

Kwaliteit van raadsvoorstellen

Rekenkameronderzoek

September 2026

Colofon

Rekenkamer Waadhoeke

dr. M.S. (Marsha) de Vries CPC (secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

Email: rekenkamer@waadhoeke.nl

Website: www.waadhoeke.nl

Inhoudsopgave

H1 Aanleiding en context	4
H2 Onderzoeksopzet	6
2.1 Vraagstelling	6
2.2 Onderzoeksmethoden	6
2.2.1 Deskresearch	6
2.2.2 Interviews college en ambtelijke organisatie	7
2.2.3 Enquête en interviews raad	8
2.2.4 Best practices	8
H3 Normenkader	9
H4 Het proces van de totstandkoming van raadsvoorstellen	12
4.1 Format voor raadsvoorstellen.....	12
4.2 De totstandkoming van raadsvoorstellen in de praktijk	13
H5 De kwaliteit van raadsvoorstellen.....	16
5.1 Inzichten op basis van de normen.....	16
5.1.1 Inhoud van raadsvoorstellen	16
5.1.2 Overzichtelijkheid van raadsvoorstellen	20
5.1.3 Leesbaarheid van raadsvoorstellen	23
5.1.4 Volledigheid van raadsvoorstellen	25
5.2 Reflectie op basis van de interviews met college, organisatie en griffie.....	28
5.2.1 Inhoud van raadsvoorstellen	28
5.2.2 Overzichtelijkheid en leesbaarheid van raadsvoorstellen	28
5.2.3 Volledigheid van raadsvoorstellen	29
5.3 De kwaliteit van raadsvoorstellen volgens raadsleden	29
5.3.1 Uitkomsten enquête	29
5.3.2 Uitkomsten interviews raadsleden	30

H6 Conclusies en aanbevelingen.....	32
6.1 Conclusies	32
6.1.1 Overeenkomsten tussen de drie perspectieven	32
6.1.2 Verschillen in perceptie en inzichten	33
6.2 Aanbevelingen.....	35
6.2.1 Aan het college (en de ambtelijke organisatie)	35
6.2.2 Aan de raad	36
6.2.3 Aan de griffie.....	36
Bijlage 1 Bestudeerde raadsvoorstellen	38
Bijlage 2 Uitkomsten enquête onder raadsleden	39
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie	41
Bijlage 4 Nawoord rekenkamer.....	44

H1 Aanleiding en context

Ieder jaar worden door de gemeenteraad veel besluiten genomen. Deze besluiten variëren in (de omvang van) het onderwerp waar de besluitvorming betrekking op heeft, in de benodigde middelen, in de impact op de inwoners of andere externe partijen, in de termijn, in bestuurlijke gevoeligheid, et cetera. De kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming moet soms verbeteren. Zo blijken in de praktijk raadsbesluiten niet altijd even duidelijk en consistent te zijn.

Een goed raadsbesluit is mede afhankelijk van een goede voorbereiding en van een goed raadsvoorstel. Een raadsvoorstel kan door het college worden opgesteld, door één of meerdere raadsleden, het presidium of door een groep burgers. Dat laatste noemt men een burgerinitiatiefvoorstel. In een raadsvoorstel kan beleid worden voorgesteld, maar ook kan een verandering van een proces het uitgangspunt zijn. Om goede kaders te stellen en achteraf hierop te kunnen controleren is het van belang dat de raad kwalitatief goede voorstellen ontvangt die zij makkelijk kan doorgronden en waar alle benodigde informatie in staat. Zonder een kwalitatief goed raadsvoorstel kan de raad geen goede beslissingen nemen en daardoor ook moeilijk verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes. Uit (rekenkamer)onderzoeken¹ blijkt dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in veel gemeenten voor verbetering vatbaar is.

Zo werd in 2021 door de Rekenkamer van Waadhoeke in een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten geconstateerd dat hoewel raadsleden over het algemeen positief zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen, de Rekenkamer kritisch is waar het de kwaliteit van raadsvoorstellen betreft. De Rekenkamer was in het bijzonder kritisch ten aanzien van de beperkte politieke keuzeruimte die wordt geboden, het onvoldoende aandragen van alternatieven, het ontbreken van inzicht in de wijze waarop de raad

¹ Onder andere Rekenkamer Oldambt, De kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Oldambt, 2024; Rekenkamer Waadhoeke, Kwaliteit raadsvoorstellen en raadsbesluiten, 2021; Rekenkamercommissie Berkelland, Quickscan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Berkelland, 2020; Rekenkamercommissie IJsselstein, Aldus besloten. Een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in IJsselstein, 2020; Rekenkamer Maastricht, De kwaliteit van raadsvoorstellen, 2019; Rekenkamercommissie Almelo, Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen, 2016; Rekenkamer Súdwest-Fryslân, Kwaliteit raadsvoorstellen, 2016.

voornemens is te evalueren en controleren met betrekking tot hetgeen wordt voorgesteld en het ontbreken van een risicoparagraaf. Dit leidde vervolgens tot de volgende aanbevelingen:

- Raadsvoorstellen zouden een beter beeld kunnen geven van de politieke keuzeruimte en ook reële alternatieven kunnen aandragen.
- Raadsvoorstellen zouden sterker in kunnen gaan op de manier waarop de raad de voorgestelde actie evalueert en controleert en zouden daarnaast voorzien moeten worden van een risicoparagraaf.
- Raadsvoorstellen zouden voorzien moeten worden van een termijn waarbinnen voorstellen worden uitgevoerd, mede om evaluatie en controle door de raad mogelijk te maken.
- Voorstellen zouden sterker de gevolgen van het voorstel voor externen in beeld kunnen brengen.
- Voorstellen zullen zo concreet mogelijk geformuleerd moeten worden, terwijl begrippen eenduidig gedefinieerd dienen te worden. Voorstellen zullen zo min mogelijk verwijzingen naar andere documenten moeten bevatten, zeker als deze documenten moeilijk leesbaar zijn. Dit werkt een eenduidige perceptie van de voorstellen in de hand. Voorstellen zullen daarnaast zo min mogelijk vaktermen en afkortingen moeten bevatten. Tot slot zouden voorstellen voorzien kunnen worden van een bondige en neutrale samenvatting.
- Gelet op de grote verschillen in perceptie van raadsleden, verdient het aanbeveling om voorstellen in collegeverband te toetsen op dit punt. Daarbij zouden collegeleden gevraagd kunnen worden naar hun perceptie met betrekking tot een raadsvoorstel om te bezien in hoeverre de percepties overeenkomen met elkaar.
- Het voorgestelde raadsbesluit zal doordacht moeten worden geformuleerd. Besluiten die feitelijk los van elkaar genomen kunnen worden, dienen te worden gepresenteerd als aparte besluiten, zodat een raadslid per besluit de mogelijkheid heeft in te stemmen of contrair te gaan. Besluiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen dienen echter juist weer als één besluit gepresenteerd te worden.
- De rekenkamer zal na twee jaar een soortgelijke enquête uitzetten onder raadsleden om te bezien in hoeverre de beoordeling van de respondenten is gewijzigd.

De Rekenkamer heeft in gesprekken met de fracties gemerkt dat sommige raadsleden het lastig vinden om hun weg te vinden door alle raadsstukken. Daarnaast vragen verschillende fracties zich af wat er is gebeurd met de hiervoor genoemde aanbevelingen van het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en –besluiten wat in 2021 is uitgevoerd door de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft daarom besloten een onderzoek te doen naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. De Rekenkamer wil met dit onderzoek inzichtelijk maken hoe het met de kwaliteit van raadsvoorstellen is gesteld en waar ruimte voor verbetering zit.

H2 Onderzoeksopzet

2.1 Vraagstelling

De in het vorige hoofdstuk genoemde doelstelling heeft de Rekenkamer vertaald naar de volgende hoofdvraag:

Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te beoordelen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze kwaliteit mogelijkerwijs te verhogen?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?
2. Hoe verloopt het proces van het opstellen van een raadsvoorstel?
 - a) Zijn er werkwijzen, protocollen of formats? En zo ja, welke en worden deze als bruikbaar ervaren?
 - b) Hoe worden de raad en griffie in het voorbereidingsproces betrokken?
3. Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te beoordelen?
 - a) In hoeverre en op welke wijze is er opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2021?
 - b) In hoeverre voldoen de raadsvoorstellen en -besluiten aan de kwaliteitsindicatoren die zijn opgesteld?
4. Hoe ervaren raadsleden de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten?
 - a) Hoe eenduidig is de perceptie van raadsleden met betrekking tot raadsvoorstellen en -besluiten?
 - b) In hoeverre zien raadsleden mogelijkheden tot verbetering? En zo ja, op welke punten?
5. Op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?

2.2 Onderzoeksmethoden

Om de hoofdvraag en de daarvan afgeleide deelvragen te kunnen beantwoorden, is informatie verzameld. Daarvoor zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd.

2.2.1 Deskresearch

De deskresearch bestond uit een documentenstudie en een dossieronderzoek waarin een selectie van raadsvoorstellen en -besluiten werd beoordeeld aan de hand van de interne criteria en het externe normenkader. Allereerst werd de documentatie van de gemeente Waadhoeke verzameld die betrekking heeft op de opzet en kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten, te weten het 'Format raadsvoorstel', de 'Aandachtspunten college- en

raadsvoorstellen' uit 2024 en de 'Suggesties mee te nemen in raadsvoorstellen' van een afvaardiging van de raad van 17 september 2024.

