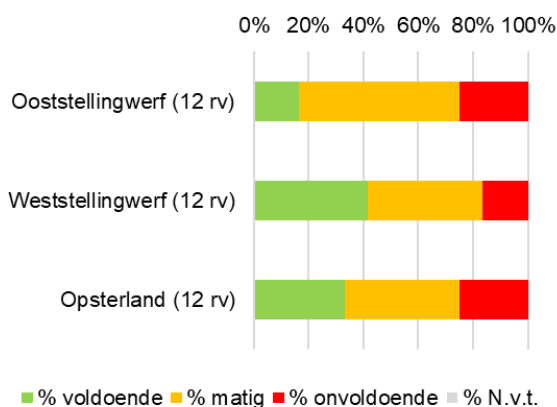


De beoordeling van de beschrijving van de communicatie laat grote verschillen zien tussen de OWO-gemeenten.

Weststellingwerf heeft meer goede beoordelingen dan Opsterland (en ook Ooststellingwerf). 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

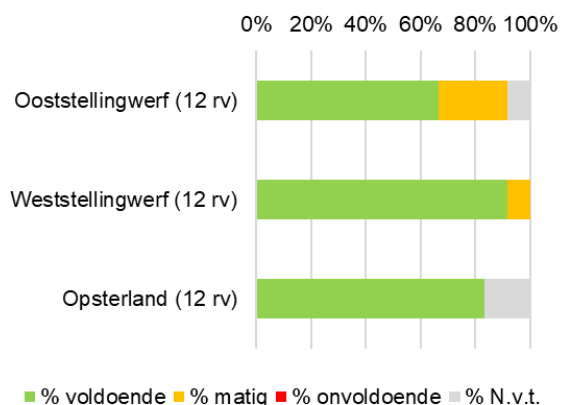
Voorstel is zelfstandig leesbaar



Bij alle drie de gemeenten zijn de meeste onderzochte raadsvoorstellen matig of onvoldoende zelfstandig leesbaar.

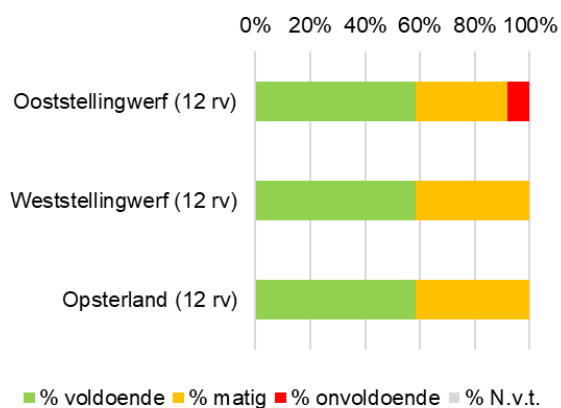
De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

Bijlagen zijn nuttig



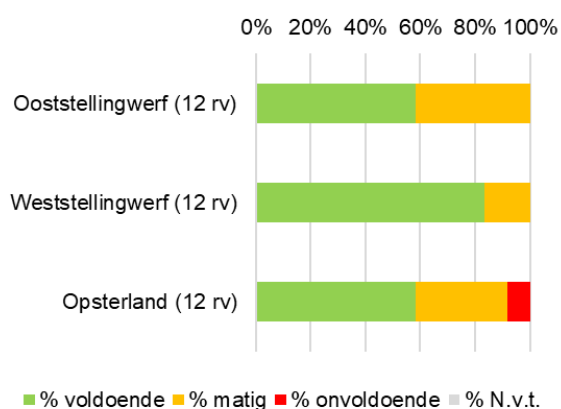
Bijlagen bij een raadsvoorstel bevatten meestal de beleidsnota's waar het raadsvoorstel betrekking op heeft. Deze worden in alle drie de gemeenten over het algemeen nuttig gevonden, omdat ze raadsleden meer gedetailleerde informatie verschaffen dan wat het raadsvoorstel samengevat weergeeft. De resultaten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

