De kwaliteit van raadsvoorstellen

Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in Weststellingwerf

augustus 2026

WESTSTELLINGWERF

Inhoudsopgave

Leeswijzer **2**

Bestuurlijke nota **3**
Essentie 4
Conclusies 6
Aanbevelingen 8
Bestuurlijke reactie 9

Nota van bevindingen **10**
1. Inleiding **11**
1.1 Aanleiding 11
1.2 Onderzoeksdoel en afbakening 11
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen 12
1.4 Onderzoeksaanpak en -verantwoording 13
1.5 Uitwerking van kwaliteit en normenkader 13
2. Bevindingen bij organisatie van kwaliteit **15**
2.1 Inleiding 15
2.2 Kwaliteitscriteria binnen Weststellingwerf 15
2.3. Omschrijving van verantwoordelijkheden 18
2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training 19
3. Kwaliteit van de voorstellen **21**
3.1 Inleiding 21
3.2 Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving 21
3.3 Politieke keuzes, belangenafweging en alternatieven 24
3.4 Inzicht in het voorkeursalternatief en afwegingen 27
3.5 Evaluatie 30
3.6 Betrokkenheid participatie en communicatie 31
3.7 Leesbaarheid 33
3.8 Wensen 34
3.9 Vergelijking met Ooststellingwerf en Opsterland 36

Bijlage 1 Bronnenlijst 38
Bijlage 2 Respondenten 39
Bijlage 3 Toelichting op het normenkader 40
Bijlage 4 Overzicht analyse raadsvoorstellen 45
Bijlage 5 Benchmark 48
Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording 61

Leeswijzer

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

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

Bestuurlijke nota

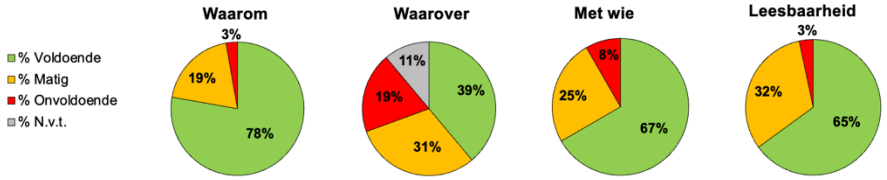
Essentie

Jaarlijks bereiken ruim 60 voorstellen van het college de gemeenteraad van Weststellingwerf. De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de vraag of de kwaliteit van deze voorstellen voldoende is om de gemeenteraad te helpen goede afwegingen te maken en besluiten te nemen. De kwaliteit van raadsvoorstellen is een cruciale randvoorwaarde om de raad goed in positie te brengen.
Kernachtig geformuleerd zijn raadsleden neutraal tot positief over de kwaliteit en zij zien ook ruimte voor verbetering.
De rekenkamer ziet dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is en op bepaalde onderdelen verbeterd kan worden.

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

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 '*leesbaarheid*' heeft de rekenkamer verder geconcretiseerd in 16 normen.

Uit de analyse van de 12 voorstellen volgt dat de voorstellen op 3 thema´s voldoende 'scoren' op de kwaliteitsnormen. Met andere woorden: de kwaliteit is voldoende. In de analyse valt verder op dat de voorstellen vooral aan kwaliteit kunnen winnen door beter duidelijk te maken *waarover* het voorstel gaat (zie figuur 1).



Figuur 1 Algemene beoordeling van de raadsvoorstellen

Kijken we naar de 16 kwaliteitscriteria dan valt op dat het met name ontbreekt aan informatie over de beleidsruimte en de keuzes die voorliggen. Daarnaast ontbreekt het vaak aan informatie over de wijze en het tijdstip waarop het voorstel geëvalueerd zal worden. En - in mindere mate - is niet altijd duidelijk hoe het college met het voorstel de afweging maakt tussen de belangen, dilemma's en alternatieven die met het voorstel gepaard gaan.
De voorstellen zijn in Weststellingwerf doorgaans voldoende leesbaar.

Naast de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf heeft de rekenkamer aan de hand van vier kwaliteitscriteria gekeken naar de organisatie van kwaliteit: zijn de verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit helder omschreven en aan

medewerkers toebedeeld? En is er voldoende houvast voor medewerkers dankzij handleidingen, instructies en/of training?

De rekenkamer concludeert dat de borging van kwaliteit in de organisatie goed is, maar dat niet alle kwaliteitscriteria bij alle betrokkenen bekend zijn en dat er weinig aandacht is voor het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de stellers van stukken.

De rekenkamer heeft mogelijke verbeteringen vervat in 3 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 Weststellingwerf zodanig is dat zij de gemeenteraden voldoende helpen om goede afwegingen te kunnen maken en besluiten te nemen. De rekenkamer komt op basis van de onderzoeksresultaten tot de volgende hoofdconclusie.

De rekenkamer is van oordeel dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is, maar er is nog duidelijk ruimte voor verbetering. Zo is de informatie over het *waarom*, met *wie* en de *leesbaarheid* voldoende, maar kan het *waarover* nog geoptimaliseerd worden . Ook kan de bekendheid van de kwaliteitscriteria worden versterkt.

De hoofdconclusie wordt in de volgende 3 deelconclusies geconcretiseerd.

1. **De criteria die de gemeente Weststellingwerf hanteert, dragen bij aan de kwaliteit van raadsvoorstellen maar kunnen aangevuld worden .**

Veel voorstellen worden door de onderzoekers op diverse normen positief beoordeeld. Daarnaast vallen ook enkele normen op waarop het merendeel van de raadsvoorstellen onvoldoende ‘scoren’. Zo ontbreken in de voorstellen vaak de beleidsruimte en de keuzes en beleidsalternatieven die met het voorstel aan de orde zijn of zijn deze niet duidelijk. 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.

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

Weststellingwerf hanteert een uitgebreid format met uitleg en instructies. Er is een uitgebreide en expliciete beschrijving van het bestuurlijk proces met daarin de verantwoordelijkheden en er is een cursus die medewerkers ontvangen van ervaren collega’s in de organisatie. Dit alles biedt houvast aan medewerkers bij het ontwikkelen van raadsvoorstellen. Tegelijkertijd valt op dat de cursus in de afgelopen 17 jaar 3 tot 4 keer is gegeven. Geconcludeerd moet worden dat een interval van 4 jaar te lang is voor een cursus om effectief te zijn.
Raadsleden en bestuurders spelen geen rol in deze cursus en de betrokkenheid bij de cursus vanuit de griffie is onduidelijk. Daarmee is er minder aandacht voor het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de stellers van stukken.
Verder valt op dat door het ontbreken van een centraal document met daarin een overzicht van de kwaliteitscriteria, deze niet voor alle betrokkenen bekend zijn. Zo zijn de kwaliteitscriteria die de agendacommissie hanteert niet bekend in de organisatie.

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

De enquête en het groepsinterview leveren in het algemeen een positief beeld op. Er zijn enkele positieve ‘uitschieters’. Raadsleden vinden nadrukkelijk dat de voorstellen het debat in de raad

stimuleren, dat de voorstellen duidelijk zijn over de politiek-bestuurlijke keuzes die ermee gemaakt worden en dat de voorstellen zijn opgesteld in een duidelijk format.

Waar onderzoekers aan raadsleden vragen naar wat (nog) beter kan, wordt bovenal onderstreept dat de kwaliteit blijvende aandacht verdient. Dit, omdat een goed voorstel helpt bij het tegengaan van onnodig veel (technische) vragen en het voeren van een goed debat over de belangrijkste keuzes die op dat moment voorliggen.
Er zijn ook kritiekpunten. Raadsleden geven aan dat het wenselijk is dat er 'gebalanceerd' aandacht is voor zowel de positieve als de negatieve kanten van het voorstel en dat soms een duidelijke voorgeschiedenis ontbreekt, wat vooral voor nieuwe raadsleden belangrijk wordt gevonden.

Aanbevelingen

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

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

De raadsvoorstellen kunnen aan kwaliteit winnen als er beter duidelijk wordt gemaakt welke beleidsruimte er is en welke alternatieven er zijn en hoe deze door het college zijn gewogen. Beschrijf in de voorstellen duidelijk op welke wijze en wanneer het beleid geëvalueerd zal worden.

2. **Laat door een vertegenwoordiging uit de raad en het college in samenspraak met de griffie een document opstellen met daarin alle kwaliteitscriteria die bij een raadsvoorstel aan de orde zijn.**

De kwaliteitscriteria zoals die nu worden gehanteerd zijn niet bij alle betrokkenen bekend. Daarom is het van belang dat er in gezamenlijkheid een overzichtelijk document wordt opgesteld waarin alle kwaliteitscriteria zijn opgenomen en daarmee voor alle betrokkenen kenbaar zijn. Gebruik daarvoor de inventarisatie van kwaliteitscriteria die in de Nota van Bevindingen is opgenomen (hoofdstuk 2, paragraaf 2.2) en kijk waar er sprake is van overlap. Hanteer steeds dezelfde begrippen voor dezelfde kwaliteitscriteria en werk deze eenduidig uit.

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

Breng in het cursusaanbod voor stellers van raadsvoorstellen ook nadrukkelijk een politiek-bestuurlijke invalshoek onder de aandacht. Dit kan door het betrekken van raadsleden, bestuurders en de griffier in de uitvoering van het cursusaanbod. Een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit kan dienen als aanvulling op de bestaande cursus waarin het schrijven van raadsvoorstellen meer technisch aan de orde is. Besteed in de cursus ook aandacht aan de kwaliteitscriteria waar de raadsvoorstellen nu niet altijd goed uit de verf komen (genoemd bij conclusie 2). Benut in de training de toelichting op de in dit onderzoek gehanteerde normen (in bijlage 3).

Bij het ontwikkelen van een cursus waarin het politiek-bestuurlijk perspectief op besluitvorming centraal staat kan ook deze beoordelingskaart voor raadsvoorstellen behulpzaam zijn die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ontwikkelde: klik hier.

Bestuurlijke reactie

Aan: Rekenkamercommissie Weststellingwerf
Ter attentie van: mevr. J. Rijpma

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega

Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega

Telefoon
140561

Fax
(0561) 6136 06

Internet
www.weststellingwerf.nl

E-mail
info@weststellingwerf.nl

Wolvega, 30 juni 2026

Zaaknummer: 0098294939
Documentnummer: 0098832206

Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek rekenkamer naar kwaliteit raadsvoorstellen

Geachte leden van de rekenkamer,

Allereerst willen wij u bedanken voor het rapport "*De kwaliteit van raadsvoorstellen - Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in Weststellingwerf*". Onze eerste reactie na het lezen van het rapport is dat wij ons kunnen vinden in de gegeven conclusie en aanbevelingen.

Inhoudelijke reactie op conclusie en aanbevelingen

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

U noemt in het rapport verschillende kwaliteitscriteria die niet altijd goed uit de verf komen: het geven van informatie over beleidsvrijheid en beleidsalternatieven, het benoemen wanneer beleid wordt geëvalueerd, en het aangeven hoe het college vormgeeft aan haar actieve informatieplicht.

Het college neemt deze aanbeveling over. Op basis van aanbeveling 2 gaan we aan de slag met het maken van een lijst met alle kwaliteitscriteria en het ervoor zorgen dat deze lijst voor iedereen die ermee moet werken, beschikbaar is. De onder aanbeveling 1 genoemde kwaliteitscriteria die niet altijd goed uit de verf komen, krijgen een plek op deze lijst. Daarnaast gaan we bekijken of het behulpzaam kan zijn om wijzigingen aan te brengen in ons format voor raadsvoorstellen. Zo zorgen we ervoor dat het format goed aansluit bij de gestelde kwaliteitscriteria.

2. **Laat door een vertegenwoordiging uit de raad en het college in samenspraak met de griffie een document opstellen met daarin alle kwaliteitscriteria die bij een raadsvoorstel aan de orde zijn.**

Het college neemt deze aanbeveling over en onderschrijft het belang dat er in gezamenlijkheid een overzichtelijk document wordt opgesteld waarin alle kwaliteitscriteria zijn opgenomen en dat dit document goed vindbaar is voor iedereen die werkt met deze criteria. Het college vraagt bij het opstellen van deze kwaliteitscriteria aandacht voor een goede balans tussen volledigheid en werkbaarheid.