Vervolgens werden 15 verschillende raadsvoorstellen geselecteerd die werden geanalyseerd aan de hand van het normenkader. Het normenkader bestaat uit normen die zijn ontleend aan eerder verricht (rekenkamer)onderzoek en wordt beschreven in hoofdstuk 3. Bij de selectie van raadsvoorstellen waren de volgende uitgangspunten van belang:

- Het zijn voorstellen die van het college naar de raad zijn gestuurd.
- Er is sprake van spreiding over de verschillende domeinen van de gemeente: sociaal domein, fysiek domein en bedrijfsvoering.
- Er wordt gekeken naar raadsvoorstellen van verschillende aard. Denk daarbij bijvoorbeeld zowel aan voorstellen die de start van een beleidsproces markeren als aan voorstellen die een aanpassing van beleid in uitvoering betreffen en aan zowel voorstellen die lokaal beleid betreffen als aan voorstellen die betrekking hebben op regionale samenwerkingsverbanden.
- De raadsvoorstellen en –besluiten hebben betrekking op de raadsperiode 2022-2026.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geselecteerde raadsvoorstellen.

2.2.2 Interviews college en ambtelijke organisatie

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen wordt toegelicht en ingekleurd. We hebben gesproken met zowel de bestuurlijk (college en raad) als ambtelijk betrokkenen. Deze interviews zijn onder meer gebruikt om een beeld te krijgen van het proces waarlangs raadsvoorstellen tot stand komen en de betrokkenheid van de verschillende actoren daarbij. Er is gesproken met:

- College van B&W.
- Gemeentesecretaris.
- Concerncontroller.
- Bestuursadviseur.
- Directieadviseur.
- Beleidsadviseurs.
- Afdelingsmanager.
- Financieel adviseur.
- Griffier.
- Raadsadviseur.

2.2.3 Enquête en interviews raad

Het is voor het inzicht in de (ervaren) kwaliteit van raadsvoorstellen van belang dat ook raadsleden zelf worden bevraagd. Er is gestart met een digitale enquête onder raadsleden om een algemene indruk te verkrijgen van de kwaliteit van raadsvoorstellen en –besluiten. Onderwerpen die hierin aan de orde zijn gekomen zijn: inhoud, overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid van de raadsvoorstellen. Daarnaast hebben er ter verdieping van de uitkomsten van de enquête vier individuele interviews met raadsleden plaatsgevonden.

2.2.4 Best practices

Tot slot zijn na afronding van het onderzoek in de gemeente Waadhoeke op basis van openbare bronnen een aantal gemeenten geselecteerd waarvan de kwaliteit van raadsvoorstellen als hoogwaardig wordt beoordeeld. Uit deze best practices zijn verschillende lessen afgeleid die de gemeente Waadhoeke kunnen helpen de kwaliteit van raadsvoorstellen verder te optimaliseren.

H3 Normenkader

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de eerste onderzoeksvraag:

Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?

Verschillende rekenkamers hebben onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten.² Deze rekenkamers hebben daartoe normenkaders ontwikkeld, die ten behoeve van dit onderzoek zijn samengevoegd en aangepast, waaronder het eerder door de rekenkamer Waadhoeke opgestelde normenkader.

De normen hebben enerzijds betrekking op de **kwaliteit van het proces** waarlangs raadsvoorstellen en -besluiten tot stand komen. Daarnaast zijn er normen te onderscheiden die betrekking hebben op de **kwaliteit van het raadsvoorstel**. Deze normen kunnen worden onderscheiden naar normen die betrekking hebben op de inhoud, de overzichtelijkheid, de leesbaarheid en de volledigheid. Dit leidt, in antwoord op **vraag 1**, tot het volgende normenkader voor raadsvoorstellen:

Normen per thema
Kwaliteit van het proces van de totstandkoming van raadsvoorstellen
Er is een duidelijke rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de griffie in de totstandkoming van raadsvoorstellen.
Het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen is gestandaardiseerd en bekend in de gemeentelijke organisatie.
Het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen is efficiënt vormgegeven.

² Onder andere Rekenkamer Oldambt, 2024; Rekenkamercommissie Berkelland, 2020; Rekenkamercommissie IJsselstein, 2020; Rekenkamer Maastricht, 2019; Rekenkamercommissie Almelo, 2016; Rekenkamer Súdwest-Fryslân, 2016.

Inhoud raadsvoorstellen	
Keuzevraagstukken en probleem	Het raadsvoorstel geeft een helder overzicht van de politiek relevante keuzevraagstukken (welke belangenafweging is aan de orde met betrekking tot welke dilemma's/knelpunten/vraagstukken in de samenleving). Het raadsvoorstel geeft aan wat het probleem precies is.
Bestuurlijke aangelegenheden	Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.
	Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.
Keuzeruimte	Het raadsvoorstel biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politieke keuzen te maken en plaatst de raad niet voor voldongen feiten.
Alternatieve beleidskeuzes	Het raadsvoorstel bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.
Evalueerbaar en controleerbaar	Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.
Context	Het raadsvoorstel schetst de context van het beleid met inbegrip van de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel (waarom is een besluit nodig?), de relatie tot het huidige beleid en een verwijzing naar eerder genomen besluiten en relevante beleidsstukken.
Risicoparagraaf	Het raadsvoorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.
Overzichtelijkheid raadsvoorstellen	
Hoofd- en bijzaak	Het raadsvoorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). De focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen.
Middelen en consequenties	Het raadsvoorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).

Tijdspad	Het raadsvoorstel maakt een inschatting van de termijn/het tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.
Leesbaarheid raadsvoorstellen	
Kort en bondig	Het raadsvoorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.
Taal	Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.
Jargon	Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.
Samenvatting	Het raadsvoorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.
Volledigheid raadsvoorstellen	
Procedure	Het raadsvoorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.
Effecten	Het raadsvoorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).
Wetgeving	Het raadsvoorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.
Belanghebbenden	Het raadsvoorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.

H4 Het proces van de totstandkoming van raadsvoorstellen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de tweede onderzoeksvraag:

Hoe verloopt het proces van het opstellen van een raadsvoorstel?

Er wordt gekeken naar de werkwijzen, protocollen en/of formats die worden gehanteerd en naar de bruikbaarheid daarvan. Ook wordt stilgestaan bij de betrokkenheid van de raad en de griffie in het voorbereidingsproces.

4.1 Format voor raadsvoorstellen

Bij het opstellen van raadsvoorstellen wordt gebruik gemaakt van een format. Dit format is mede naar aanleiding van het eerdere rekenkameronderzoek uit 2021 aangepast door de managers in samenwerking met extern bureau Loo Van Eck. Dit is vertaald naar een voorstel dat vervolgens door raad is vastgesteld.

Het huidige format bestaat uit de volgende onderdelen:

- Aanleiding
- Beoogd (meetbaar) effect
- Motivering
 - Argumenten
 - Kanttekeningen/risico's
- Alternatieven
- Vervolg
 - Tijdspad
 - Evaluatie
 - Communicatie
- Participatie
- Financiën
- Bijlagen

De verschillende onderdelen zijn voorzien van een toelichting.

Er is afgesproken om de opmerking 'niet van toepassing' niet meer te gebruiken, maar om altijd een toelichting te geven. Zo zijn alternatieven niet altijd van toepassing, maar dat moet dan wel worden uitgelegd. De raad moet een voorstel kunnen amenderen, dus zijn alternatieven van belang. Tegelijkertijd moeten er wel altijd een duidelijk advies en voorkeursoptie bij, aldus geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie. Soms zijn er geen alternatieven, bijvoorbeeld bij de begroting, maar bij meer complexe dossiers, denk aan een

locatiekeuze, zijn deze er veelal wel. Door de werkwijze met een uitgebreider voortraject waarin ook de raad participeert, hierover meer in de volgende paragraaf, zijn alternatieven niet altijd reëel. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt geconstateerd dat je dan al naar een bepaald resultaat toewerkt. Ook is er in het huidige format meer aandacht voor de evaluatie en voor kanttekeningen en risico's. In plaats van over 'vervolg' wordt er nu gesproken over 'tijdspad' en er is meer aandacht voor het in beeld brengen van de gevolgen voor externen. Er is ook gekeken naar de toelichting bij het format en deze is verder uitgewerkt. Door de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat het format nu eenvoudiger is geworden en dat het helpt bij het aanbrengen van structuur. Wel is er soms een verschil in interpretatie en daarnaast heeft iedere medewerker een andere schrijfstijl. Voor gemeenschappelijke regelingen wordt er gebruik gemaakt van een standaardformat voor raadsvoorstellen voor alle betrokken gemeenten. Ook het college geeft aan positief te zijn over het huidige format voor raadsvoorstellen.

4.2 De totstandkoming van raadsvoorstellen in de praktijk

Het voortraject bij de totstandkoming van raadsvoorstellen verschilt per type raadsvoorstel. De gemeente werkt met een Lange Termijn Agenda (LTA) waarin het coalitieakkoord en collegeprogramma zijn vertaald. Eén à twee keer per jaar vindt er een raadsbijeenkomst plaats om de concept LTA te bespreken en te bepalen bij welke onderwerpen een startnotitie voor de raad zal worden opgesteld met daarin een voorstel voor het proces en een beschrijving van de rol van de raad. Soms is er alleen sprake van een update. Op andere momenten moet er een nieuwe visie tot stand komen of is er sprake van een complex dossier en dat heeft een langer voortraject waarin ook de raad wordt betrokken tot gevolg. Bij complexe onderwerpen wordt er eerst een startnotitie met opdrachtformulering (inclusief proces/tijdspad) opgesteld en vanuit het college aan de raad voorgelegd.