Voorstel heeft heldere en logische structuur



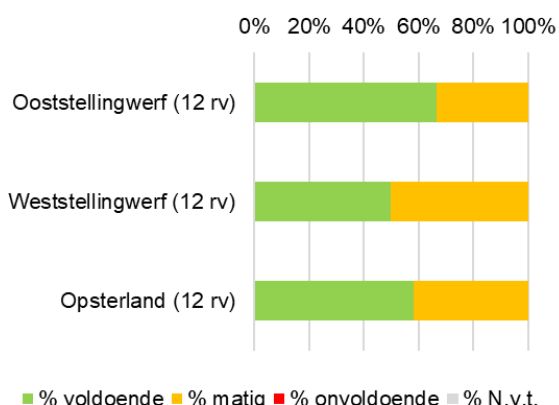
De raadsvoorstellen in de OWO-gemeenten zijn zeer vergelijkbaar als het gaat om de beoordeling van de structuur: deze wordt in de meeste gevallen als goed beoordeeld.

Voorstel heeft geen overbodige informatie



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

Goed en duidelijk Nederlands



Opsterland is vergelijkbaar met Ooststellingwerf en Weststellingwerf 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 Opsterland is op de meeste punten vergelijkbaar met die in Ooststellingwerf en Weststellingwerf. De enige twee uitzonderingen:

- Het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college: Opsterland heeft significant meer matige scores dan Weststellingwerf.
- Communicatie: 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. Weststellingwerf heeft meer goede beoordelingen dan Opsterland (en ook meer dan Ooststellingwerf).

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 Opsterland raadsvoorstel nummer 9 uit de analyse).

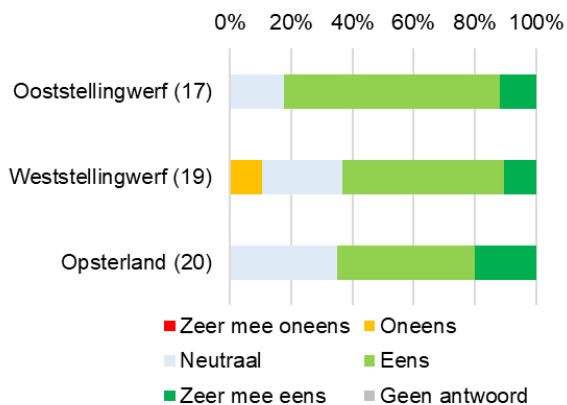
Het raadsvoorstel van Ooststellingwerf en Weststellingwerf is ondanks het verschil in format eensluidend aangeboden in beide gemeenten. In Opsterland is de tekst ook vrijwel hetzelfde, maar een aantal titels van de argumenten en kanttekeningen is aangepast en er zijn op een aantal plaatsen wat zinnen 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

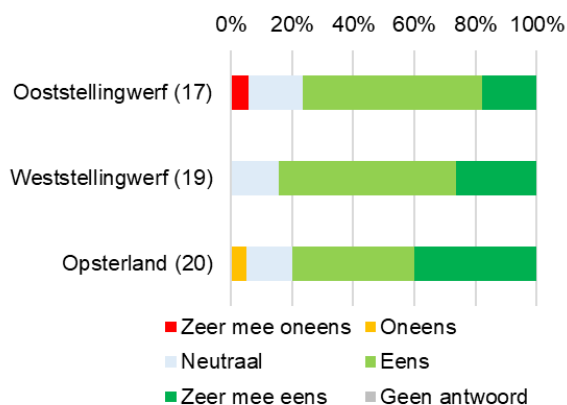
Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan



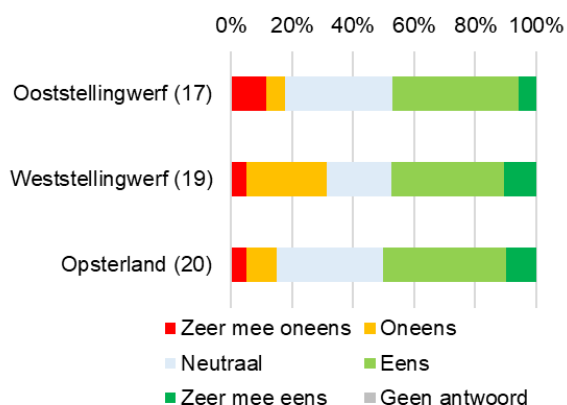
In alle drie de gemeenten vindt meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan. Er zijn dan ook geen significante verschillen.

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



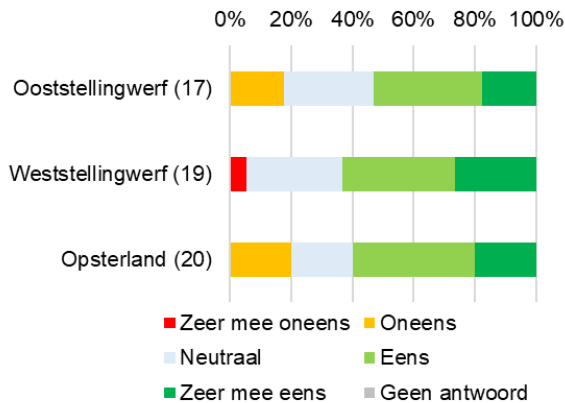
Een ruime meerderheid van de respondenten uit de drie gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de reden om het aan de raad voor te leggen. De meningen zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

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



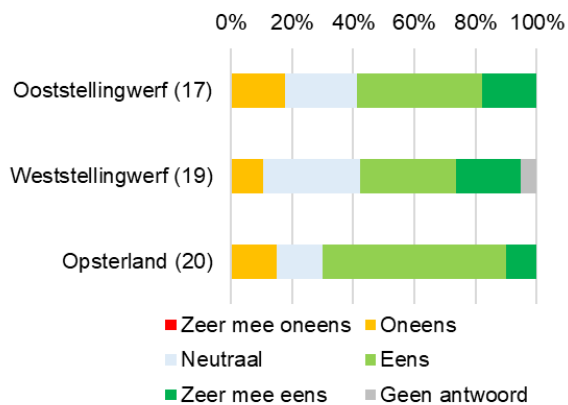
De helft van de respondenten uit alle drie de gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat eerder door de raad is besloten. De verschillen zijn niet significant.

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het wijzigt aan wateerder 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. Opsterland verschilt niet significant van Ooststellingwerf. Weststellingwerf is wel (net) significant verschillend met Opsterland als het gaat om het aantal respondenten dat het oneens is.

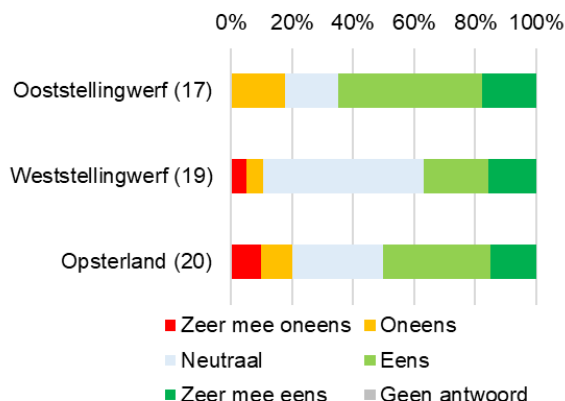
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat



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.