De ambtelijke organisatie en de griffie zullen het proces om te komen tot het document gezamenlijk vormgeven. Via de griffie wordt een delegatie van de raad betrokken. Zo sluiten de kwaliteitscriteria aan bij de informatiebehoefte van de raad en bij de praktijk van het opstellen en behandelen van raadsvoorstellen. Vervolgens zorgen we ervoor dat de lijst met criteria bij alle betrokkenen bekend wordt.

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

Het college neemt de aanbeveling over. Het is van belang om medewerkers trainingen aan te bieden over de twee genoemde onderwerpen. We bekijken de komende tijd of de schrijftraining vaker kan worden aangeboden dan nu het geval is. Daarnaast bekijken we in hoeverre het mogelijk is om binnen deze trainingsmomenten ook aandacht te besteden aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Mocht dit niet blijken te kunnen, dan gaan we kijken hoe we op andere manieren/op andere momenten invulling kunnen geven aan dat deel van de aanbeveling. We gaan ook meer aandacht besteden aan het thema politieke sensitiviteit in het inwerkprogramma voor nieuwe ambtenaren.

In relatie tot beide onderdelen gaan we bekijken of en in hoeverre hiervoor voldoende ruimte is binnen het huidige opleidingsbudget.

Het college van burgemeester en wethouders van Weststellingwerf,

de secretaris, de burgemeester,

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 Weststellingwerf bereiken jaarlijks circa 65 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 die is aangetreden na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026, kunnen de inzichten een goed startpunt vormen voor zorgvuldige besluitvorming in de nieuwe raadsperiode.

---

[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.

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 ambtelijke feitencheck op de concept-Nota van Bevindingen die door de rekenkamer is voorgelegd.
- Een groepsinterview met raads(commissie)leden.
- 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.
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 voor zover dat relevant 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.

	Normen voor de analyse van raadsvoorstellen
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.
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 Weststellingwerf:

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 Weststellingwerf. 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 Weststellingwerf tot uitdrukking komen.

2.2 Kwaliteitscriteria binnen Weststellingwerf

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De gemeenteraad van Weststellingwerf heeft geen nadrukkelijk besluit genomen over waarop gelet moet worden bij het toetsen van de kwaliteit van raadsvoorstellen.
- Er bestaat in Weststellingwerf 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.

- Ook de agendacommissie en griffie hanteren een lijst van kwaliteitscriteria waarmee invulling wordt gegeven aan de 'toetsende rol' van de agendacommissie. Deze lijst is niet vastgesteld door de raad.
- De opgestelde (lijsten met) kwaliteitscriteria zijn niet bij alle betrokkenen bekend.
- Er bestaat ook een format met uitleg en invulinstructies.
- De meeste kwaliteitscriteria worden met de invulinstructies toegelicht en staan ook centraal in een cursus voor de opstellers van voorstellen.
- In Weststellingwerf wordt naast reguliere voorstellen sporadisch 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 Weststellingwerf geen centraal document waarin het gemeentebestuur deze kwaliteit heeft beschreven. Wel treffen de onderzoekers een reeks van documenten aan waarin diverse kwaliteitsaspecten zijn uitgewerkt.[3]

In het Reglement voor de gemeenteraad in Weststellingwerf is bepaald dat de agendacommissie de door het college ingediende voorstellen 'toetst op volledigheid'.[4] De toetsende rol van de agendacommissie is door de griffie uitgewerkt in een document '*Inhoudelijke kwaliteitseisen voor raadsvoorstellen vanuit de agendacommissie*'. Dit document wordt in de praktijk door de griffie en agendacommissie gebruikt voor het invullen van de toetsende rol van de agendacommissie. De daarin opgenomen criteria en checklist is niet formeel door de gemeenteraad vastgesteld. Uit de interviews blijkt dat deze kwaliteitscriteria en checklist ook niet bekend zijn in de organisatie.

In het document zijn kwaliteitscriteria opgenomen die zijn weergegeven in tabel 2.1..

Tabel 2.1. Kwaliteitscriteria door agendacommissie gehanteerd.

Criterium	Betekenis	Praktisch voorbeeld
Volledig	Alle relevante informatie staat erin, geen losse eindjes.	Bevat financiële paragraaf, risico's en alternatieven.
Begrijpelijk	Helder taalgebruik zonder jargon.	Zinnen kort houden, uitleg geven bij beleidsbegrippen.
Evenwichtig	Voor- en nadelen eerlijk benoemd.	Ook mogelijke bezwaren en risico's benoemen.
Consistent	Cijfers, data en besluiten kloppen overal.	Geen verschil tussen toelichting en besluittekst.
Controleerbaar	De raad kan nalezen of het klopt.	Bronvermelding en verwijzing naar beleidskaders.
Toekomstgericht	Neemt ook uitvoerbaarheid en effecten mee.	Planning, evaluatiemomenten en meetbare doelen opnemen.

[3] Deze documenten zijn terug te vinden in bijlage 1.

[4] Reglement van Orde voor de gemeenteraad Weststellingwerf 2026, titel VII, artikel 1, lid 3.

Besluitgericht	Helpt de raad om te besluiten.	Helder beslispunt met duidelijke keuzemogelijkheden.

Daarnaast toetst de agendacommissie ook op de vraag of de raadsvoorstellen 'rijp voor besluitvorming' zijn. Dit criterium is verder uitgewerkt aan de hand van een checklist zoals in tabel 2.2. is opgenomen.

Tabel 2.2. Uitwerking 'rijp voor besluitvorming'

Checklist 'rijp voor besluitvorming?'
- Duidelijk beslispunt?
- Duidelijke aanleiding en doelstelling?
- Goed onderbouwde analyse en afweging?
- Financieel juist (voor zover te overzien) en transparant?
- Risico's en juridische aspecten benoemd?
- Draagvlak en participatie zichtbaar?
- Uitvoering en monitoring helder?
- Helder, begrijpelijke taal?

Als de agendacommissie een raadsvoorstel heeft overgedragen aan de Algemene Commissie dan kan deze commissie het voorstel ook niet rijp voor besluitvorming vinden. Omdat de Algemene Commissie advies uitbrengt aan de raad, en alleen de raad over voorstellen van het college besluit, moet de raad over een advies van de Algemene Commissie dan nog wel besluiten.

Ook binnen de organisatie bestaan diverse documenten waarin uiteenlopende criteria zijn opgenomen. Een belangrijk document betreft een uitgebreide 'reader' uit 2023 geheel gericht op wat in Weststellingwerf van belang wordt gevonden bij het schrijven van een collegevoorstel, raadsvoorstel of burgemeestervoorstel. Dit document is een uitwerking van wat een 'besturingsfilosofie' wordt genoemd. De besturingsfilosofie betreft feitelijk een uitleg van de verschillende bestuursorganen (college, raad), organisatie en griffie met inbegrip van de verschillende rollen en verhouding daartussen. Ook is er een uitgebreide uitwerking van het gehanteerde format waarin wordt uitgelegd wat bij de kopjes uit het format de bedoeling is.[5] Inhoudelijk kan de rekenkamer de volgende kwaliteitscriteria (in de vorm van instructies) uit de uitleg van het format samenvatten (cursief zijn enkele citaten uit de reader opgenomen):

- **Neem een 'meetbaar' doel op.** '*Beschrijf in het kort in één alinea wat het doel van het voorstel is. Geef alleen relevante informatie en laat details en eerdere informatie (historie) weg of neem het op in een bijlage.' […] 'Wanneer is de uitvoering klaar of succesvol? Benoem de meetpunten hiervoor.'*
- **Neem argumenten op en een uitleg hoe dat moet**. '*Het doel is het beargumenteren waarom dit beluit, dan wel deze beslispunten nodig zijn.'*

[5] In bijlage 2, daar wordt het format van een collegevoorstel uitgelegd, wat in Weststellingwerf gelijk is aan een raadsvoorstel. Hoewel het format voor beide type voorstellen gelijk is wordt in de reader wel ingegaan op de verschillen tussen de voorstellen.

- **Beperk je tot belangrijke informatie.** '*Schrijf alleen de voor de lezer belangrijke informatie op. Voorkom te veel details en waar nodig verwijs je naar onderzoeksrapporten of andere documenten in de bijlage.*'
- **Neem kanttekeningen op en een uitleg hoe dat moet.** '*de zorgen/risico's waarvan duidelijk is dat de beslisser ze niet mag missen. Zorg er altijd voor dat je meer argumenten dan kanttekeningen hebt, zodat de balans logisch is*.'
- **Neem de afweging van kanttekeningen** aan de hand van argumenten op: '*Neutraliseer je kanttekeningen waar mogelijk. Voorbeeld 1. Inschatten: 'toch denken we dat het wel meevalt, want … 2. Compenseren: 'het groene aanzicht verdwijnt op die plek, maar … Is neutralisatie niet mogelijk, laat dan de keuze aan de beslisser.'*
- **Uitvoeringsgerichtheid.** '*Beschrijf kort wie wat moet doen om het voorstel uit te voeren. En kun je wat zeggen over het hoe?' […]*
- **Duidelijkheid over participatie**. '*Beschrijf hoe de participatie van inwoners of andere belanghebbenden eruit ziet, de mate van invloed en het doel. Mogen inwoners meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen?'*
- **Duidelijkheid over communicatie**; doelgroepen, wijze van informeren, het belang van communicatie voor de uitvoering en het mogelijke nut van een communicatieplan. '*Beschrijf feitelijk met wie je wanneer gaat communiceren nadat het besluit genomen is. En dus niet met wie er al gecommuniceerd is. Indien van toepassing: waarom is dit voorstel niet openbaar?'*`
- **Neem de impact op duurzaamheid** op.
- **Duidelijkheid over financiën:** kosten, opbrengsten, dekking en duidelijkheid over incidentele of structurele uitgaven.
- **Bijlagen zo min mogelijk en uitsluitend ter onderbouwing.** *Streef naar zo min mogelijk bijlagen en voeg alleen bijlagen toe die nodig zijn om het besluit te nemen.'*

Voor medewerkers is er een cursus 'Collegebesluiten, raadsbesluiten en burgemeesterbesluiten' waarin een deel van de hiervoor beschreven kwaliteitseisen aan de orde komen (zie verder par 2.4).
In Weststellingwerf wordt zeer sporadisch gewerkt met startnotities. Deze zijn vormvrij: er bestaat geen format voor en geen kwaliteitscriteria.

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 'reader' uitgebreid beschreven. De rol van de agendacommissie is daarin niet opgenomen.
- Verantwoordelijkheden die zijn beschreven of die worden genoemd betreffen vooral de verantwoordelijkheden tot de behandeling van het voorstel in het college.

Met de *reader Schrijven van een collegevoorstel, raadsvoorstel of burgemeestervoorstel* beschikt Weststellingwerf 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 raadsvoorstellen, collegevoorstellen en burgemeestervoorstellen. Naast de technische-administratieve processen komen hierbij ook de verschillende soorten voorstellen en

verantwoordelijkheden aan de orde. De kwaliteitscriteria waar de agendacommissie op let zijn hierin niet beschreven en uit de interviews blijkt dat deze ook niet bekend zijn in de organisatie.

2.4 Houvast bij beleidsvoorbereiding en training

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:
- Gemeente Weststellingwerf heeft aandacht voor de stellers van voorstellen: er zijn 'beleidscoaches' en ondersteunende stukken die de helpende hand 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 uiteenlopende medewerkers vanuit de organisatie, een rol. De cursus wordt door collega's vanuit de organisatie gegeven.
- Er is onduidelijkheid over de betrokkenheid van de griffier in de cursus. Raadsleden en bestuurders hebben geen rol in de uitvoering van de cursus.