De gemeente werkt met kernteams om de raad aan de voorkant mee te nemen en gezamenlijk de uitgangspunten op te stellen. Ook worden er informerende sessies (ateliersessies) georganiseerd. Dat laatste gebeurde bijvoorbeeld rond de thema's jeugd en bestaanszekerheid. Dit zijn informerende sessies die niet politiek van aard zijn en die kennisvermeerdering of verbetering van politieke vaardigheden als doel hebben. Deze ateliersessies vinden sinds deze raadsperiode plaats en zijn op initiatief van de raad geïntroduceerd. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat door het meer betrekken van de raad in het voortraject, het besluitvormingsproces langer duurt. Ook ziet men een risico in het ontstaan van onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden; het moet duidelijk blijven dat het college gaat over de uitvoering en dat de raad van de kaders is.

De portefeuillehouder uit het college wordt aan de voorkant betrokken bij raadsvoorstellen. Er is een formeel portefeuillehoudersoverleg waarin voorstellen op de agenda staan en daarnaast werken sommige wethouders ook met een informeel portefeuillehoudersoverleg, bijvoorbeeld de portefeuillehouder sociaal domein. Hierin wordt meer informeel, 'met de benen op tafel', gesproken wordt over bepaalde onderwerpen. Soms worden raadsvoorstellen aangehouden in het college omdat het college op onderdelen nog vragen heeft of aanvullende informatie toegevoegd wil zien. Het gebeurt ook wel dat portefeuillehouders 'zwaardere' voorstellen eerst informeel bespreken in het college ('onder de arm meenemen') waarna de voorstellen een week later ter besluitvorming voorliggen. Soms wordt daarbij dan een presentatie vanuit de ambtelijke organisatie gegeven.

De ambtelijke organisatie heeft verschillende aandachtspunten meegekregen die meegenomen moeten worden bij de aanlevering van collegeadviezen en raadsvoorstellen.³ Deze aandachtspunten hebben betrekking op zowel het proces als de formulering van deze stukken. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld dat een collegeadvies of raadsvoorstel zelfstandig (dus zonder bijlagen) leesbaar en begrijpelijk moet zijn. Een ander aandachtspunt is dat college en raad er vanuit moeten kunnen gaan dat ambtelijk is afgestemd en geaccordeerd waar nodig; voor wat betreft financiën, juridische zaken en inkoop geldt dat het belangrijk wordt gevonden dat deze afdelingen vroegtijdig betrokken worden zodat er voldoende tijd is om stukken in orde te krijgen. In interviews wordt aangegeven dat er bij het opstellen van raadsvoorstellen daadwerkelijk integrale afstemming plaatsvindt. In het verleden gebeurde dit in een groepje met een vaste samenstelling waarin onder meer de afdeling financiën vertegenwoordigd was. Nu vindt er integrale afstemming plaats tussen de steller en de betreffende afdelingen (financiën, juridische zaken enz.). De steller is daarvoor verantwoordelijk en de betrokken manager parafeert hier vervolgens voor. Het college constateert dat er waarneembaar meer integrale afstemming binnen de ambtelijke organisatie plaatsvindt; de directie heeft gestuurd op integraal werken en dat vertaalt zich ook in de aanlevering van stukken.

³ Aandachtspunten in de aanlevering van collegeadviezen en raadsvoorstellen, februari 2023.

De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de voorstellen die op de agenda van het college komen. Hij laat zich daarbij door verschillende medewerkers adviseren, onder andere de directeur, bestuursadviseur, concerncontroller en directieadviseur. Zij lezen wekelijks alle raadsvoorstellen. Hun bevindingen ten aanzien van de raadsvoorstellen zijn divers. Soms is het format niet volledig of niet juist ingevuld, is de tekst onvoldoende duidelijk vanuit het perspectief van raadsleden, zijn risico's onvoldoende benoemd of is er onvoldoende afstemming aan de voorkant geweest. Wanneer er opmerkingen zijn, dan koppelt de bestuursadviseur deze terug aan de betrokken manager. De verantwoordelijk beleidsadviseur krijgt een-op-een terugkoppeling, wat tot gevolg heeft dat de rest van de organisatie hier niet altijd van leert, zo wordt geconstateerd in een interview. Periodiek worden daarom in het managementoverleg de belangrijkste signaleringen besproken.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat sinds het vorige rekenkameronderzoek, de organisatie meer vanuit de bril van een raadslid is gaan kijken naar de raadsvoorstellen. Beslispunten worden niet samengevoegd, maar afzonderlijk opgenomen in de voorstellen en er wordt op gelet dat er niet teveel herhaling in de voorstellen zit.

De griffier kan ook meelezen met de raadsvoorstellen en geeft soms aanwijzingen mee. Deze opmerkingen betreffen veelal de formulering van het dictum, onduidelijkheid in de financiële paragraaf of een onjuiste toewijzing van bevoegdheden, bijvoorbeeld zaken die bij de raad horen, maar bij het college worden gelegd, en andersom. De griffie constateert dat er buiten de formele route via iBabs ook wel stukken direct via de mail worden gedeeld en deze zijn voor de griffie niet inzichtelijk. De mate waarin dit gebeurt is niet bekend geworden tijdens dit onderzoek. Deze werkwijze wordt door de ambtelijke organisatie niet herkend.

Aangegeven wordt dat alle stukken voor de raad (via het college) via iBabs naar de raad toegaan.

Het is in de gemeente gebruikelijk om besluitenlijsten van het college, onder voorbehoud, alvast te delen met het presidium ter voorbereiding op de raadsvergadering.

H5 De kwaliteit van raadsvoorstellen

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te beoordelen?

- *In hoeverre en op welke wijze is er opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2021?*
- *In hoeverre voldoen de raadsvoorstellen en -besluiten aan de kwaliteitsindicatoren die zijn opgesteld?*

Hoe ervaren raadsleden de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten?

- *Hoe eenduidig is de perceptie van raadsleden met betrekking tot raadsvoorstellen en -besluiten?*
- *In hoeverre zien raadsleden mogelijkheden tot verbetering? En zo ja, op welke punten?*

5.1 Inzichten op basis van de normen

5.1.1 Inhoud van raadsvoorstellen

De geanalyseerde raadsvoorstellen voldoen over het algemeen goed aan de basisvereisten voor heldere probleemdefinitie en contextuele inbedding. Echter, de wijze waarop keuzes worden voorgelegd en de mate waarin de raad daadwerkelijk wordt uitgenodigd tot een vrije politieke afweging, varieert sterk. Voorstellen met een hoge mate van urgentie of een primair technisch/juridisch karakter bieden doorgaans minder reële keuzeruimte.

Aanleiding en onderliggend probleem

De voorstellen zijn consistent in het benoemen van de aanleiding en het onderliggende probleem. Zo beschrijft het raadsvoorstel over [Beleid bestaanszekerheid 2024-2028](#) de noodzaak om van armoedebestrijding naar bestaanszekerheid te verschuiven. Het raadsvoorstel over [Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum](#) expliciteert het probleem als onveilige situaties (hoge snelheden van 80 km/uur) in de tunnel onder de A31 waar verschillende vervoersvormen, waaronder fietsers en wandelaars, samenkomen zonder uitwijkmogelijkheden. Het raadsvoorstel over [Tegemoetkoming in de kosten van de OZB heffing voor de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken](#) duidt het probleem als inkomstenverlies door Covid-19 waardoor reserves opraken en toekomstige investeringen in onderhoud en verduurzaming in gevaar komen.

Focus op bestuurlijke aangelegenheden

Over het algemeen richten de voorstellen zich op kaderstelling, visievaststelling of financiële goedkeuring. Het raadsvoorstel over [Beleid bestaanszekerheid 2024-2028](#) vraagt de raad om de visie, ambitie en doelstellingen vast te stellen, waarna de uitvoering geschiedt via actielijnen die aan het college worden voorgelegd en waarover de raad periodiek wordt geïnformeerd. Het raadsvoorstel bij de [Programmabegroting 2024](#) vervult de budgetrechtelijke bevoegdheid van de raad door de begroting vast te stellen en investeringskredieten beschikbaar te stellen. Het raadsvoorstel over de [Re-integratieverordening Participatiewet e.a. 2023](#) is een puur technische exercitie om de bevoegdheid van het college tot het realiseren van extra Beschut Werk-banen juridisch te borgen na een eerder raadsbesluit over de inhoudelijke uitbreiding.

Stimulering van politieke afweging en reële alternatieven

De mate waarin raadsvoorstellen de politieke afweging stimuleren hangt nauw samen met het aanbieden van reële, uitgewerkte alternatieven. Goede voorbeelden zijn het raadsvoorstel over de [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) waarin drie opties worden gepresenteerd (afwachten, natuurgras/wetra/hybride, kunstgras). Deze alternatieven worden tegen elkaar afgewogen op basis van kosten, capaciteit, milieubelasting en gezondheidsaspecten. Het raadsvoorstel over [Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum](#) biedt een duidelijk alternatief om de snelheid te verlagen waarbij de motivering voor de voorkeursoptie (veiligheid garanderen door beperking snelheidsverschil in smalle tunnel) wordt uiteengezet. Het raadsvoorstel over de [Pilot Sport en Cultuur](#) presenteert drie afgeraden, maar concreet benoemde alternatieven (niet instemmen, eerst uitvoerig onderzoek, uitbreiden met passieve cultuurdeelname).

Bij het raadsvoorstel [Vaststelling bestemmingsplan Sexbierum - Kade en Fliet](#) wordt "n.v.t." vermeld bij alternatieven. Het raadsvoorstel [Perspectief op de waddenkust](#) stelt dat er "geen optie" is om de startnotitie niet vast te stellen, aangezien het maken van het perspectief op de waddenkust al is besloten in een eerdere nota.