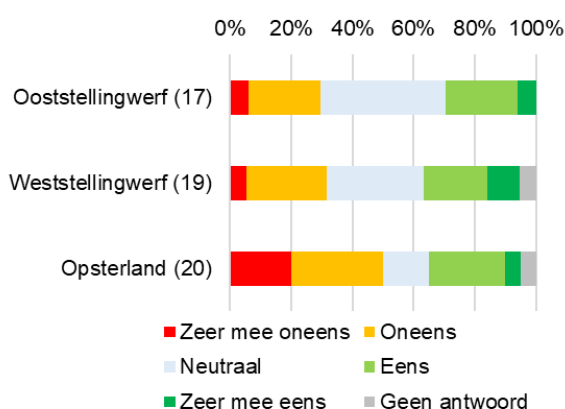
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

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



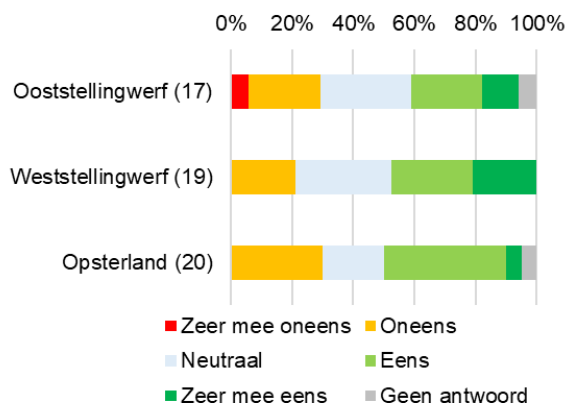
De meningen in Opsterland zijn op dit punt niet significant anders dan die in Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Tussen Ooststellingwerf en Weststellingwerf is er wel een significant verschil: In Weststellingwerf zijn meer respondenten neutraal over de beschrijving van de beleidsruimte dan in Ooststellingwerf.

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

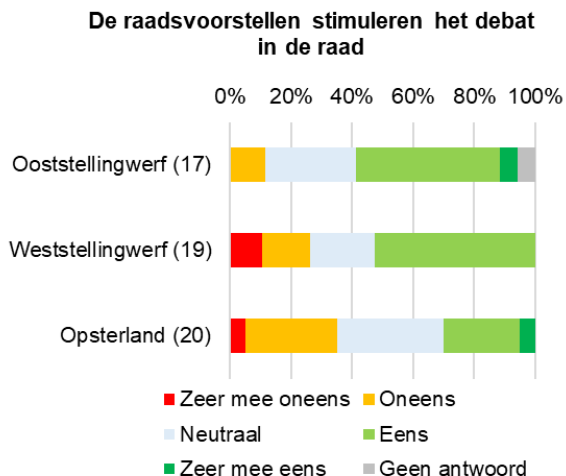


De reacties op de vraag of de raadsvoorstellen duidelijk zijn over beleidsalternatieven zijn in alle drie de gemeenten gemengd. Deze meningen zijn niet significant verschillend van elkaar.

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

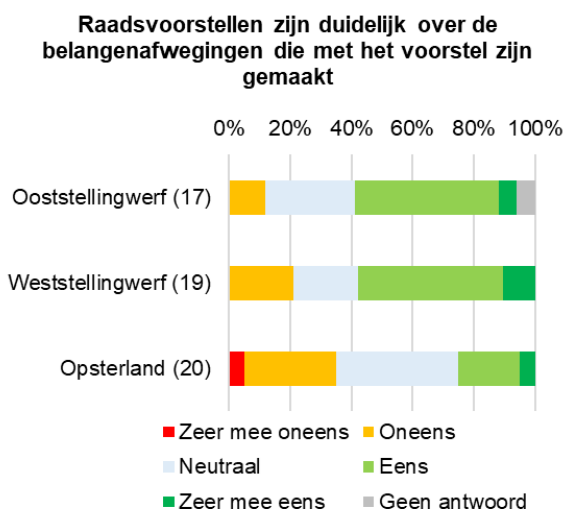


Respondenten uit de drie gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief over hoe hun raadsvoorstellen voor- en nadelen van beleidsalternatieven presenteren. Er zijn dan ook geen significante verschillen