Zoals eerder genoemd biedt de organisatie aan de stellers van stukken in Weststellingwerf een cursus 'Collegebesluiten, raadsbesluiten en burgemeesterbesluiten' aan. Deze cursus is door de organisatie zelf gemaakt. De cursus wordt ook door ervaren medewerkers gegeven: de directiesecretaresse, directieadviseur en medewerkers van juridische zaken.

Uit de interviews die met betrokkenen in de organisatie, griffie, gemeenteraad en college van B&W zijn gevoerd komen verschillende beelden over de rol van de griffier bij de training naar voren. Zo bestaat het beeld dat de griffier in de uitvoering van de training betrokken is, maar bestaat ook het beeld dat dat niet het geval is.. De cursus is 17 jaren geleden ontwikkeld in sindsdien 3 - 4 keer gegeven.

De cursus gaat in op de inhoud van de al in paragraaf 2.2. genoemde reader '*Het schrijven van een collegevoorstel, raadsvoorstel of burgemeestervoorstel*'. Naast de besproken 'besturingsfilosofie' wordt in de cursus ieders verantwoordelijkheid binnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming binnen de gemeente besproken. In de cursus wordt verder enige aandacht gegeven aan de verschillende invalshoeken die er bij politiek-bestuurlijke besluitvorming bestaat. Zo wordt gesteld dat een raadsvoorstel en collegevoorstel weliswaar een grotendeels zelfde format hebben, de lezer is echter '*wel anders en daarmee kunnen ook de beslispunten, argumenten en kanttekeningen anders zijn'*. Er moet daarom '*vanuit de informatiebehoefte van de lezer'* geschreven worden, zo valt terug te lezen in de opzet van de cursus. In de cursus is er daarmee enige aandacht voor de wijze waarop raadsleden en bestuurders in Weststellingwerf aankijken tegen voorstellen en adviezen (de politiek-bestuurlijke invalshoek van besluitvorming), hoewel dit weinig is uitgewerkt, zo wordt ook in de interviews aangegeven. Daarmee draagt de cursus beperkt bij aan het ontwikkelen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de stellers van stukken.

Naast de cursus en de reader bestaan er nog meer documenten die houvast geven. Zo is er een document met 21 punten waarmee stellers de leesbaarheid van teksten kunnen verbeteren. En is er een document waarin belangrijke technisch-administratieve afspraken voor het 'op route brengen van voorstellen en memo's' zijn uitgewerkt.[6] Voor het opstellen van voorstellen bestaat een format voor collegevoorstellen en een format voor raadsvoorstellen. Beide formats zijn nagenoeg gelijk aan elkaar. En er is een handleiding waarmee de steller van stukken geholpen wordt om voorstellen, besluiten en memo's op de juiste wijze in iBabs te zetten.[7]

Naast documenten die stellers van stukken kunnen raadplegen heeft de organisatie medewerkers aangewezen als 'beleidscoach.' Deze coaches zijn aangesteld met het oog op het verloop en het aantal junioren op de afdelingen. Deze beleidscoaches helpen de minder ervaren stellers van stukken om tot een goed voorstel te komen. In de interviews wordt aangegeven dat hier in de praktijk ook veel gebruik van gemaakt wordt.
De meeste stukken doorlopen een digitale parafenroute waarbij betrokken afdelingen, communicatie en planning en control een conceptvoorstel met een paraaf goedkeuren.

[6] Respectievelijk de documenten: '*Gemeente Weststellingwerf schrijft in heldere taal*' en '*Proces op route brengen van collegevoorstellen, raadsvoorstellen, memo's voor de gemeenteraad en/of B&W*'.
[7] De '*Handleiding iBabs Stellers*'.

3. Kwaliteit van de voorstellen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Weststellingwerf, 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 Weststellingwerf te waarderen. Daarnaast zijn de onderzoekers met behulp van een enquête en een gesprek met raadsleden (een "raadsgesprek") nagegaan hoe deze de kwaliteit ervaren.

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

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

Het hoofdstuk volgt de indeling van het normenkader:

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

In de paragrafen worden allereerst de gebruikte normen weergegeven, waarna de belangrijkste bevindingen in een kader vetgedrukt zijn weergegeven. Dit wordt gevolgd door een toelichting hierop met behulp van de belangrijkste resultaten van het onderzoek (analyse voorstellen en beoordeling vanuit de enquête en het raadsgesprek). Een volledig overzicht van de resultaten van de analyse is terug te vinden in bijlage 4.
Dit hoofdstuk beschrijft vervolgens de wensen die geïnterviewden hebben genoemd in de enquête en de gesprekken. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking van de resultaten in Weststellingwerf met de gevonden resultaten in Ooststellingwerf en Opsterland.

3.2 Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

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

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

De belangrijkste bevindingen in deze paragraaf zijn:

- De 12 onderzochte raadsvoorstellen in Weststellingwerf bevatten allemaal een procesdoel.
- Driekwart van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van de aanleiding en voorgeschiedenis.
- Ruim de helft van de raadsvoorstellen bevat een goede beschrijving van het probleem zoals het zich in de samenleving manifesteert.
- 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 en de beschrijving van het maatschappelijk vraagstuk.

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. Driekwart van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een duidelijke omschrijving van de aanleiding en voorgeschiedenis. Bij twee raadsvoorstellen is dit matig en bij één onvoldoende. Een voorbeeld van een raadsvoorstel waarbij de aanleiding en de voorgeschiedenis duidelijk zijn, is onderstaand weergegeven.

INLEIDING
In oktober 2022 hebben we u geïnformeerd over ons voornemen om een Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan (GVVP) op te laten stellen. Als resultaat van een meervoudig onderhandse aanbesteding hebben we de opdracht in november 2022 gegund aan het verkeerskundige bureau Bonotraffics.

De aan Bonotraffics verleende opdracht bestrijkt het opstellen van een GVVP dat de volledige breedte van het (beleids-)veld verkeer- en vervoer bestrijkt. In het proces om te komen tot een GVVP wordt een aantal stappen doorlopen. In de tabel hieronder is per stap aangegeven welk product wordt opgeleverd, wat de planning is en welke besluitvorming dient plaats te vinden.

Stap	Onderdeel	Product	Planning	Besluitvorming college/raad
1	Verkenning en inventarisatie	Bijlagerapport resultaten verkenning	Dec. '22 – Mrt. '23	
2	Doelen en kaders (opstellen kadernotitie)	Kadernotitie GVVP	Apr. – Aug. '23	College: 5 Sept. '23 Raad: 16 Okt. '23
3	Uitwerking (opstellen ontwerp GVVP)	Ontwerprapport GVVP	Aug. – Nov. '23	College: Nov. '23
4	Inspraakperiode ontwerp GVVP	Reactienota inspraak	Dec. '23 – Jan. '24	
5	Reacties verwerken (GVVP aanpassen)	Eindrapport GVVP	Jan. - Feb. '24	College: Feb. '24 Raad: Apr. '24

De stappen 1 en 2 zijn inmiddels doorlopen en hebben geleid tot de kadernotitie (bijlage 1) die we u hierbij ter vaststelling aanbieden.

Figuur 3.1: Fragment uit het raadsvoorstel 'Kadernotitie Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan'

Ruim de helft van de raadsvoorstellen bevat een goede beschrijving van het probleem zoals het zich in de samenleving manifesteert. Bij de overige raadsvoorstellen is dit beperkt beschreven.
Zie onderstaande tabel voor de normering per raadsvoorstel.

Tabel 3.1 Resultaten analyse raadsvoorstellen Weststellingwerf, 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 Weststellingwerf over het waarom van de raadsvoorstellen (19 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Zeer mee oneens -2	-1	0	1	Zeer mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan.	0%	11%	26%	**53%**	11%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de reden om het aan de raad voor te leggen.	0%	0%	16%	**58%**	26%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat eerder door de raad is besloten over het onderwerp.	5%	26%	21%	**37%**	11%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten.	5%	0%	32%	**37%**	26%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat.	0%	11%	**32%**	**32%**	21%	5%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Iets meer dan de helft van de respondenten is het er mee eens dat het procesdoel van de voorstellen duidelijk is.

Ruim de helft van de respondenten is het er mee eens dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de reden om het aan de raad voor te leggen. Meer dan een kwart is het hier zeer mee eens.

De respondenten zijn gematigder in hun positieve oordeel als het aankomt op hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over de voorgeschiedenis van het raadsvoorstel. Zowel ten aanzien van wat eerder besloten is als wat het raadsvoorstel wijzigt aan een eerder besluit geeft 37% aan het hier mee eens te zien. Een kwart van de respondenten geeft aan dat raadsvoorstellen niet duidelijk aangeven wat eerder door de raad is besloten. De deelnemers aan het raadsgesprek bevestigen dit beeld. Ze geven aan dat een goed overzicht van de voorgeschiedenis zowel behulpzaam is voor nieuwe raadsleden als om het geheugen op te frissen van raadsleden die al langer meedraaien. Het helpt het debat om vanaf het eerder ingenomen standpunt verder te werken.

Bijna twee derde van de respondenten is neutraal tot licht positief over hoe de raadsvoorstellen het maatschappelijk vraagstuk beschrijven.

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 voor zover dat relevant 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.
- Bij minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen wordt de beleidsruimte goed in kaart gebracht.
- Een derde van de raadsvoorstellen bevat duidelijke beleidsalternatieven.
- De beelden uit de enquête en het raadsgeprek komen overeen met de bevindingen over de beleidsruimte en de geboden alternatieven (het juridisch kader was geen vraag in de enquête).
- Uit de enquête blijkt dat ruim de helft van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren.

3.3.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Meer dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen bevat een afdoende juridisch kader. Bij één raadsvoorstel was dit beperkt aanwezig en bij één onvoldoende.
Bij twee raadsvoorstellen was het niet nodig om te laten zien binnen welke wet- en regelgeving het besluit moest worden genomen.

Bij minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen wordt de beleidsruimte goed in kaart gebracht. Bij een kwart van de raadsvoorstellen is dit beperkt en bij een derde van de raadsvoorstellen wordt de beleidsruimte onvoldoende beschreven.
Een derde van de raadsvoorstellen bevat duidelijke beleidsalternatieven. De rest van de raadsvoorstellen laten deze matig zien (vijf voorstellen) of helemaal niet (drie voorstellen).

Een voorbeeld van een raadsvoorstel dat scenario's beschrijft (in dit geval zelf doen of uitbesteden) is onderstaand weergegeven.

> Met de wijze van afrekenen bij diftar+ ontstaat een financieel risico voor de gemeente met een eigen afvalinzameling. Registraties moeten (zo goed als) foutloos verlopen, aangezien er sprake is van een verband met de inkomsten uit de afvalstoffenheffing (inkomsten per kilo). Doordat de nadruk komt te liggen op de betrouwbaarheid van de techniek, software en inzameling is er in toenemende mate sprake van een kritisch proces. De risico's binnen dit kritische proces worden vergroot door het in toenemende mate vergrijzende personeelsbestand van de inzameldienst en de krapte op de arbeidsmarkt. Het samenspel van deze elementen en financiële afwegingen maken het noodzakelijk om de toekomstbestendigheid van de afvalinzameling te(her)overwegen. Hierin dient de afweging gemaakt te worden tussen 2 verschillende scenario's (1. zelf blijven doen als gemeente, of 2. het ergens anders onderbrengen van de inzameling), in bijlage 1 worden beide scenario's nader toegelicht.

Figuur 3.2: Fragment uit het raadsvoorstel 'Invoering Diftar+'

Onderstaande tabel geeft bovenstaande normeringen weer per raadsvoorstel.

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

	Norm (samengevat)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4	Beschrijft het juridische kader	-	N.v.t.	+	+/-	N.v.t.	+	+	+	+	+	+	N.v.t.
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 Weststellingwerf over de ruimte van de raadsvoorstellen (19 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Zeer mee oneens -2	-1	0	1	Zeer mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten.	5%	5%	**53%**	21%	16%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de beleidsalternatieven die er zijn naast het alternatief dat het college voorstelt.	5%	26%	**32%**	21%	11%	5%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangrijkste voor- en nadelen van de beleidsalternatieven.	0%	21%	**32%**	26%	21%	0%
De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad.	11%	16%	21%	**53%**	0%	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Meer dan de helft van de respondenten staat neutraal tegenover hoe de raadsvoorstellen de beleidsruimte van de gemeente weergeven. Dit correspondeert met het beeld uit de analyse, waarbij er een gemengd beeld te zien was.