Helder beeld van reële politieke keuzeruimte

Hoewel alternatieven vaak worden genoemd, kan de keuzeruimte beperkt zijn door urgentie of externe factoren. Het raadsvoorstel over [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#) biedt de raad een expliciete keuze tussen een langere planning (met uitgebreider onderzoek) en een kortere planning (quick scan), waarbij het risico op netcongestie als kritieke factor voor de urgentie wordt benoemd. Daarentegen wordt in het raadsvoorstel over de [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) gesteld dat een uitstel van besluitvorming tot de Kadernota 2025 sterk ontraden wordt, omdat dit de cofinanciering via

de LEADER-subsidie in gevaar brengt. Het raadsvoorstel [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#) confronteert de raad eveneens met een voldongen feit: het extra krediet (€ 130.000) moet worden goedgekeurd anders kan de Koornbeurs niet veilig functioneren als theater vanwege afgekeurde veiligheidsnormen.

Schetsen van context, aanleiding en voorgeschiedenis

Alle geanalyseerde raadsvoorstellen voldoen aan deze norm. De context wordt geschetst door verwijzing naar eerdere besluiten, beleidsdocumenten en interactieve processen:

- Het raadsvoorstel over de [Nota Grondbeleid 2025-2029](#) betreft een actualisatie op grond van een verplichting in de financiële verordening om eens in de vier jaar een nota aan te bieden waarbij rekening is gehouden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Didam-uitspraken.
- Het raadsvoorstel over de [Actualisatie supermarktbeleid en binnenstadsvisie](#) is een gezamenlijke actualisatie van het supermarktbeleid en de binnenstadsvisie zoals besloten in maart 2022 vanwege de relatie tussen het supermarktbeleid en de vitaliteit van de binnenstad.
- Het raadsvoorstel over de [Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum](#) vloeit direct voort uit de pilot 'Stem van Waadhoeke' en de wens van Dorpsbelang Schalsum en Peins om de verkeersveiligheid in de tunnel te verbeteren.

Evaluatiecriteria en controle

Voorstellen op het gebied van beleidsvaststelling bevatten meestal een evaluatieparagraaf. Het raadsvoorstel over het [Beleid bestaanszekerheid 2024-2028](#) voorziet in halfjaarlijkse evaluatiemomenten tussen de regiegroep en werkgroep en de raad wordt op de hoogte gehouden van de voortgang. Het raadsvoorstel over de [Pilot Sport en Cultuur](#) belooft tweemaal per jaar terugkoppeling aan de raad in woord en cijfers en een eindrapportage met advies na afloop van de pilot. De evaluatie van de [Programmabegroting 2024](#) vindt plaats middels bestuursrapportages en de jaarrekening. In het raadsvoorstel [Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit](#) wordt gesproken over jaarlijkse evaluatie en actualisatie van de vastgestelde advieslijsten om de werkbaarheid te borgen.

Risicoparagraaf en beheersmaatregelen

De raadsvoorstellen besteden aandacht aan risico's, variërend van financiële tot juridische en operationele risico's:

- Het raadsvoorstel over de [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#) benoemt als cruciaal risico de beperkte ruimte op het elektriciteitsnet (netcongestie) waarbij het onderstation Herbaijum binnen twee jaar vol kan raken. De

voorgestelde kortere tijdplanning (quick scan) fungeert als beheersmaatregel om dit risico te mitigeren.

- Het raadsvoorstel over [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) identificeert risico's zoals beperktere capaciteit voor een breder sportaanbod dan de clubs wensen, de visuele aantrekkelijkheid van natuurgrasvelden na intensief gebruik en mogelijke vertraging in de uitvoering door weersomstandigheden of een noodzakelijke vergunningsaanvraag voor verlichting.
- Het raadsvoorstel [Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum](#) erkent het risico op precedentwerking, maar acht de kans hierop minimaal gezien de unieke situatie direct bij het talud onder de A31. Ook wordt melding gemaakt van het negatieve advies van de Politie Noord-Nederland.
- Het raadsvoorstel over de [Nota Grondbeleid 2025 - 2029](#) stelt vast dat de risico's (zoals rente- en marktontwikkelingen) niet verdwijnen na vaststelling van het beleid, maar dat de nota kaders biedt om het college in staat te stellen het grondbeleid met een goede onderbouwing (prioriteit versus risico's) toe te passen.

Résumé

Raadsvoorstellen die in hoge mate voldoen aan de normen die betrekking hebben op de inhoud van raadsvoorstellen zijn:

- Raadsvoorstel over de [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#): Dit voorstel geeft een helder overzicht van de politieke keuzevraagstukken (milieu, gezondheid, capaciteit, kosten versus clubwens). Het presenteert meerdere reële alternatieven (wachten, kunstgras, natuurgras/hybride) en weegt deze af met pro- en contra-argumenten, inclusief gedetailleerde financiële tabellen. De risicoparagraaf is uitgebreid en benoemt operationele en politieke risico's (capaciteit, uiterlijk, vergunningen, vertraging).
- Raadsvoorstel over de [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#): Het voorstel identificeert een acuut knelpunt/risico (netcongestie) dat de gehele planning bedreigt, waardoor het voorstel een hoge urgentie krijgt. Het biedt heldere keuzeruimte door de raad twee concrete procesvarianten (planningen) ter besluitvorming voor te leggen (langere, uitgebreide planning versus snelle quick scan). Dit stimuleert een directe politieke afweging tussen zorgvuldigheid en risicobeheersing.
- Raadsvoorstel over de [Pilot Sport en Cultuur](#): Dit voorstel is sterk in het definiëren van de maatschappelijke context en de problemen (sociale armoede, mentale gezondheid van jongeren, terugloop verenigingsleven). Het bevat reële alternatieven (niet instemmen, eerst onderzoek, passieve cultuurdeelname), inclusief motivering waarom

deze zijn afgeraden. De evaluatiecriteria en controle zijn vastgelegd (tweejaarlijkse terugkoppeling en eindrapportage).

Raadsvoorstellen die in mindere mate aan de normen voldoen zijn:

- Het raadsvoorstel over de [Vaststelling bestemmingsplan Sexbierum - Kade en Fliet](#): Hoewel de context helder is, ontbreken reële alternatieve beleidskeuzes; de paragraaf Alternatieven is gemarkeerd met "n.v.t.". De raad wordt in feite gevraagd in te stemmen met de juridisch-planologische vertaling van een particulier initiatief. De nadruk ligt op de technische uitvoering van het plan.
- Het raadsvoorstel over [Perspectief op de waddenkust](#): Dit voorstel heeft geen reële alternatieven omdat het maken van het perspectief al is besloten door de raad in een eerdere nota. Het voorstel fungeert daardoor meer als een verplichte processtap dan als een moment van inhoudelijke politieke afweging over het 'wat'. Het bevat ook geen risicoparagraaf of kanttekeningen (slechts een financiële notitie dat het budget toereikend is).
- Het raadsvoorstel over [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#): Dit voorstel biedt beperkte keuzeruimte en plaatst de raad grotendeels voor een voldongen feit. De trekkenwand is afgekeurd op veiligheid; de enige reële optie is het aanvullende krediet verstrekken, anders kan het theater niet open. Hoewel de weigering als alternatief wordt genoemd, zijn de consequenties (sluiting theater) zo ernstig dat er nauwelijks sprake is van een vrije politieke afweging.

5.1.2 Overzichtelijkheid van raadsvoorstellen

Onderscheid hoofd- en bijzaken

De geanalyseerde raadsvoorstellen maken over het algemeen een duidelijk onderscheid tussen de politieke hoofdzaak en de technische of uitvoeringsdetails, die doorgaans in bijlagen zijn ondergebracht. De raad wordt in de kern gevraagd om kaders, visies of investeringsbesluiten te nemen.

Een duidelijke scheiding tussen hoofd- en bijzaken wordt bijvoorbeeld gemaakt in het raadsvoorstel over het [Beleid bestaanszekerheid](#) wat zich primair richt op het vaststellen van de visie, ambitie en doelstellingen voor de periode 2024-2028. De nadere uitwerking van actielijnen, verwachte kosten en de implementatietermijn komt aan de orde in het vervolgproces waarmee de scheiding tussen kaderstelling en uitvoering wordt gewaarborgd. Het concept beleidskader is als bijlage toegevoegd. Een ander goed voorbeeld is het raadsvoorstel over de [Actualisatie supermarktbeleid en binnenstadvisie](#) waarin wordt gevraagd om vaststelling van het beleid (voortzetting van het huidige beleid, geen nieuwe

supermarkten toelaten) en de actualisatie van de binnenstadsvisie Franeker. De functioneel ruimtelijke structuur, projecten en onderzoeksrapporten, zoals de Analyse marktruimte, zijn opgenomen in de bijlagen.

Een raadsvoorstel waarin de scheiding tussen hoofd- en bijzaken minder duidelijk wordt gemaakt is het raadsvoorstel [Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit](#). Het betreft een kaderstellende bevoegdheid van de raad, maar de motivering bevat veel technisch-juridische details over de toepassing van specifieke wetsartikelen (zoals artikel 16.15a sub b, artikel 16.55 lid 7 en artikel 2.8) en procedurele keuzes (de toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) met een behandeltermijn van zes maanden). Dit maakt de scheiding tussen politieke hoofdlijn en juridische detail minder duidelijk.

Middelen en consequenties

De financiële paragraaf van de voorstellen is doorgaans expliciet over de hoogte van de middelen en de dekking daarvan. De raadsvoorstellen wegen bij geven bij financiële beslissingen aan of een uitgave eenmalig is en uit een reserve of incidenteel budget gedekt kan worden of een structureel karakter heeft waarbij langjarige dekking binnen de begroting vereist is. Interne consequenties, met name juridische of operationele risico's, worden in een risicoparagraaf behandeld.