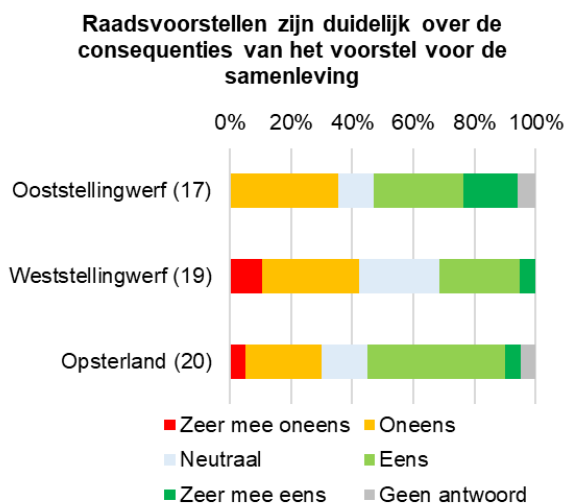


In Ooststellingwerf en Weststellingwerf vindt iets meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren. In Opsterland zijn de meningen wat gemengder. Deze meningen zijn echter niet significant anders dan die in Ooststellingwerf en Weststellingwerf.

Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

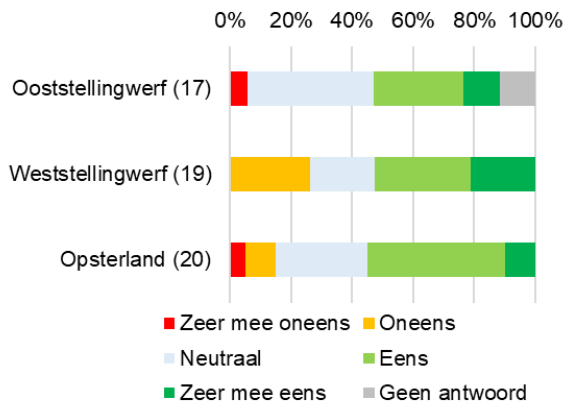


Iets meer dan de helft van de respondenten in Ooststellingwerf en Weststellingwerf vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de gemaakte belangenafwegingen. In Opsterland is men vrij neutraal hierover. Desondanks zijn de meningen niet significant verschillend tussen de drie gemeenten.



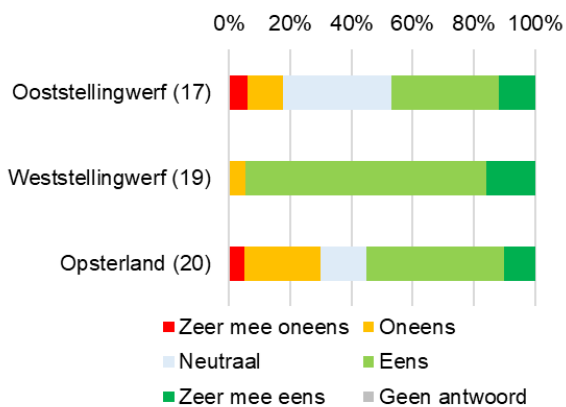
Respondenten uit alle drie de gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief als het gaat om hoe raadsvoorstellen de gevolgen voor de samenleving beschrijven. De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

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



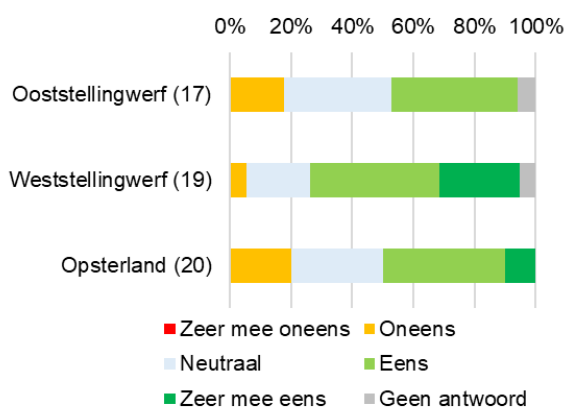
In alle drie de gemeenten vindt ruim de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen goed de (financiële) risico's beschrijven. Er zijn geen significante verschillen tussen Opsterland en Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Er is wel een verschil tussen Ooststellingwerf en Weststellingwerf: Weststellingwerf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