Respondenten zijn gematigd als het gaat om de presentatie van beleidsalternatieven in de raadsvoorstellen: een derde is neutraal en meer dan een kwart geeft aan dat de raadsvoorstellen niet duidelijk zijn over de alternatieven. Dit is consistent met de eerdere analyse van de raadsvoorstellen. In het raadsgesprek wordt aangegeven dat er soms maar één route voorligt met de boodschap dat dit de beste route is, zonder dat dit uitgebreid wordt toegelicht.

Bij het beschrijven van de voor- en nadelen van beleidsalternatieven is een derde wederom neutraal, maar ruim een kwart vindt dat de raadsvoorstellen dit wel duidelijk beschrijven.

Ruim de helft van de respondenten vindt dat de raadsvoorstellen het debat in de raad stimuleren.

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.
- De helft van de raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van het besluit en de gevolgen ervan.
- De raadsleden zijn in de enquête redelijk positief over bovenstaande punten. Er is één uitzondering: diverse raadsleden vinden de raadsvoorstellen niet duidelijk beschrijven wat het gevolg is voor de samenleving.
- De deelnemers aan het raadsgesprek vinden het belangrijk dat het raadsvoorstel de gevolgen voor inwoners en de financiële gevolgen duidelijk beschrijft.

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 iets minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen is dit wel duidelijk. Eén raadsvoorstel geeft geen inzicht hierin.

De helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van het besluit en de gevolgen ervan. Bij de andere helft van de raadsvoorstellen is het besluit en de gevolgen matig beschreven.

Onderstaande passage uit een van de raadsvoorstellen laat bijvoorbeeld goed zien wat er gebeurt nadat de gemeenteraad 'ja' zegt tegen het besluit.

AANPAK/UITVOERING
Uw raadsbesluit zal worden toegezonden aan het ministerie met een begeleidende schrijven. Het ministerie moet het besluit van uw raad overnemen bij het nemen van een besluit op de aanvraag omgevingsvergunning. Het ministerie verzorgt vervolgens de publicatie en terinzagelegging van dat besluit. Daarna is beroep mogelijk, zowel door Vermilion als ook door het ministerie zelf.

Figuur 3.3: Fragment uit het raadsvoorstel 'Definitieve weigering verklaring van geen bedenkingen ontwikkeling gaswinlocatie Rottum'

Onderstaande tabel geeft de normeringen weer per raadsvoorstel.

Tabel 3.5 Resultaten analyse raadsvoorstellen Weststellingwerf, 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 Weststellingwerf over de voorkeur van de raadsvoorstellen (19 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Zeer mee oneens -2	-1	0	1	Zeer mee eens 2	Niet ingevuld
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangenafwegingen die met het voorstel zijn gemaakt.	0%	21%	21%	**47%**	11%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de consequenties van het voorstel voor de samenleving.	11%	**32%**	26%	26%	5%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de (financiële) risico's die met het voorstel gepaard gaan.	0%	26%	21%	**32%**	21%	0%
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de politiek-bestuurlijke keuzes die het gemeentebestuur met het voorstel maakt.	0%	5%	0%	**79%**	16%	0%
De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten.	0%	5%	21%	**42%**	26%	5%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Bijna de helft van de respondenten is licht positief over hoe raadsvoorstellen beschrijven welke belangenafwegingen er zijn gemaakt.

Respondenten zijn vrij kritisch als het gaat over het beschrijven van de gevolgen van het besluit voor de samenleving. Bijna een derde van de respondenten geeft aan dat de raadsvoorstellen dit niet duidelijk aangeven. Een kwart van de respondenten is hier neutraal over en wederom een kwart licht positief. Ook in het raadsgesprek werd

aangegeven dat raadsvoorstellen niet altijd concreet aangeven wat een besluit betekent voor de inwoner.

Bijna een derde van de respondenten vindt dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de (financiële) risico's. Een kwart geeft daarentegen aan dat deze niet duidelijk worden beschreven. In het raadsgesprek wordt aangegeven dat de financiële gevolgen van een besluit niet altijd helder worden weergeven in een raadsvoorstel. De deelnemers aan het raadsgesprek vinden het belangrijk dat de financiële gevolgen duidelijk zijn.
Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat raadsvoorstellen duidelijk zijn over de politiek-bestuurlijke keuzes.

Ruim twee derde van de respondenten geeft aan het er mee eens of zeer mee eens te zijn dat de raadsvoorstellen duidelijke deelbesluiten bevatten. In het raadsgesprek werd aangegeven dat het weleens voorkomt dat de agendacommissie een raadsvoorstel terugstuurt, omdat het besluit niet duidelijk is geformuleerd. Dit betekent dat de agendacommissie een dergelijk raadsvoorstel 'afvangt' en het besluit gecorrigeerd wordt voor het uiteindelijk bij de raad op de agenda komt.

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 bevinding in deze paragraaf is:
- Iets minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft onvoldoende 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. Een mogelijke verklaring hiervoor is het ontbreken van het onderdeel 'Evaluatie' in het format voor het raadsvoorstel.

3.5.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Iets minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen geeft onvoldoende inzicht in de evaluatie en tussentijdse informatievoorziening. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het format voor het raadsvoorstel in Weststellingwerf geen onderdeel "Evaluatie" bevat (Ooststellingwerf en Opsterland hanteren deze wel). Bij één raadsvoorstel wordt de evaluatie en tussentijdse informatievoorziening beperkt beschreven en bij één raadsvoorstel voldoende. Bij vijf raadsvoorstellen is het niet van toepassing (het betreft drie visies die nog nader uitgewerkt moeten worden in beleid, één betreft een bestemmingsplan en één een weigering van een 'verklaring van geen bedenkingen'). Een

passage uit het raadsvoorstel dat een voldoende krijgt voor het beschrijven van een evaluatie en tussentijdse informatievoorziening is onderstaand weergegeven.

AANPAK/UITVOERING

- In het eerste kwartaal van 2025 leveren we een uitvoeringsplan op. In dit plan borgen we de antwoorden op de 'hoe' vraag en maken we een planning voor de uitvoering van de doelen.
- Halverwege 2026 volgt een evaluatie met een advies voor voortzetting en of aanpassing op de beleidsdoelen.
- Voor de monitoring van de resultaten, in de Monitor Sociaal Domein, is op 22 april 2024 een eerste bijeenkomst geweest met een afvaardiging van de gemeenteraad. In 2025 komt hierop een vervolg.

Figuur 3.4 Fragment uit het raadsvoorstel 'Beleidsplan Arbeidsdeelname en Participatie 2024-2026 Gemeente Weststellingwerf'

Onderstaande tabel geeft de scores per raadsvoorstel.

Tabel 3.7 Resultaten analyse raadsvoorstellen Weststellingwerf, norm 9

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

- Iets meer dan de helft van de raadsvoorstellen geeft een goed inzicht in wie betrokken is geweest of zal worden.
- Driekwart van de raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van de communicatie.

3.6.1 Beeld uit de analyse van raadsvoorstellen

Iets meer dan de helft van de raadsvoorstellen beschrijft goed wie betrokken is geweest of zal worden bij het opstellen van het beleid. Een derde van de raadsvoorstellen geeft beperkt inzicht hierin. Eén raadsvoorstel geeft onvoldoende inzicht in de betrokkenen. Driekwart van de raadsvoorstellen geeft een goede omschrijving van wanneer en de manier waarop communicatie zal plaatsvinden. Twee raadsvoorstellen geven een beperkte beschrijving hiervan en één raadsvoorstel een onvoldoende beschrijving.
Een raadsvoorstel dat zowel inzicht biedt in wie betrokken is als de communicatie goed beschrijft is het raadsvoorstel over de woonvisie en woonzorgvisie. Onderstaand een passage hieruit (de opsomming is langer, maar hier ingekort weergegeven in verband met de leesbaarheid).

Hierna volgt een opsomming van de participatie van inwoners, stakeholders en interne afdelingen:

- In december en januari zijn gesprekken geweest met de beide corporaties, bewonersraad en zorgpartijen. Daarvan zijn verslagen opgemaakt. De verslagen daarvan zijn verwerkt in de woonzorgvisie.
- Op 12 juli 2023 zijn de burgers en dorpsbelangen van de gemeente fysiek uitgenodigd om hun visie te geven op beide onderwerpen wonen en zorg. Er waren ruim 50 aanwezigen. De uitkomst is verwerkt in beide visies.
- In de periode juni t/m augustus is een digitale enquête uitgezet waarop iedere inwoner kon reageren. Er zijn ruim 350 reacties binnengekomen en verwerkt in beide visies.
- In de periode september/oktober is een waterflesjesactie uitgevoerd waarbij jongvolwassenen in de leeftijd van ca 18 t/m 35 jaar via een QRcode is gevraagd een reactie op “woonwensen” te geven. Er zijn ruim 250 reacties binnengekomen en verwerkt in de woonvisie.
- Op 19 juli is het bestuur van Vereniging kleine dorpen (VKD) uitgenodigd voor een gesprek over hun visie op beide onderwerpen. Daarnaast heeft de VKD gereageerd op de concept visies. De door de VKD aangeleverde stukken zijn betrokken bij de beide visies.

Figuur 3.5 Fragment uit het raadsvoorstel ‘Woonvisie en woonzorgvisie 2024-2028’

Onderstaande tabel licht de normeringen toe per raadsvoorstel.

Tabel 3.8 Resultaten analyse raadsvoorstellen Weststellingwerf, 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	+	+	-	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+/-

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:

- Iets minder dan de helft van de onderzochte raadsvoorstellen is geheel zelfstandig leesbaar. Om het voorstel te kunnen begrijpen moet vaak in de bijlagen worden gezocht.
- Meer dan de helft van de raadsvoorstellen heeft een heldere en logische structuur. Zowel in de enquête als het raadsgesprek geven raadsleden aan dat ze tevreden zijn over het format.
- Ruim 80% van de raadsvoorstellen bevat geen overbodige informatie. De helft van de raadsvoorstellen is geschreven in goed en duidelijk Nederlands.
- Een meerderheid van de raadsleden die de enquête invulden in Weststellingwerf is positief over de algemene leesbaarheid van de raadsvoorstellen. 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

Iets minder dan de helft (vijf) van de onderzochte raadsvoorstellen is geheel zelfstandig leesbaar. Eveneens vijf voorstellen zijn beperkt zelfstandig leesbaar. Twee raadsvoorstellen zijn niet zelfstandig leesbaar. Als een raadsvoorstel bijlagen heeft, dan zijn deze op één uitzondering na 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. Meer dan de helft van de raadsvoorstellen heeft een heldere en logische structuur. Bij een aantal raadsvoorstellen is dit matig (de raadsvoorstellen volgen wel het format, maar de informatie is soms niet logisch weergegeven onder de titelkopjes).
Ruim 80% van de raadsvoorstellen bevat geen overbodige informatie. Bij twee raadsvoorstellen zit er een mate van overlap in de teksten in het raadsvoorstel, waardoor ze een matige beoordeling krijgen. De helft van de raadsvoorstellen is geschreven in goed en duidelijk Nederlands. Bij de andere helft is er sprake van een paar stijl- of spelfouten en/of jargon. Deze zijn daarom als 'matig' beoordeeld.

Onderstaande tabel geeft de normering per raadsvoorstel weer.