Het raadsvoorstel bij de [Programmabegroting 2024](#) voldoet aan deze norm door het budgetrecht van de raad te autoriseren en specifieke investeringskredieten beschikbaar te stellen. De begroting toont het meerjarenperspectief en het structureel begrotingssaldo. Het raadsvoorstel over [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) presenteert de benodigde middelen en bevestigt dat de totaal beschikbare middelen toereikend zijn. Bovendien worden de financiële consequenties van de resterende boekwaarde van het veld in Berltsum beschreven, waarvoor een bestemmingsreserve toereikend is om het volledige bedrag budgetneutraal af te schrijven. Het raadsvoorstel over de [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) vraagt om incidentele subsidie ten behoeve van de totale kosten voor fase 2. De dekking wordt gehaald uit de Bestemmingsreserve Ontwikkellijnen, waarbij duidelijk wordt aangegeven dat er na de onttrekking nog een bedrag van ruim 200.000 euro resteert.

Het raadsvoorstel bij de [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#) identificeert een belangrijk operationeel risico en interne consequentie: netcongestie (het onderstation Herbaijum raakt binnen twee jaar vol). Dit risico beïnvloedt de tijdplanning en de keuze voor een snellere *quick scan*. Het raadsvoorstel [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#) benadrukt de dringende juridische/veiligheidsconsequentie dat de Koornbeurs

niet als theater open kan blijven zonder de investering van € 130.000, aangezien de huidige trekkenwand is afgekeurd op veiligheid. Het raadsvoorstel [Re-integratieverordening Participatiewet e.a. 2023](#) meldt expliciet dat er geen kosten uit voortvloeien; de consequentie is puur juridisch om het eerdere raadsbesluit over extra Beschut Werk-banen rechtmatig te kunnen uitvoeren door aanpassing van artikel 11, lid 5 van de verordening.

Tijdspad

De meeste voorstellen verschaffen een helder tijdspad, bijvoorbeeld het raadsvoorstel [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#). Het voorstel biedt twee alternatieve planningen (een lange en een korte) met expliciete data. Het kiest voor de planning met de kortere doorlooptijd. Dit is direct gerelateerd aan de noodzaak om snel een beslissing te nemen vóórdat de netcongestie optreedt. Het raadsvoorstel [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) koppelt de urgentie direct aan de externe deadline van de LEADER-subsidie, waarbij de uitvoeringsperiode uiterlijk 31 december 2024 is. Het raadsvoorstel over de [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) geeft aan dat na besluitvorming de voorbereidende werkzaamheden kunnen starten en de uitvoering direct vanaf de zomerstop kan worden opgepakt met het doel om bij de seizoenstart 2025-2026 gerealiseerd te zijn. Een voorbeeld van een minder duidelijk tijdspad wordt aangetroffen in het raadsvoorstel over het [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#). Ondanks de urgentie dat de installatie *per direct* vervangen moet worden, bevat het voorstel geen concrete inschatting van de tijd die nodig is voor de daadwerkelijke vervanging nadat de definitieve opdracht is verstrekt.

Résumé

De analyse toont aan dat de raadsvoorstellen over het algemeen voldoen aan de formele eisen voor het schetsen van de financiële dekking en het hanteren van bijlagen voor detailinformatie. De kwaliteit van de planning is het hoogst wanneer de termijn gekoppeld is aan externe urgentie of een kritiek risico. Het raadsvoorstel [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#) is een goed voorbeeld van het helder schetsen van een kritieke interne consequentie (netcongestie) en het direct daaraan koppelen van twee duidelijke tijdspaden waarmee de raad een expliciete keuze kan maken voor de snelheid van de besluitvorming. Het raadsvoorstel over [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) is transparant over de middelen door een gedetailleerde financiële vergelijking tussen de alternatieve veldtypen aan te bieden en de dekking van het hoge investeringskrediet nauwkeurig te verantwoorden. Hoewel de dringende juridische consequentie (veiligheid/sluiting) helder is, ontbreekt in het raadsvoorstel [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#) een duidelijke inschatting van het tijdspad voor de uitvoering van de noodzakelijke vervanging na besluitvorming. De neiging om juridisch-technische details (zoals de

toepassing van de UOV met een langere termijn van zes maanden) in de motivering van het raadsvoorstel [Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit](#) op te nemen, vermindert de nadruk op de politieke hoofdlijnen.

5.1.3 Leesbaarheid van raadsvoorstellen

Korte en bondige stijl en overzichtelijke (logische) alinea-indeling

De raadsvoorstellen maken gebruik van een gestandaardiseerde, overzichtelijke indeling met vaste rubrieken zoals Samenvatting, Voorstel, Aanleiding, Motivering, Kanttekeningen/risico's, Alternatieven, Vervolg en Financiën. Deze consistente structuur draagt bij aan de overzichtelijkheid.

Raadsvoorstellen die goed voldoen aan de normen die betrekking hebben op overzichtelijkheid en stijl:

- Het raadsvoorstel over de [Renovatie sportvelden](#). In dit raadsvoorstel wordt effectief gebruik gemaakt van tabellen om complexe financiële data en vergelijkingen tussen verschillende veldopties (hybride, wetra, kunstgras) overzichtelijk te presenteren.
- Het raadsvoorstel [Re-integratieverordening](#) gebruikt een transitietabel om de technische, juridische wijzigingen in de verordening (de kern van het voorstel) direct visueel te maken. Dit is een zeer bondige manier om de aanpassing te communiceren.

Een minder bondig raadsvoorstel is het raadsvoorstel [Adviesrecht Omgevingswet](#) door de lange, juridisch complexe zinnen en de diepgaande uitleg van de bevoegdheden van de raad in relatie tot de artikelen 16.15a en 16.55 van de Omgevingswet.

Laagdrempelige taal en consistent taalgebruik

Het taalgebruik in de voorstellen is consistent formeel en bestuurlijk. Hoewel de zinnen in de inleiding en samenvattingen doorgaans helder zijn, neemt de complexiteit toe in de motiverings- en risicoparagrafen.

Verschillende raadsvoorstellen bevatten jargon. Denk aan juridische termen als adviesrecht, delegatiebesluit, VVGB (Verklaring Van Geen Bedenkingen) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV). Of aan termen uit het sociaal domein zoals beschut werkbanen en financiële termen als investeringskredieten, kapitaallasten, structureel begrotingssaldo en algemene reserve. Geen enkel raadsvoorstel bevat een afzonderlijke, verklarende woordenlijst. Echter, vakraal wordt vaak in context uitgelegd. Het raadsvoorstel [Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga](#) legt technische sporttermen zoals wetraveld en Hybrideveld uit in de motivering. Het raadsvoorstel Nota Grondbeleid legt uit dat de

Didam-uitspraken en de Omgevingswet invloed hebben op het grondbeleid en de uitgifte van bouw kavels. En het raadsvoorstel [Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit](#) legt uit dat de UOV een langere beslistermijn van 6 maanden inhoudt, wat de toepassing rechtvaardigt.

Bondige en zelfstandig leesbare samenvatting

Alle raadsvoorstellen bevatten een samenvatting. Voorbeelden van effectieve en zelfstandig leesbare samenvattingen die kernpunten helder formuleren zijn:

- Het raadsvoorstel [Tegemoetkoming in de kosten van de OZB heffing voor de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken](#) waar in de samenvatting in vier zinnen zowel de aanleiding (dorpshuizen hebben geleden onder Covid-19, reserves raken op) als de oplossing (eenmalig tegemoetkomen in de OZB-heffing uit de Rijkscompensatiemiddelen via de Coronareserve) wordt beschreven.
- Het raadsvoorstel [Beleid Bestaanszekerheid](#) heeft een korte en bondige samenvatting: het college stelt de raad voor in te stemmen met de visie, ambitie en doelstellingen van het beleidskader en kennis te nemen van het vervolgproces.
- De samenvatting van het raadsvoorstel [Komgrens Schalsum](#) richt zich direct op het probleem (onveilige situaties en hoge snelheden in de tunnel onder de A31) en de kernoplossing (verlaging van 80 km/uur naar 30 km/uur).

Voorbeelden van minder informatieve samenvattingen zijn:

- Het raadsvoorstel [Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad](#) is uitsluitend een procesvoorstel voor een onderzoek naar locaties voor scholen en een zwembad. Hoewel bondig, mist het de context van het urgente dilemma (de netcongestie), dat pas later in de aanleiding wordt beschreven.
- De samenvatting van het raadsvoorstel [Startnotitie Waddenkust](#) stelt dat het waddenkustgebied voor opgaven staat en dat het voorstel een procesvoorstel is voor een integraal Perspectief op de waddenkust. Dit is correct, maar dekt de lading van de financiële vraag (€ 25.000) en de reeds door de raad genomen beslissing (uit december 2024) niet volledig.

Résumé

De raadsvoorstellen hanteren een vaste, gestandaardiseerde indeling die bijdraagt aan de overzichtelijkheid. Voorstellen die positief opvallen, maken gebruik van visuele hulpmiddelen zoals tabellen om complexe wijzigingen of data te verduidelijken. Voorstellen die minder goed scoren op bondigheid kenmerken zich vaak door lange, juridisch complexe zinnen.

Het taalgebruik is consequent formeel. Waar inleidingen vaak laagdrempelig zijn, neemt de complexiteit toe in de inhoudelijke motiveringen. Er wordt veelvuldig gebruikgemaakt van vakjargon (juridisch, financieel en sociaal). Hoewel een verklarende woordenlijst ontbreekt, worden deze termen meestal wel binnen de context van het voorstel toegelicht.