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



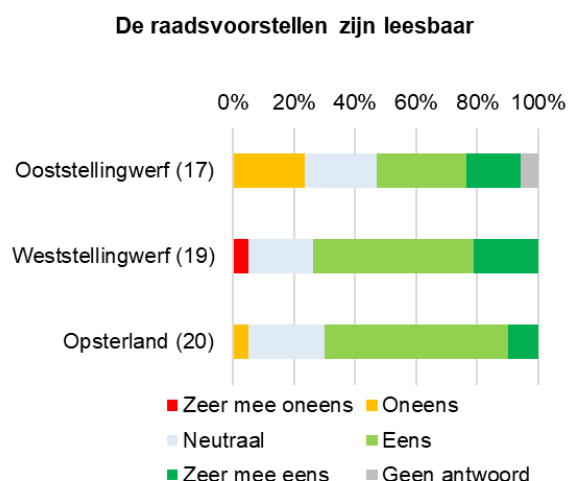
In Weststellingwerf zijn respondenten het er bijna allemaal (zeer) mee eens dat de raadsvoorstellen de politiek-bestuurlijke keuzes duidelijk weergeven. Opsterland heeft significant minder respondenten dan Weststellingwerf die het daar mee eens zijn (ditzelfde geldt overigens ook voor Ooststellingwerf).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

De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten



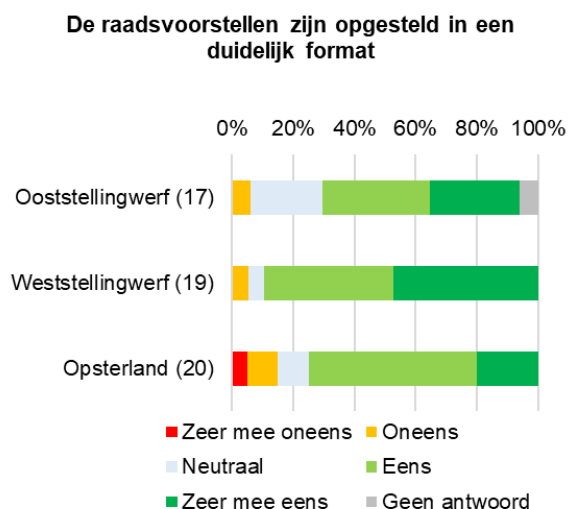
De mening in Opsterland over de duidelijkheid van de deelbesluiten is niet anders dan die in Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Tussen Ooststellingwerf en Weststellingwerf is er wel een verschil: Het aantal respondenten dat het er zeer mee is, is significant hoger in Weststellingwerf.

Leesbaarheid



In Opsterland en Weststellingwerf 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.



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

Samenvattend: De mening van raadsleden in Opsterland over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op alle onderdelen vergelijkbaar met de meningen in Ooststellingwerf. Ten opzichte van Weststellingwerf zijn er twee verschillen:

- Een aantal respondenten in Weststellingwerf is kritischer (het er mee oneens) als het gaat over hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over wat ze wijzigingen aan eerder genomen raadsbesluiten.
- In Weststellingwerf zijn de respondenten vrijwel uitsluitend positief over de duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes in de raadsvoorstellen, terwijl de meningen in Opsterland meer gemengd 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 Opsterland een overzicht op van 257 voorstellen.¹⁴ 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

¹⁴ In de periode 2022-2025 respectievelijk 51 (2022), 84 (2023), 77 (2024) en 45 (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 Opsterland geleid tot 19 respondenten op een totaal van 21 raadsleden, een respons van 90%. 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.