Tabel 3.9 Resultaten analyse raadsvoorstellen Weststellingwerf, 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	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-
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 Weststellingwerf over de leesbaarheid (19 respondenten)

Stellingen uit de enquête	Zeer mee oneens -2	-1	0	1	Zeer mee eens 2	Niet ingevuld
De raadsvoorstellen zijn leesbaar.	5%	0%	21%	**53%**	21%	0%
De raadsvoorstellen zijn opgesteld in een duidelijk format.	0%	5%	5%	42%	**47%**	0%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

Iets meer dan de helft van de respondenten uit Weststellingwerf vindt dat de raadsvoorstellen leesbaar zijn. Bijna de helft van de respondenten is het er zeer mee eens dat de raadsvoorstellen opgesteld zijn in een duidelijk format. Samen met de antwoordcategorie “Mee eens” vormt dit 90% die het format duidelijk vindt. In het raadsgesprek uitten raadsleden eveneens hun tevredenheid over het format. Wel geven raadsleden daarbij aan dat het niet zozeer gaat om het format, maar om hoe het ingevuld wordt.

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.

- Breidt de Lange Termijn Agenda (LTA) uit met de gewenste koers en de rol van de raad.
- Geef iedere (nieuwe) medewerker een opleiding: waar moet een goed raadsvoorstel aan voldoen?
- Geef als raad aan de voorkant aan welke informatie gewenst is en wanneer wel/niet alternatieven gewenst zijn, dat scheelt uitwerkingstijd en versterkt de behandeling later in de raad.
- Wees duidelijk over de rol en bevoegdheden van de agendacommissie.
- Neem de tijd om het raadsvoorstel goed op te stellen.
- Zorg voor een goede interne toetsing van het raadsvoorstel.
- Denk goed na over wat er in het raadsvoorstel moet staan. Besteed aandacht aan de volgende vragen: Waarom is dit zo'n goed voorstel? Waarom moeten we dit doen?
- Besteed aandacht aan de leesbaarheid.
- Vul het format voor het raadsvoorstel gebalanceerd in: zowel aandacht voor de positieve als de negatieve kanten.
- Bekijk de samenhang met andere onderwerpen; als je ergens bepaalde keuzes maakt dan heeft dit effect op wat je op een andere plek kunt doen.
- Maak in het begin van de inleiding duidelijk of het besluit gaat over een autonome taak of een wettelijke taak, met daarbij wat de ruimte is voor uitvoering en welke link er is met bestaand beleid.
- Geef aan in welke fase het besluit zich bevindt (kaderstellen of controleren).
- Wees duidelijk over wat het besluit inhoudt.
- Benoem concreet wat een voorstel betekent voor een inwoner (geen containerbegrippen gebruiken).
- Gebruik genummerde argumenten en kanttekeningen (net zoals in Ooststellingwerf en Opsterland); dit dwingt je om na te denken over de redenen waarom je een besluit zou moeten nemen.
- Beschrijf alternatieven uitgebreider.
- Beschrijf waarom het college voor een bepaald scenario heeft gekozen.

- Wees transparant over de financiële gevolgen.

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: ".

Een derde van de respondenten geeft aan het de behandeling van het raadsvoorstel zou helpen als de raad voorafgaand meer gericht geïnformeerd zou worden. Daarnaast geeft een kwart van de respondenten aan dat het zou helpen als raadsleden meer tijd hadden om zich voorafgaand aan de behandeling te oriënteren/informeren.

Tabel 3.11 Mogelijke verbeteringen volgens respondenten (19 respondenten)

Met welk van onderstaande opties zou de behandeling van voorstellen volgens u aan kwaliteit kunnen winnen? (Meerdere antwoorden mogelijk)	%
Voorafgaand meer werken met startnotities of opinievoorstellen	21%
De raad voorafgaand meer informeren	16%
De raad voorafgaand meer gericht informeren	**32%**
Voorafgaand aan behandeling een controle op vormvereisten die de raad stelt aan raadsvoorstellen	5%
Meer tijd voor raadsleden om voorafgaand aan de behandeling zich te oriënteren / informeren	26%
Anders	11%

Legenda: het meest genoemde antwoord is dikgedrukt

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

- *'T.o.v. startnotities en opinievoorstellen mogelijk toewerken naar een rondetafel-bijeenkomst zoals bijvoorbeeld in Leeuwarden. Meer gericht informeren: wellicht meer uitvragen bij de raad welke behoefte daar ligt als aanvulling op werkvergaderingen.'*
- *'In werkvergaderingen is vaak veel tijd en ruimte om vragen te stellen, beleidsalternatieven te bekijken, etc. Dit vind ik heel fijn en draagt volgens mij bij aan betere besluitvorming.'*

3.9 Vergelijking met Ooststellingwerf en Opsterland

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

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

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

- Het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college: Opsterland heeft significant meer matige scores dan Weststellingwerf (in Weststellingwerf is er een relatief groot aantal raadsvoorstellen met een onvoldoende beoordeling op dit punt of een "Niet van toepassing").
- Communicatie: Weststellingwerf heeft meer positieve beoordelingen dan Ooststellingwerf en Opsterland. Daarnaast heeft Opsterland meer negatieve oordelen op dit punt dan Weststellingwerf (en ook Ooststellingwerf). Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, dat als enige geen kopje Communicatie bevat.

De mening van raadsleden in Weststellingwerf over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op veel onderdelen vergelijkbaar met de meningen in Ooststellingwerf en Opsterland. Op de volgende onderdelen zijn er wel significante verschillen in de mening over de raadsvoorstellen:

- Duidelijkheid over wijzigingen van eerder genomen raadsbesluiten: Een aantal respondenten in Weststellingwerf is kritischer dan in Opsterland.
- Beschrijving van de beleidsruimte: Er zijn meer neutrale respondenten in Weststellingwerf dan in Ooststellingwerf. In Ooststellingwerf is meer dan de helft van de respondenten het er (zeer) mee eens dat dit duidelijk gebeurt.
- Beschrijving van de financiële risico's: In Weststellingwerf zijn meer respondenten het er niet mee eens dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn hierin dan in Ooststellingwerf. In Ooststellingwerf is een relatief groot aantal respondenten daar neutraal over.
- Duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes: In Weststellingwerf zijn hier meer respondenten positief over dan in Ooststellingwerf en Opsterland. Tegelijkertijd is het aandeel neutrale respondenten groter in Ooststellingwerf dan in Weststellingwerf.
- Duidelijke deelbesluiten: In Weststellingwerf is een relatief groot deel van de respondenten het daar zeer mee eens. Dit is groter dan in Ooststellingwerf (waar niemand het er zeer mee eens is).
- Leesbaarheid: In Ooststellingwerf zijn meer respondenten kritisch (het er mee oneens) dan in Weststellingwerf, waar meer dan de helft van de respondenten positief is over de leesbaarheid.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Weststellingwerf

Gemeente Weststellingwerf, Bureau Taal, Gemeente Weststellingwerf schrijft in heldere taal, z.d.

Gemeente Weststellingwerf, *Proces op route brengen van collegevoorstellen, raadsvoorstellen, memo's voor de gemeente raad en/of B&W*, z.d.

Gemeente Weststellingwerf, De hoofdprincipes van de besturingsfilosofie van Weststellingwerf, z.d.

Gemeente Weststellingwerf, *Collegebesluiten, raadsbesluiten en burgemeestersbesluiten, sheets training*, z.d.

Gemeente Weststellingwerf, *De raad in stelling!, Instructie voor raadsleden gemeente Weststellingwerf*, januari 2026.

Gemeente Weststellingwerf, *Het schrijven van een collegevoorstel, raadsvoorstel of burgemeestervoorstel*, versie 2.2., oktober 2023.

Gemeente Weststellingwerf, *Format Collegevoorstel*, z.d.

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

Gemeente Weststellingwerf, *Format Collegevoorstel OWO-samenwerking*, z.d.

Gemeente Weststellingwerf, *Evaluatie vergaderstructuur*, januari 2018.

Gemeente Weststellingwerf, *Handleiding iBabs Stellers,* z.d.

Gemeente Weststellingwerf, *Memo Uitkomsten evaluatie pilot informatieve markt*, juli 2024.

Gemeente Weststellingwerf, *Organisatiebesluit Weststellingwerf 2025.*

Gemeente Weststellingwerf, *Voortgangslijst Raad/Commissie*, bijgewerkt tot en met de vergadering van de Raad van 3 november 2025.

Gemeente Weststellingwerf, *Lange Termijn Agenda augustus 2025*, actueel en voltooid.

Gemeente Weststellingwerf, *Reglement van Orde Gemeenteraad Weststellingwerf*, januari 2026.

Andere bronnen

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

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

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

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

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

Bijlage 2 Respondenten

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

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

- Gemeentesecretaris
- Directiesecretaressse
- Griffier
- Raadsleden
- Beleidsadviseurs
- Burgemeester
- Wethouders

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 *waarover* wordt voorgesteld te besluiten en met *wie*. Daar komt nog bij dat de voorstellen *goed leesbaar* behoren te zijn. Naast de normen die betrekking hebben op de raadsvoorstellen heeft de rekenkamer ook vier normen geformuleerd die gericht zijn op de organisatorische aspecten bij de kwaliteit van raadsvoorstellen ('borging').

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

	Normen voor de analyse van raadsvoorstellen
Waarom	
1	Bevat een omschrijving van het procesdoel van het voorstel.
2	Bevat een beschrijving van de aanleiding met een voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de besluitgeschiedenis.
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft (en/of): – zoals het zich in de samenleving manifesteert; – aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn – de dilemma's die bestaan in de uitvoering.
Waarover	
4	Beschrijft het juridische kader voor zover dat relevant 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 raadsommissie wordt voorgelegd. Andere gemeenten kiezen wel voor een toets met een nadrukkelijke rol van de agendacommissie / het presidium daarin (zie kader).

Voorbeelden uitwerking actieve rol presidium bij kwaliteit raadsvoorstellen

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

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

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

Voorbeelden uitwerking actieve rol griffie bij kwaliteit raadsvoorstellen

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

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

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

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

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

1. Probleemvinding en -analyse. (Weten waarom je besluit)
Voordat adequate besluitvorming plaats kan vinden moet zoveel mogelijk duidelijk zijn welke feiten onderdeel van het probleem zijn dat aanleiding geeft tot het formuleren van beleid. En welke oorzaken van het probleem bekend zijn. Deze activiteit betreft in hoge mate het verzamelen van informatie en soms ook uitvoeren van enkele onderzoeksactiviteiten. Medewerkers ontvangen training en instructie over het verzamelen van statistieken, rapporten, expertadvies en andere bronnen om een dieper begrip van het probleem te krijgen en mogelijke oorzaken te identificeren.

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

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

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

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

4. *Schrijven van het raadsvoorstel en onderliggende stukken.*

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

Bijlage 4 Overzicht analyse raadsvoorstellen

In Weststellingwerf zijn onderstaande 12 raadsvoorstellen geselecteerd en geanalyseerd.