Elk raadsvoorstel bevat een samenvatting, maar de kwaliteit wisselt. Sterke samenvattingen zijn zelfstandig leesbaar en koppelen direct het probleem aan de oplossing. Minder informatieve samenvattingen blijven te procesmatig en missen cruciale context, zoals urgente aanleidingen of financiële consequenties.

5.1.4 Volledigheid van raadsvoorstellen

In deze paragraaf worden de raadsvoorstellen beoordeeld op de mate waarin zij de verdere procedures, de externe maatschappelijke effecten, de juridische grondslagen en de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden (participatie en communicatie) helder en volledig uiteenzetten.

Aandacht voor de verdere procedure van besluitvorming

De raadsvoorstellen besteden consequent aandacht aan de stappen die volgen op het raadsbesluit, vaak samengevat in de paragraaf 'Vervolg'. Deze stappen variëren van juridische bekendmaking tot het in gang zetten van de uitvoering.

Bij voorstellen met een juridisch karakter worden de vervolgstappen nauwkeurig beschreven. Zo moet het vastgestelde [bestemmingsplan Sexbierum - Kade en Fliet](#) gedurende zes weken ter inzage worden gelegd, waarna de beroepstermijn bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt, waarna het plan in werking treedt. De [nota Grondbeleid](#) wordt na vaststelling digitaal gepubliceerd in het Gemeenteblad op Overheid.nl. Het raadsvoorstel [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) beschrijft dat na het raadsbesluit B&W een beslissing neemt op de subsidieaanvraag en de aanvrager hiervan in kennis stelt middels een beschikking. Bij het raadsbesluit [Krediet trekkenwand Koornbeurs](#) leidt het besluit tot het verstrekken van de definitieve opdracht tot vervanging van de trekkenwand.

Voor strategische documenten zoals het raadsvoorstel [Actualisatie supermarktbeleid en binnenstadvisie](#) is het vervolg de integratie van de visie in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan voor Waadhoeke. Het raadsvoorstel [Beleid bestaanszekerheid](#) geeft aan dat de uitvoering van het beleid plaatsvindt op basis van diverse actielijnen die aan het college worden voorgelegd.

Voorstellen met een experimenteel of kaderstellend karakter bevatten stappen voor toekomstige controle. Het raadsvoorstel [Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit](#) stelt dat de vastgestelde lijsten jaarlijks worden geëvalueerd en geactualiseerd. Het raadsvoorstel betreffende de [komgrens Schalsum](#) voorziet in monitoring nadat de maatregelen (verplaatsing komgrens en suggestiestroken) zijn gerealiseerd om te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Gevolgen en/of effecten van het voorstel (extern)

Alle geanalyseerde voorstellen specificeren beoogde externe effecten, meestal in de paragraaf 'Beoogd (meetbaar) effect' en de 'Motivering'. Zo heeft het raadsvoorstel betreffende het [Beleid bestaanszekerheid](#) als doel bestaanszekerheid te bereiken voor alle inwoners, in het bijzonder degenen die onvoldoende middelen of toegang tot ondersteuning hebben, en de dienstverlening socialer en passender te maken. Het raadsvoorstel [Pilot Sport en Cultuur](#) richt zich op het bevorderen van algemeen welbevinden, fysieke en mentale gezondheid door deelname aan sport en cultuur en het versterken van de lokale infrastructuur sport en cultuur. Het raadsvoorstel [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) beoogt het creëren van een prettige en gezonde leefomgeving voor dorpsbewoners en een groene verbindingszone tussen Bitgum en Bitgummole. Het raadsvoorstel [Bestemmingsplan Sexbierum](#) leidt tot de realisatie van 32 woningen en vormt een ruimtelijke en functionele verbetering voor de woonomgeving ten opzichte van de huidige situatie. Het raadsvoorstel [Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum](#) beoogt de verbetering van de verkeersveiligheid door de snelheid in de tunnel onder de A31 te verlagen van 80 km/uur naar 30 km/uur.

Benoemen van de van toepassing zijnde wet

Veel voorstellen, met name die van verordende of planologische aard, benoemen de relevante wet- en regelgeving. Het raadsvoorstel [Vaststelling bestemmingsplan Sexbierum - Kade en Fliet](#) noemt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het raadsvoorstel [Nota Grondbeleid](#) refereert aan de aanstaande invoering van de Omgevingswet en de verplichting van de financiële verordening om de nota elke vier jaar aan te bieden. Het raadsvoorstel [Re-integratieverordening Participatiewet e.a. 2023](#) is een aanpassing van de verordening op basis van de Participatiewet, IOAW en IOAZ, met expliciete verwijzing naar artikel 10b, vierde lid, van de Participatiewet. Het raadsvoorstel [Tegemoetkoming in de kosten van de OZB heffing voor de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken](#) noemt de Verordening op de heffing en de invordering van onroerende zaakbelastingen 2022 en de Algemene wet bestuursrecht. Het raadsvoorstel [Actualisatie supermarktbeleid en binnenstadvisie](#) stelt expliciet dat voor de vast te stellen actualisatie van de binnenstadvisie voor Franeker geen juridisch kader van toepassing is en dat deze daarom niet vatbaar is voor bezwaar & beroep.

Burgerparticipatie

De betrokkenheid van burgers en belanghebbenden (participatie) wordt doorgaans uitgebreid toegelicht, variërend van intensieve voorbereidende processen tot formele kennisgeving na besluitvorming. Intensieve, vroegtijdige participatie komt aan de orde in de raadsvoorstellen over [de komgrens van Schalsum](#), [het supermarktbeleid en de binnenstandsvisie](#) en [het bestaanszekerheidsbeleid](#). Voor het specifieke raadsvoorstel [Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne](#) is participatie "Niet van toepassing" verklaard, terwijl de participatie bij het raadsvoorstel over de [Pilot Sport en Cultuur](#) beperkt was tot een kleine steekproef door telefonisch overleg met vertegenwoordigers van verenigingen en de input van jongeren via het project Speaking minds. Het raadsvoorstel betreffende het [adviesrecht Omgevingswet](#) stelt dat deze besluitvorming zelf zonder inwonersparticipatie tot stand is gekomen, omdat het de invulling van een wettelijke bevoegdheid van de raad betreft. Dit besluit is echter indirect bedoeld om inwonersparticipatie te bevorderen bij toekomstige grote ontwikkelingen door een verplichte participatieplicht voor initiatiefnemers vast te stellen. In het raadsvoorstel over de [tegemoetkoming in de kosten van de OZB heffing voor de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken](#) staat dat de besturen van de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken een brief ontvangen over het besluit.

Résumé

De raadsvoorstellen schetsen consequent de stappen na besluitvorming, variërend van juridische terinzagelegging tot concrete uitvoering en latere evaluatie. Relevante wet- en regelgeving (zoals de Omgevingswet of Participatiewet) wordt expliciet genoemd. Bij strategische visies wordt duidelijk vermeld indien er geen juridisch kader of bezwaarmogelijkheid van toepassing is.

In alle geanalyseerde voorstellen zijn de beoogde externe effecten helder omschreven. De doelen zijn concreet en divers: van fysieke aanpassingen in de openbare ruimte (zoals verkeersveiligheid en woningbouw) tot sociale doelstellingen (zoals bestaanszekerheid en gezondheidsbevordering).

De toelichting op burgerbetrokkenheid is uitgebreid, maar de invulling verschilt sterk per dossier. De participatie varieert van intensieve voortrajecten bij nieuwe visies tot beperkte consultaties of slechts informeren achteraf. Bij interne bevoegdheidskwesties wordt beargumenteerd waarom participatie achterwege is gelaten.

5.2 Reflectie op basis van de interviews met college, organisatie en griffie

In de gesprekken met de ambtelijke organisatie, het bestuur en de griffie wordt aangegeven dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Waadhoeke de afgelopen jaren is verbeterd, mede dankzij een nieuw format en gerichte trainingen. Desondanks worden er nog verbeterpunten gesignaleerd.

5.2.1 Inhoud van raadsvoorstellen

De interviews wijzen uit dat er op verschillende aspecten van de inhoud van raadsvoorstellen nog winst te behalen is. De interviews leveren gemengde signalen over de helderheid van de gepresenteerde problemen en keuzevraagstukken. Zo zijn er aanwijzingen dat raadsvoorstellen soms over uitvoeringszaken gaan in plaats van over de grote kaders. Er wordt wel gekeken naar het abstractieniveau van college- en raadsvoorstellen om ervoor te zorgen dat de juiste scope wordt gehanteerd. De keuzeruimte en het aanbieden van alternatieve beleidskeuzes blijft een aandachtspunt. Er is afgesproken dat "niet van toepassing" niet meer ingevuld mag worden, maar dat er altijd een toelichting moet zijn vanuit het perspectief van de raad. De interviews wordt opgemerkt dat bekend is dat de raad alternatieven mist en dat de organisatie scherper moet zijn in het uitwerken hiervan. Soms ontbreken alternatieven omdat in een langer voortraject al naar een bepaald resultaat is toegewerkt. Er is in raadsvoorstellen volgens geïnterviewden meer aandacht gekomen voor de evaluatie van beleid en er wordt aangegeven waar de evaluatie zich op zal richten. De context, inclusief de aanleiding en voorgeschiedenis, ontbreekt soms in de voorstellen, wat met name voor nieuwe raadsleden lastig is.

5.2.2 Overzichtelijkheid en leesbaarheid van raadsvoorstellen

De leesbaarheid en overzichtelijkheid van de voorstellen is een terugkerend thema in de gesprekken. Volgens de geïnterviewden worden in raadsvoorstellen hoofd- en bijzaken niet altijd voldoende onderscheiden. Een oplegger met vragen voor raadsleden zou kunnen helpen om weg te blijven van details in kernteamsessies, wordt opgemerkt. Er worden soms nog financieel-technische opmerkingen gemaakt over de voorstellen. De leesbaarheid en het taalgebruik ziet men nog als een aandachtspunt, ondanks trainingen en een eenvoudiger format. Raadsleden vinden memo's soms beter omdat deze meer informatie bevatten en minder dwingend zijn qua structuur. Er is een spanningsveld tussen het zelfstandig leesbaar maken van een voorstel en het vermijden van herhaling van bijlagen. De indruk bestaat bij bepaalde geïnterviewden dat raadsvoorstellen vaak geknipt en geplakt worden vanuit collegevoorstellen, wat niet altijd goed werkt. Het zou de kwaliteit verbeteren als ze direct voor en meer vanuit het perspectief van raadsleden geschreven zouden worden.

5.2.3 Volledigheid van raadsvoorstellen

Op het gebied van de volledigheid worden er ook aandachtspunten benoemd. Het is niet altijd duidelijk hoe burgers en belanghebbenden worden geïnformeerd of betrokken. Ook wordt de politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de ambtenaren als een belangrijk aandachtspunt gezien. Er wordt voorgesteld dat ambtenaren vaker met de griffie moeten overleggen om de duidelijkheid en besluitrijpheid van voorstellen te toetsen. Ook de formulering van besluiten kan beter.

5.3 De kwaliteit van raadsvoorstellen volgens raadsleden

5.3.1 Uitkomsten enquête

De mening van raadsleden over de kwaliteit van raadsvoorstellen is tussen het rekenkameronderzoek in 2021 en eind 2024 op vrijwel alle punten verbeterd, zo blijkt uit de enquête die is afgenomen onder raadsleden (zie bijlage 2 voor de resultaten). De grootste verbeteringen zijn te zien op de volgende punten:

- De tevredenheid over het inzicht dat wordt gegeven in de planning van de uitvoering van besluiten nam aanzienlijk toe van 53% naar 75%.
- Het percentage raadsleden dat het taalgebruik van raadsvoorstellen begrijpelijk vindt steeg van 67% naar 85%.
- Er is een duidelijke verbetering in de beoordeling van de leesbaarheid van de voorstellen (van 53% naar 70%) en de helderheid van wat de concept-raadsbesluiten inhouden (van 87% naar 100%).
- Het percentage raadsleden dat van mening is dat een besluit geamendeerd kan worden zonder een onwerkbaar situatie te veroorzaken, steeg van 80% naar 95%.

Op sommige punten is de vooruitgang beperkt of is de situatie vrijwel gelijk gebleven:

- Het percentage raadsleden dat vindt dat raadsvoorstellen aangeven hoe belanghebbenden worden geïnformeerd en betrokken, bleef met 60% gelijk.
- Het percentage raadsleden dat het concept-raadsbesluit zelfstandig leesbaar vindt, daalde licht van 60% naar 58%.
- Hoewel de tevredenheid over de volledigheid van de financiële gevolgen in concept-raadsbesluiten steeg, beoordeelt nog steeds minder dan 60% van de raadsleden dit punt als redelijk tot zeer goed (47% in 2021 en 58% in 2024).

Er zijn twee stellingen waar de beoordeling significant is verslechterd:

- Slechts 20% van de raadsleden geeft in 2024 aan dat raadsvoorstellen de mogelijkheid bieden om alternatieve besluiten te nemen, een daling van 13% ten opzichte van 2021. Dit is de enige stelling waar de beoordeling significant is gedaald.
- Het percentage raadsleden dat ervaart dat besluiten worden gebundeld in plaats van opgesplitst in deelbesluiten, is gestegen van 20% in 2021 naar 53% in 2024 (een toename van 33%).

5.3.2 Uitkomsten interviews raadsleden

De gesprekken met de raadsleden laten een gelaagd beeld zien. De kwaliteit van raadsvoorstellen wordt over het algemeen als redelijk tot goed beschouwd, met een verschuiving van kritiek op de *vorm* naar kritiek op de *inhoud*. De verschuiving in kritiek van de vorm naar de inhoud toont aan dat de basiskwaliteit van de voorstellen is verbeterd. Dit stelt de raad in staat zich te richten op de kern van hun controlerende taak. De kritiek richt zich nu op de kwaliteit van de besluitvorming zelf.

Raadsleden merken op dat de kwaliteit van raadsvoorstellen de afgelopen jaren is verbeterd. Verbeteringen op het vlak van leesbaarheid en taalgebruik worden herkend, wat ook blijkt uit de eerder genoemde enquête onder raadsleden.

Het meest urgente verbeterpunt is het structurele gebrek aan uitgewerkte alternatieven en politieke keuzeruimte. Dit belemmert de democratische rol van de raad en leidt ertoe dat de raad ongewenste amendementen moet indienen en zich gedwongen voelt te zoeken naar "wat er níet staat" in de stukken. Het gebrek aan alternatieven bij grote dossiers wordt als een fundamentele belemmering van de controlerende rol gezien. Er is geen consensus onder raadsleden over de gewenste mate van detail.

De evalueerbaarheid/meetbaarheid van doelen en controleerbaarheid van besluiten worden als onvoldoende gewaarborgd beoordeeld. Er is geen gestructureerd systeem om de uitvoering van moties te monitoren.

De risicoparagraaf wordt door raadsleden vaak als summier beoordeeld, of te algemeen en te sterk gericht op financiële aspecten, terwijl andere risico's, zoals juridische procedures of bewonersprotesten, ontbreken.

Eén van de raadsleden mist de bredere context van beleid op rijks-, provinciaal en waterschapsniveau.

Ook wordt benadrukt dat duidelijker moet worden omschreven wat er is gebeurd met eventuele burgerparticipatie, vooral als burgers direct worden geraakt door een project.

Alle raadsleden ervaren de toegenomen betrokkenheid in het voortraject van de besluitvorming, via startnotities en informatieve sessies, als zeer positief. Ze zien dit als een versnelling, in tegenstelling tot de ambtelijke zorg dat dit tot vertragingen leidt

Er bestaat een diffuus beeld van het perspectief van waaruit raadsvoorstellen worden geschreven. Waar het ene raadslid vindt dat de voorstellen voldoende vanuit het raadsperspectief zijn geschreven, stellen andere raadsleden dat de stukken voornamelijk vanuit het college en de ambtenarij zijn geschreven.

De houding van de raadsleden ten opzichte van AI-toepassingen zoals Debatrijk, een digitaal platform dat lokale politieke informatie en debatten toegankelijk maakt, varieert sterk van sceptisch tot potentieel waardevol voor inhoudelijke en procesmatige verbeteringen

Résumé

De analyse toont aan dat de kwaliteit van raadsvoorstellen is verbeterd, maar dat de kritiek nu van strategische aard is. Het gaat om belemmeringen in de politieke besluitvorming en governance. De discussie over het gebrek aan keuzeruimte legt een fundamenteel verschil bloot tussen de raad en het college/de ambtelijke organisatie.

H6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de basiskwaliteit van de raadsvoorstellen tussen 2021 en 2026 aanzienlijk is verbeterd, waardoor de focus van de kritiek is verschoven van de vorm naar de politiek-strategische inhoud. Hieronder volgt een analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen de bevindingen uit de analyse op basis van het normenkader, de interviews met college, organisatie en griffie en de enquête onder en interviews met raadsleden.

6.1.1 Overeenkomsten tussen de drie perspectieven

Verbeterde leesbaarheid en structuur

Het nieuwe format en gerichte trainingen blijken effect te hebben gehad. Het percentage raadsleden dat het taalgebruik begrijpelijk vindt, is gestegen van 67% naar 85%. De voorstellen bevatten een overzichtelijke indeling en de context en probleemstelling zijn over het algemeen helder.

Gebrek aan alternatieven en politieke keuzeruimte

Dit is het meest urgente, gedeelde knelpunt. Uit de analyse van raadsvoorstellen blijkt dat voorstellen vaak variëren in de mate waarin zij reële keuzeruimte bieden, waarbij de raad bij urgente dossiers soms voor voldongen feiten wordt geplaatst. De ambtelijke organisatie en het college erkennen dat de raad alternatieven mist en dat de organisatie hier scherper in moet zijn. Voor de raadsleden is dit het grootste struikelblok: het gebrek aan uitgewerkte alternatieven belemmert hun democratische rol, en nog slechts 20% van hen ervaart dat er alternatieve besluiten genomen kunnen worden (een daling ten opzichte van 2021).

Best practice: Gemeente Berkelland

Aangepakt knelpunt: Gebrek aan reële alternatieven en politieke keuzeruimte.

De aanpak: Na een kritische quickscan van hun eigen rekenkamer heeft Berkelland het format voor voorstellen dwingend gemaakt. De rubriek 'argumentatie' in het raadsvoorstel vereist nu standaard zowel vóór- als tegenargumenten, gekoppeld aan de beleidshistorie en verschillende oplossingsrichtingen. Bovendien organiseert de gemeente inmiddels jaarlijks een verplichte, gezamenlijke werksessie met de raad, het college en programmamanagers om te bespreken wat wel en niet goed gaat qua informatievoorziening en keuzeruimte.

Concrete les voor Waadhoeke: Aangezien in Waadhoeke nog maar 20% van de raadsleden ervaart dat er alternatieven worden geboden, is vrijblijvendheid geen optie meer. Maak het presenteren van uitgewerkte alternatieven een harde, technische eis in het iBabs-sjabloon. Als alternatieven 'niet van toepassing' zijn, mag dit niet door de ambtelijke opsteller worden afgevinkt, maar moet het college dit zelf expliciet en politiek motiveren.