Tabel B4.1 Geanalyseerde raadsvoorstellen Weststellingwerf

	Datum raads-vergadering	Raadsvoorstel
1	04-07-2022	Vaststellen van het facetbestemmingsplan geitenhouderijen
2	16-10-2023	Kadernotitie Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan
3	18-12-2023	Integraal Veiligheidsbeleid 2024 - 2027
4	18-12-2023	Woonvisie en woonzorgvisie Weststellingwerf 2024- 2028
5	29-01-2024	Invoering Diftar+
6	04-03-2024	Verordening individuele inkomenstoeslag Weststellingwerf 2024
7	10-06-2024	Vaststellen bestemmingsplan Groene hart van Wolvega
8	21-10-2024	Visiedocument FUMO 2024-2028
9	21-10-2024	Beleidsplan Arbeidsdeelname en Participatie 2024- 2026 Gemeente Weststellingwerf
10	10-03-2025	Definitieve weigering Verklaring van geen bedenkingen ontwikkeling gaswinlocatie Rottum
11	10-03-2025	Kader lokaal preventief jeugdbeleid 2025-2028
12	19-05-2025	Herijking visie op de dienstverlening

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 Weststellingwerf

	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 voor zover dat relevant is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.	-	N.v.t.	+	+/-	N.v.t.	+	+	+	+	+	+	N.v.t.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.	+/-	-	+	-	+	+	+/-	+	-	+	+/-	-
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: – Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. – Evenwichtige voorstelling van argumenten pro en contra: voor alle genoemde alternatieven. – Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. – Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).	+/-	-	+/-	+/-	+	+	-	+	+/-	+	+/-	-

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

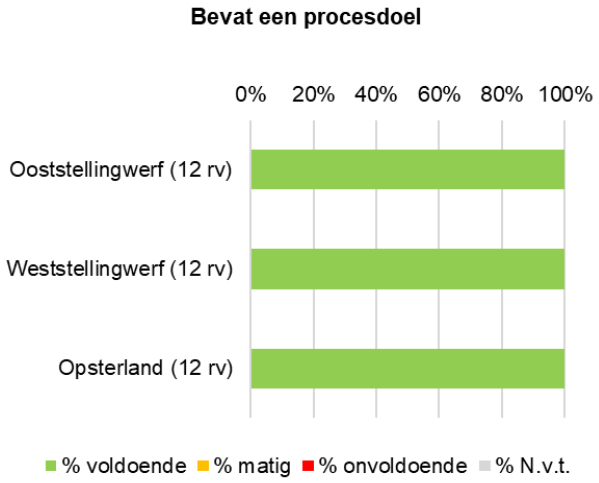
Deze sectie beschrijft de analyse van de raadsvoorstellen in alle onderzochte gemeenten. De analyse wordt beschreven op volgorde van het gehanteerde normenkader:

- Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

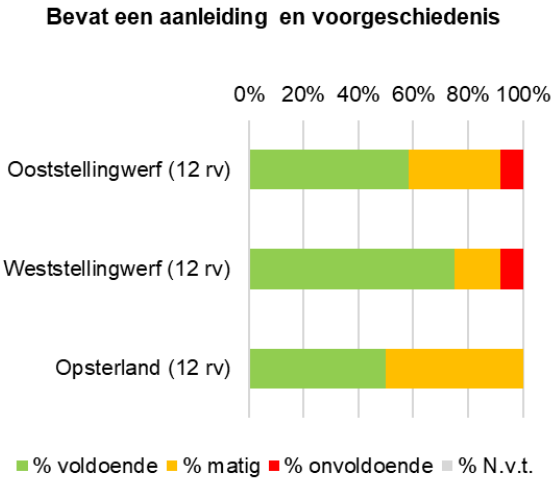
- Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven
- Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen
- Waarover vervolg: Evaluatiemoment
- Met wie: Betrokkenheid stakeholders en communicatie
- Leesbaarheid

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

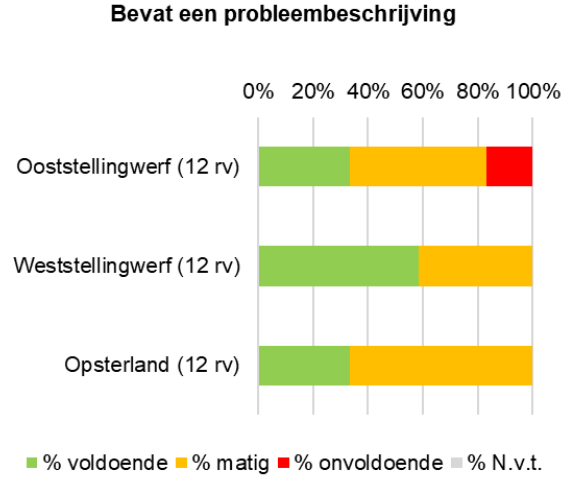
Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving



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

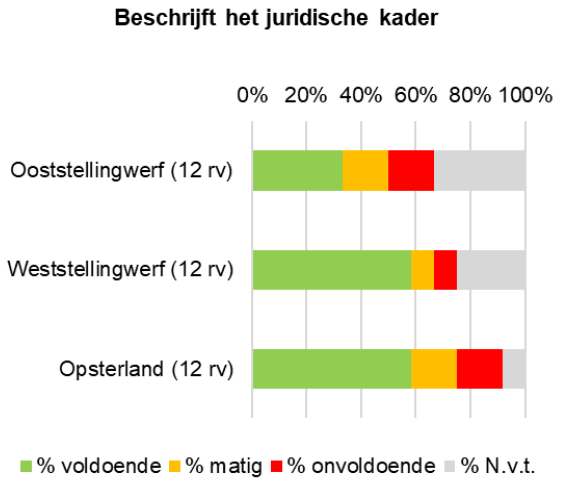


In alle drie de gemeenten bevat minimaal de helft van de onderzochte raadsvoorstellen een goede aanleiding en voorgeschiedenis. In Opsterland is er geen enkel raadsvoorstel met een onvoldoende, maar de helft van de raadsvoorstellen heeft een matige score. De verschillen tussen de OWO-gemeenten zijn niet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

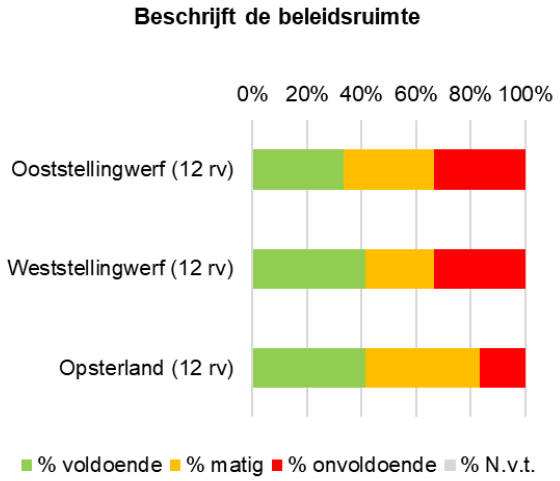


In Weststellingwerf bevat meer dan de helft van de raadsvoorstellen een goede probleembeschrijving. Ooststellingwerf heeft twee raadsvoorstellen waarin het probleem onvoldoende werd beschreven. Desondanks zijn de verschillen niet groot genoeg tussen de OWO-gemeenten om significant te verschillen van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

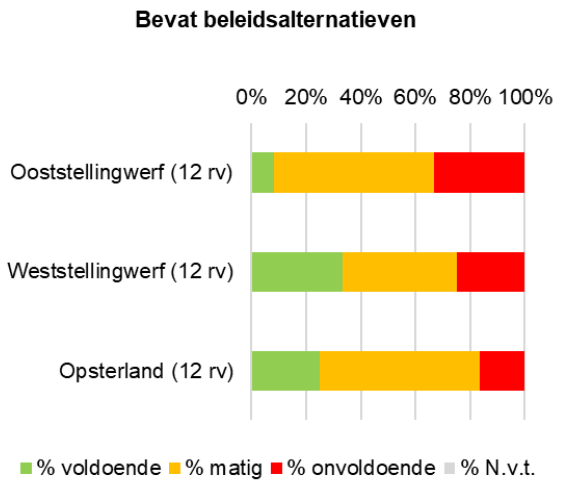
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven



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.



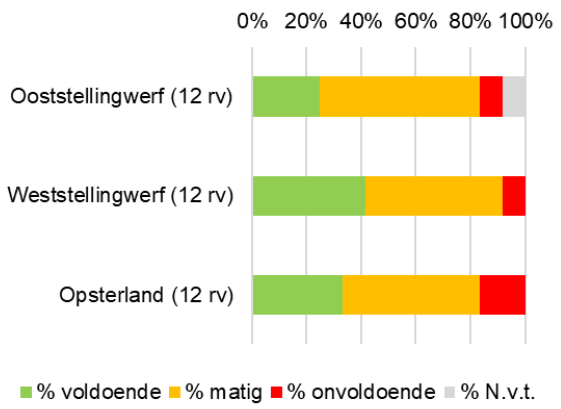
De onderzochte raadsvoorstellen tonen in alle drie de gemeenten vergelijkbare, gemengde resultaten als het gaat over hoe zij de beleidsruimte beschrijven.



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

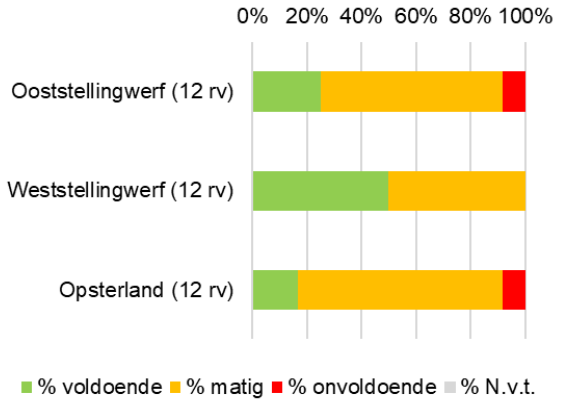
Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

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.

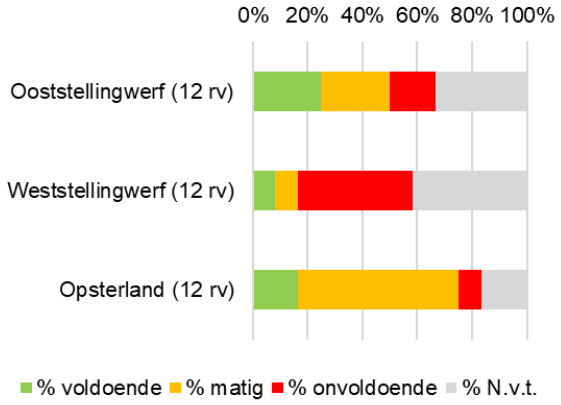
Omschrijft duidelijk het besluit en de gevolgen



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

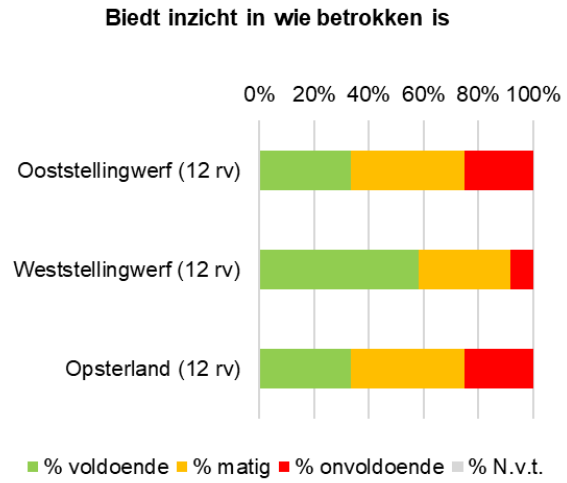
Waarover vervolg: evaluatie

Bevat tijdstip evaluatie en voortgangsinfo

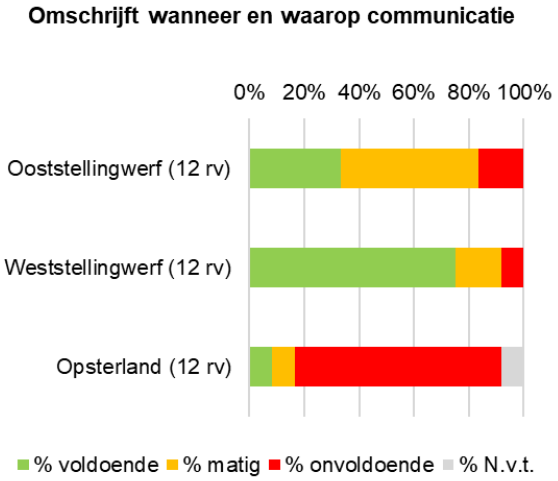


Alle drie de gemeenten tonen gemengde resultaten over het beschrijven van het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college. Opsterland heeft significant meer matige scores dan Weststellingwerf.

Met wie: betrokkenheid stakeholders en communicatie

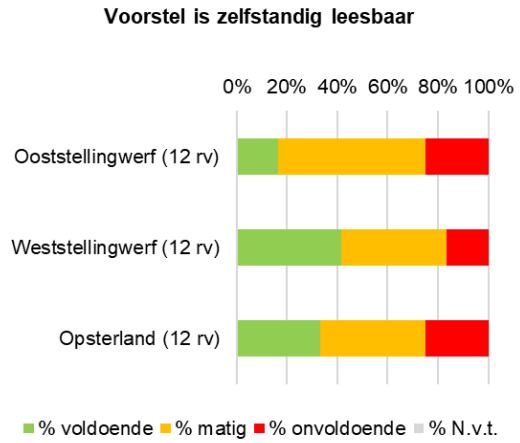


In alle drie de gemeenten worden de raadsvoorstellen gemengd beoordeeld op het punt wie er betrokken is geweest of zal worden bij het opstellen van het beleid. De gemeenten verschillen hierin niet significant van elkaar.
In Ooststellingwerf scoort een kwart van de raadsvoorstellen onvoldoende op dit punt, terwijl Ooststellingwerf als enige OWO-gemeente het kopje Inwonersparticipatie in het format heeft. Dit kopje is er echter pas sinds eind 2024.



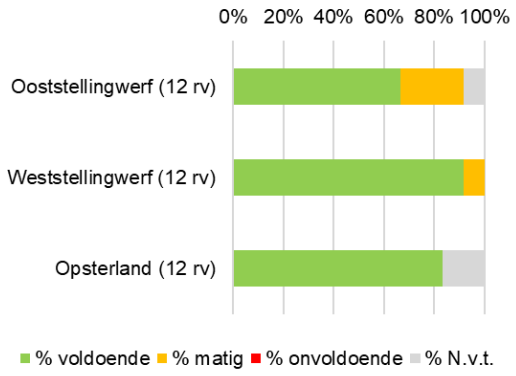
De beoordeling van de beschrijving van de communicatie laat grote verschillen zien tussen de OWO-gemeenten. Weststellingwerf heeft meer goede beoordelingen dan Ooststellingwerf en Opsterland. Opsterland heeft meer onvoldoendes dan Weststellingwerf (en ook Ooststellingwerf). Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, dat als enige geen kopje Communicatie bevat.

Leesbaarheid



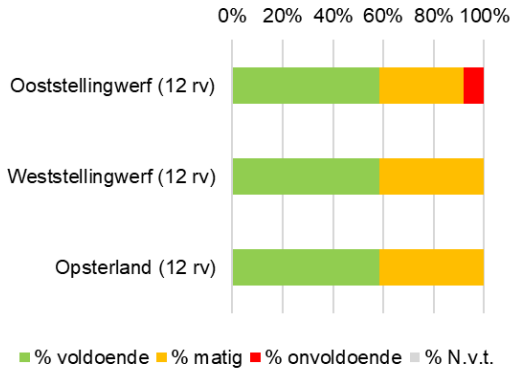
Bij alle drie de gemeenten zijn de meeste onderzochte raadsvoorstellen matig of onvoldoende zelfstandig leesbaar.
De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

Bijlagen zijn nuttig



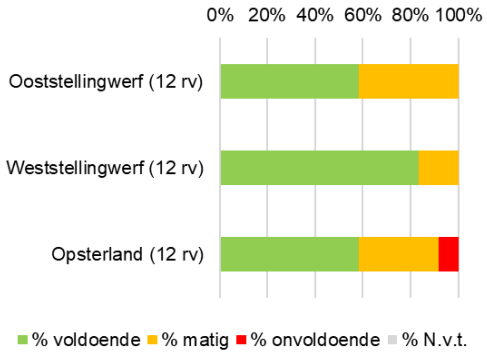
Bijlagen bij een raadsvoorstel bevatten meestal de beleidsnota's waar het raadsvoorstel betrekking op heeft. Deze worden in alle drie de gemeenten over het algemeen nuttig gevonden, omdat ze raadsleden meer gedetailleerde informatie verschaffen dan wat het raadsvoorstel samengevat weergeeft. De resultaten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

Voorstel heeft heldere en logische structuur

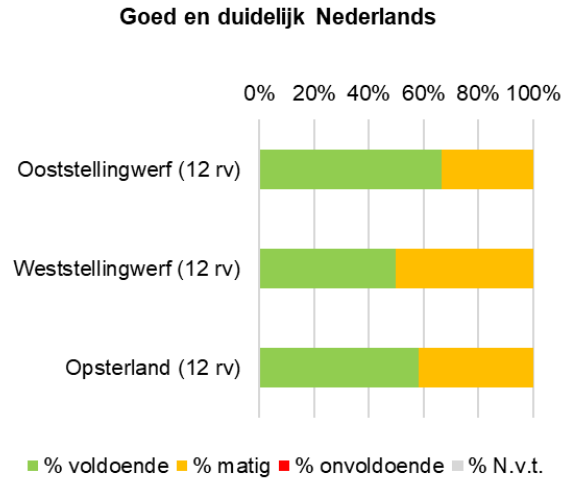


De raadsvoorstellen in de OWO-gemeenten zijn zeer vergelijkbaar als het gaat om de beoordeling van de structuur: deze wordt in de meeste gevallen als goed beoordeeld.

Voorstel heeft geen overbodige informatie



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



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

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

- Het moment van evaluatie en tussentijdse informatievoorziening door het college: Opsterland heeft significant meer matige scores dan Weststellingwerf (in Weststellingwerf is er een relatief groot aantal raadsvoorstellen met een onvoldoende beoordeling op dit punt of een "Niet van toepassing").
- Communicatie: Weststellingwerf heeft meer positieve beoordelingen dan Ooststellingwerf en Opsterland. Daarnaast heeft Opsterland meer negatieve oordelen op dit punt dan Weststellingwerf (en ook Ooststellingwerf). Dit kan verklaard worden door het format van het raadsvoorstel van Opsterland, dat als enige geen kopje Communicatie bevat.

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 Weststellingwerf raadsvoorstel nummer 8 uit de analyse).

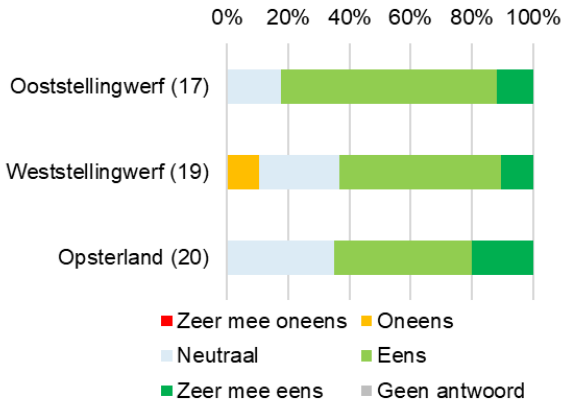
Het raadsvoorstel van Ooststellingwerf en Weststellingwerf is ondanks het verschil in format eensluidend aangeboden in beide gemeenten. In Opsterland is de tekst ook vrijwel hetzelfde, maar een aantal titels van de argumenten en kanttekeningen is aangepast en er zijn op een aantal plaatsen wat zinnen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

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

B5.3 Resultaten van de enquête

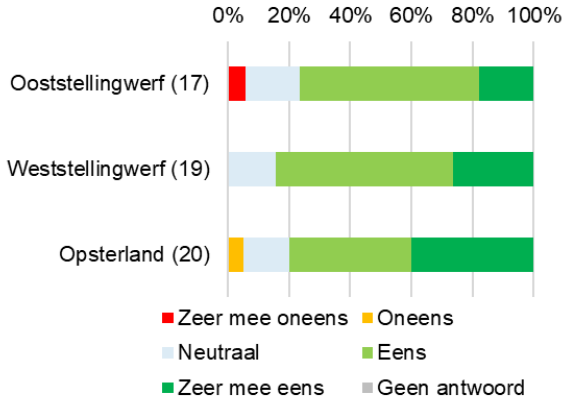
Waarom: Aanleiding, voorgeschiedenis, probleembeschrijving

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan



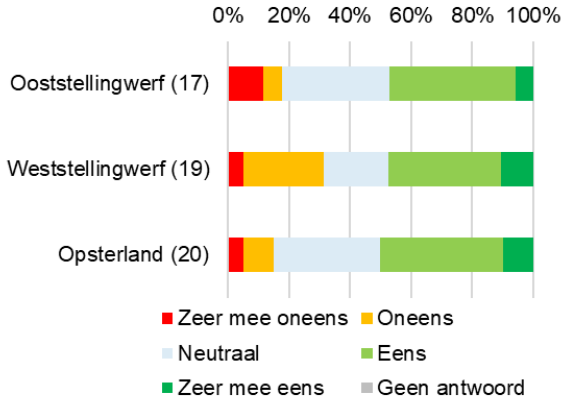
In alle drie de gemeenten vindt meer dan de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan. Er zijn dan ook geen significante verschillen.

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



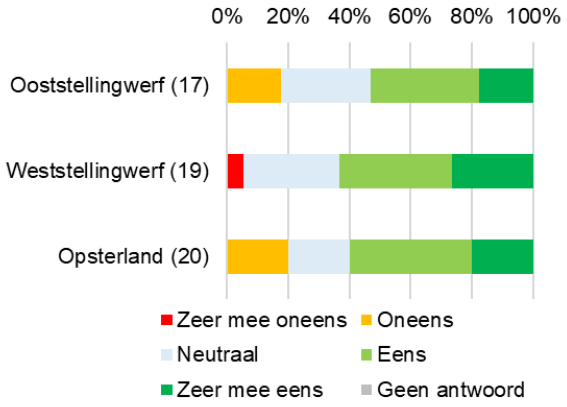
Een ruime meerderheid van de respondenten uit de drie gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de reden om het aan de raad voor te leggen. De meningen zijn dan ook niet significant verschillend van elkaar.

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



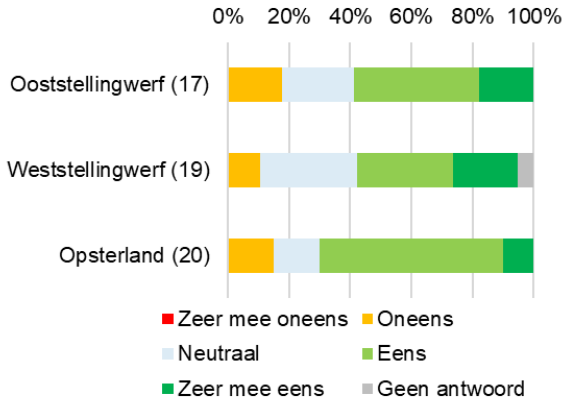
De helft van de respondenten uit alle drie de gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat eerder door de raad is besloten. De verschillen zijn niet significant.

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



Ruim de helft van de respondenten uit de OWO-gemeenten vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over wat ze wijzigingen aan eerder genomen raadsbesluiten.
Weststellingwerf heeft een aantal respondenten die het hier mee oneens zijn. Dit is (net) significant verschillend met Opsterland waar niemand het daarmee oneens is.

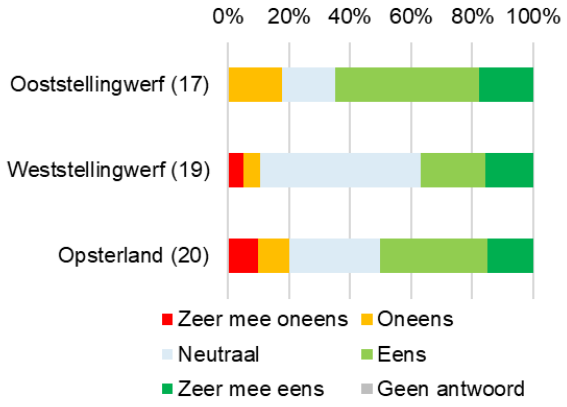
Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat



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.

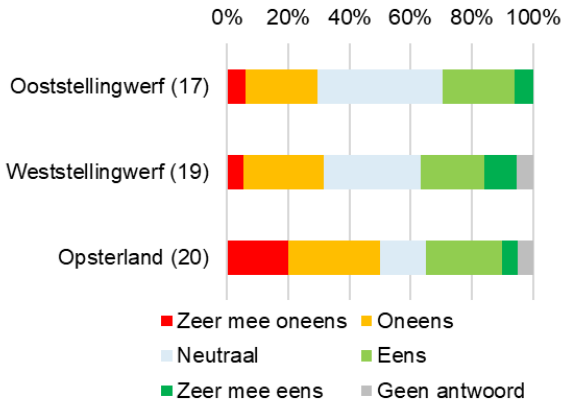
Waarover ruimte: Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

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



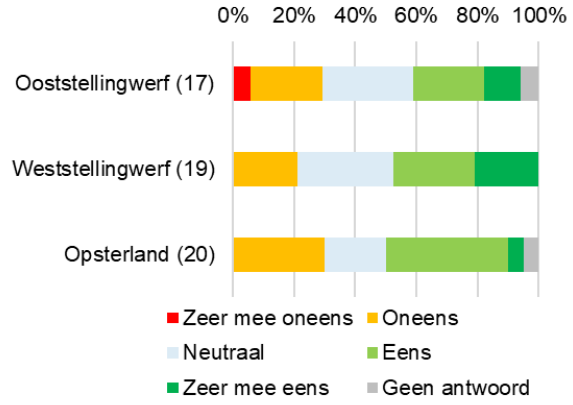
De meningen in Weststellingwerf over de beschrijving van de beleidsruimte zijn niet significant anders dan die in Opsterland. Met Ooststellingwerf is er wel een significant verschil: In Weststellingwerf zijn meer respondenten neutraal over de beschrijving van de beleidsruimte dan in Ooststellingwerf.

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



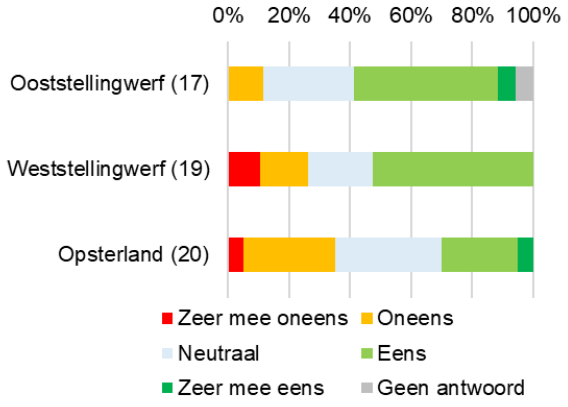
De reacties op de vraag of de raadsvoorstellen duidelijk zijn over beleidsalternatieven zijn in alle drie de gemeenten gemengd. Deze meningen zijn niet significant verschillend van elkaar.

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

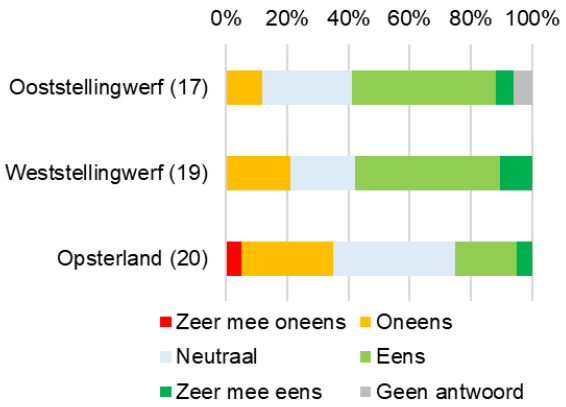
De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad



In Weststellingwerf en Ootstellingwerf 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 Weststellingwerf.

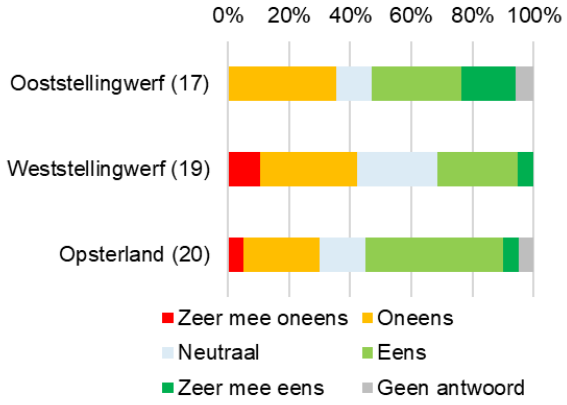
Waarover voorkeur: Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

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



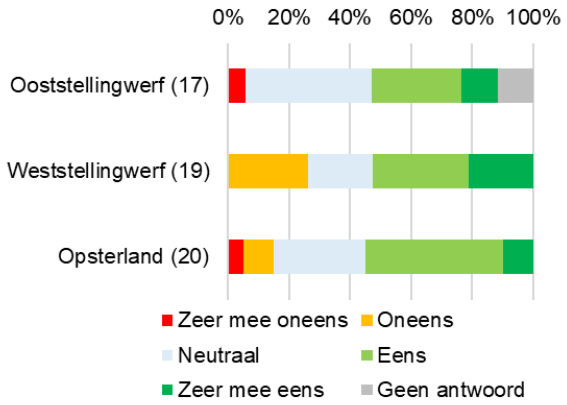
Iets meer dan de helft van de respondenten in Weststellingwerf en Ooststellingwerf vindt dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de gemaakte belangenafwegingen. In Opsterland is men vrij neutraal hierover. Desondanks zijn de meningen niet significant verschillend tussen de drie gemeenten.

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



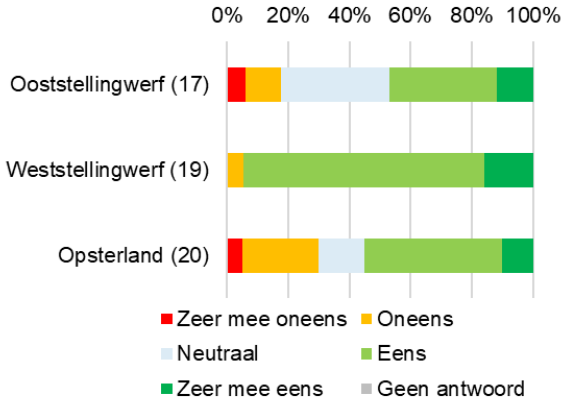
Respondenten uit alle drie de gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief als het gaat om hoe raadsvoorstellen de gevolgen voor de samenleving beschrijven. De verschillen tussen de gemeenten zijn niet significant.

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



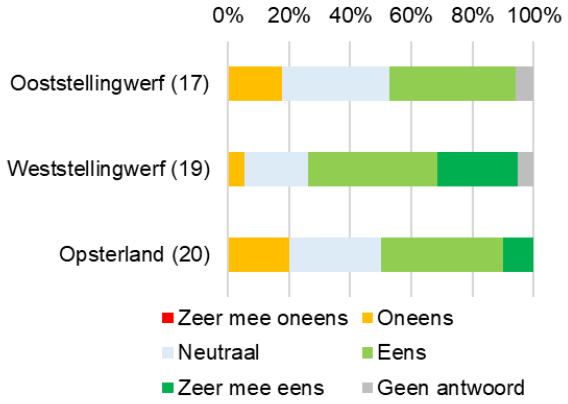
In alle drie de gemeenten vindt ruim de helft van de respondenten dat de raadsvoorstellen goed de (financiële) risico's beschrijven. Er zijn geen significante verschillen tussen Weststellingwerf en Opsterland. Er is wel een verschil tussen Weststellingwerf en Ooststellingwerf: Weststellingwerf heeft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

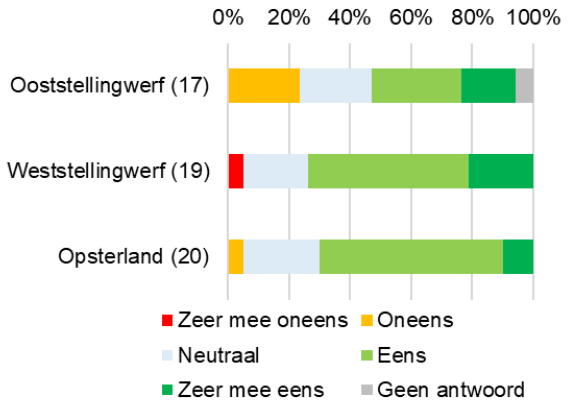
De raadsvoorstellen bevatten duidelijke deelbesluiten



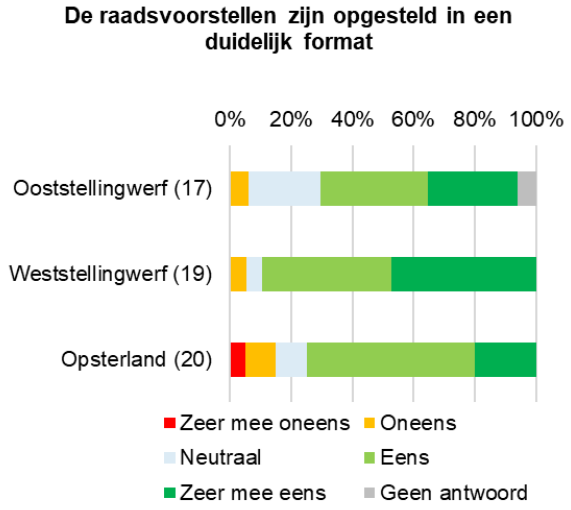
De mening in Weststellingwerf over de duidelijkheid van de deelbesluiten is niet anders dan die in Opsterland.
Tussen Weststellingwerf en Ooststellingwerf is er wel een verschil: Het aantal respondenten dat het er zeer mee is, is significant hoger in Weststellingwerf.

Leesbaarheid

De raadsvoorstellen zijn leesbaar



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



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

Samenvattend: De mening van raadsleden in Weststellingwerf over de kwaliteit van raadsvoorstellen is op veel onderdelen vergelijkbaar met de meningen in Ooststellingwerf en Opsterland. Op de volgende onderdelen zijn er significante verschillen in de mening over de raadsvoorstellen:

- Duidelijkheid over wijzigingen van eerder genomen raadsbesluiten: Een aantal respondenten in Weststellingwerf is kritischer (het er mee oneens) dan in Opsterland.
- Beschrijving van de beleidsruimte: Er zijn meer neutrale respondenten in Weststellingwerf dan in Ooststellingwerf. In Ooststellingwerf is meer dan de helft van de respondenten het er (zeer) mee eens dat dit duidelijk gebeurt.
- Beschrijving van de financiële risico's: In Weststellingwerf zijn meer respondenten het er niet mee eens dat de raadsvoorstellen duidelijk zijn hierin dan in Ooststellingwerf. In Ooststellingwerf is een relatief groot aantal respondenten daar neutraal over.
- Duidelijkheid van politiek-bestuurlijke keuzes: In Weststellingwerf zijn meer respondenten positief hierover dan in Ooststellingwerf en Opsterland. Tegelijkertijd is het aandeel neutrale respondenten groter in Ooststellingwerf dan in Weststellingwerf.
- Duidelijke deelbesluiten: In Weststellingwerf is een relatief groot deel van de respondenten het daar zeer mee eens. Dit is groter dan in Ooststellingwerf (waar niemand het er zeer mee eens is).
- Leesbaarheid: In Ooststellingwerf zijn meer respondenten kritisch (het er mee oneens) dan in Weststellingwerf, waar meer dan de helft van de respondenten positief is over de leesbaarheid.

Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording

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

Selectie van de 12 raadsvoorstellen
Uitgaande van alle voorstellen in de huidige collegeperiode, dus vanaf maart 2022, hebben de onderzoekers in de gemeente 12 voorstellen geselecteerd. De onderzoekers hebben daarvoor alle raadsvoorstellen in de raadsperiode verzameld. Dit leverde voor Ooststellingwerf een overzicht op van 312 voorstellen.[8] 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

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

de verwachting was dat dit zal bijdragen aan hogere respons dan in het geval de enquête uitsluitend digitaal zou zijn aangeboden. Na binnenkomst van de papieren vragenlijsten zijn individuele raadsleden die de enquête nog niet hadden ingevuld ook individueel benaderd met de mogelijkheid om deze alsnog via een link digitaal in te vullen. Deze werkwijze heeft in Ooststellingwerf geleid tot 19 respondenten op een totaal van 37 raadsleden, een respons van 46%. Afgaande op vergelijkbare onderzoeken een goede respons.

Benchmark

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