Inzicht in de planning

Alle partijen zien een verbetering in de tijdslijnen. De analyse van raadsvoorstellen laat zien dat de meeste voorstellen een helder tijdspad verschaffen. Dit wordt weerspiegeld in de raadsenquête, waar de tevredenheid over het inzicht in de planning aanzienlijk is toegenomen van 53% naar 75%.

6.1.2 Verschillen in perceptie en inzichten

Koppelverkoop van besluiten (het samenvoegen van beslispunten)

Hier zit een opvallend verschil in perceptie. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat zij meer door de bril van de raad zijn gaan kijken en dat beslispunten *niet* worden samengevoegd, maar juist afzonderlijk worden opgenomen. De raadsleden ervaren dit echter anders: het percentage raadsleden dat vindt dat verbonden besluiten niet los van elkaar genomen kunnen worden, is fors gestegen van 20% naar 53%.

Best practice: Gemeente Breda

Aangepakt knelpunt: Koppelverkoop van besluiten.

De aanpak: Om de beruchte 'alles-of-niets'-stemmingen te voorkomen, werken deze gemeenten met een zeer strakke, formele voorportaal-toets door de griffie, gepositioneerd naast de gemeentesecretaris. De griffier toetst voorstellen proactief op 'opknipbaarheid'. Als een dictum meerdere elementen omvat die feitelijk los van elkaar genomen kunnen worden (bijvoorbeeld: 1. Vaststellen van de visie en 2. Instellen van een bijbehorend subsidieplafond), wordt het stuk door de griffie geretourneerd naar de ambtelijke organisatie met de harde eis om het te splitsen in subbesluiten.

Concrete les voor Waadhoeke: Omdat de klacht over koppelverkoop in Waadhoeke sterk is gestegen (naar 53% van de raadsleden), moet er in het besluitvormingsproces een barrière komen. Geef de griffier het formele, gesteunde mandaat om voorstellen op voorhand te weigeren als besluiten onnodig gebundeld zijn en borg deze werkafpraak in het overleg van de driehoek (burgemeester, griffier, secretaris).

Diepgang van de risicoparagraaf

Volgens de toetsing van de raadsvoorstellen aan de normen besteden de raadsvoorstellen over het algemeen goed aandacht aan risico's en eventuele beheersmaatregelen. Raadsleden beoordelen deze risicoparagrafen echter vaak als te summier of te sterk gericht op louter financiële aspecten, waarbij zij bredere risico's (zoals maatschappelijke weerstand of juridische procedures) missen.

Concrete evaluatiekaders

Hoewel uit de documentanalyse blijkt dat voorstellen op het gebied van beleidsvaststelling meestal wel netjes een evaluatieparagraaf bevatten, blijft de invulling daarvan vaak procesmatig in plaats van gebaseerd op concrete meetcriteria. Dit sluit aan bij de raad, die oordeelt dat de evalueerbaarheid en meetbaarheid van doelen onvoldoende worden gewaarborgd.

Best practice: Gemeente Bloemendaal

Aangepakt knelpunt: Vage evaluatiekaders.

De aanpak: Ook hier bleek uit rekenkameronderzoek dat kaders vaak beperkt bleven tot procesmatige beloftes. Hun pragmatische oplossing: wanneer een beleidsvoorstel (bijvoorbeeld door tijdsdruk) geen scherpe, meetbare evaluatie-indicatoren bevat, wordt er verplicht een extra beslispoint aan het dictum toegevoegd. Hierin krijgt het college de expliciete opdracht om het meetkader binnen een harde termijn (bijvoorbeeld drie maanden) als separaat voorstel aan de raad voor te leggen, voordat het beleid breed wordt uitgerold.

Concrete les voor Waadhoeke: Vervang vage beloftes in het raadsvoorstel (zoals "we rapporteren periodiek terug") door harde criteria. Zijn die criteria er nog niet? Maak het vaststellen daarvan dan tot een dwingend, opvolgend subbesluit, zodat de raad nooit de controle verliest.

Doelgroepgericht schrijven

Verschillende geïnterviewden hebben de indruk dat raadsvoorstellen vaak slechts geknipt en geplakt worden vanuit collegevoorstellen. Onder raadsleden bestaat vervolgens een diffuus beeld: sommigen vinden dat er voldoende vanuit het raadsperspectief wordt geschreven, terwijl anderen vinden dat de stukken nog steeds te veel vanuit de ambtenarij en het college zijn ingestoken.

Best practice: Gemeente Woerden

Aangepakt knelpunt: Niet doelgroepgericht geschreven (tekenen van "copy-paste").

De aanpak: Naar aanleiding van doorlopende kwaliteitstrajecten en een rekenkameronderzoek (eind 2024 / begin 2025) hanteert Woerden een strikte scheiding tussen de documenten. Ze werken met een specifieke 'schrijfwijzer raadsvoorstellen' die totaal verschilt van de regels voor collegevoorstellen. Stellers worden specifiek getraind om het raadsvoorstel puur te schrijven gericht op kaderstelling en controle. Het simpelweg omkatten of doorknippen van een uitvoeringsgericht collegevoorstel naar een raadsvoorstel wordt door de gemeentesecretaris afgekeurd.

Concrete les voor Waadhoeke: Neem de kritiek van raadsleden serieus dat de voorstellen te veel vanuit de ambtenarij voelen geschreven. Ontkoppel het raadsvoorstel redactioneel volledig van het collegevoorstel en dwing opstellers om met de 'bril van het raadslid' naar de tekst te kijken.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan om de strategische inhoud en besluitvorming verder te optimaliseren.

6.2.1 Aan het college (en de ambtelijke organisatie)

Bied reële alternatieven aan

Maak het presenteren van alternatieven een harde systeemeis (bijvoorbeeld in iBabs). Eis dat de rubriek 'alternatieven' standaard wordt voorzien van zowel voor- als tegenargumenten per optie. Voorkom dat "n.v.t." een ambtelijke afvinkoefening wordt; de portefeuillehouder moet dit expliciet motiveren.

Ontvlecht besluiten

Accepteer vanuit de directie/gemeentesecretaris geen raadsvoorstellen meer waarin meerdere onafhankelijke zaken (zoals het vaststellen van een visie enerzijds en het beschikbaar stellen van krediet anderzijds) in één dictum zijn samengevoegd.

Verbreed de risicoanalyse

Zorg ervoor dat de risicoparagraaf niet uitsluitend focust op financiële kaders. Breng ook nadrukkelijker mogelijke maatschappelijke weerstand, juridische procedures en uitvoeringsrisico's in kaart.

Maak evaluatiekaders concreet

Ontbreken deze meetbare criteria op het moment van besluitvorming (bijvoorbeeld door hoge tijdsdruk)? Voeg dan standaard een apart beslispunt (subbesluit) toe aan het dictum, waarin het college de expliciete opdracht krijgt om dit meetkader binnen een vaste, afgesproken termijn alsnog ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Schrijf direct voor de raad

Hanteer een strikte redactionele scheiding tussen college- en raadsvoorstellen. Ontwikkel een specifieke 'schrijfwijzer raadsvoorstellen' (gericht op kaders en controle). Geef de gemeentesecretaris expliciet de taak om een voorstel te retourneren als dit te veel een uitvoeringsgericht collegevoorstel is gebleven.

6.2.2 Aan de raad

Kies bewust het abstractieniveau

Organiseer jaarlijks een gerichte werksessie met de ambtelijke top en het college om specifiek te evalueren hoe de informatievoorziening verloopt. Gebruik dit moment om te bespreken of de raad voldoende politieke keuzeruimte ervaart en of het abstractieniveau klopt.

Blijf het voortraject benutten

Blijf actief participeren in de vroege stadia van de besluitvorming (via startnotities en informerende atelierssessies). Deze toegenomen betrokkenheid aan de voorkant wordt door raadsleden als zeer positief en versnellend ervaren.

6.2.3 Aan de griffie

Intensiveer de afstemming met ambtenaren

Geef de griffie een formeel mandaat voor een strakke 'voorportaal-toets'. Spreek af dat de griffier voorstellen proactief mag retourneren naar de organisatie wanneer er sprake is van ongewenste koppelverkoop van besluiten of wanneer het voorstel onvoldoende reële politieke keuzeruimte (alternatieven) biedt.

Monitor de uitvoering actief

Ontwikkel een gestructureerd systeem om de uitvoering van moties en de afgesproken evaluatiemomenten uit de raadsvoorstellen proactief te monitoren.

Bijlage 1 Bestudeerde raadsvoorstellen

	Raadvoorstel	Datum agendering
1	Beleid bestaanszekerheid 2024-2028	6-6-2024
2	Vaststelling bestemmingsplan Sexbierum - Kade en Fliet	28-3-2024
3	Pilot Sport en Cultuur	21-12-2023
4	Programmabegroting 2024	9-11-2023
5	Krediet trekkenwand Koornbeurs	29-6-2023
6	Actualisatie supermarktbeleid en binnenstadvisie	29-6-2023
7	Re-integratieverordening Participatiewet e.a. 2023	9-3-2023
8	Startnotitie locatie-onderzoek nieuwbouw twee scholen en een zwembad	19-10-2023
9	Vaststellen lijst gevallen adviesrecht en delegatiebesluit	21-12-2023
10	Verplaatsing bebouwde komgrens Schalsum	25-1-2024
11	Herinrichting Stateterrein Groot ter Horne	18-4-2024
12	Tegemoetkoming in de kosten van de OZB heffing voor de dorps- en buurthuizen en jeugdhonken	21-4-2022
13	Nota Grondbeleid 2025 - 2029	19-6-2025
14	Renovatie sportvelden Berltsum en Minnertsga	13-2-2025
15	Perspectief op de waddenkust	3-4-2025

Bijlage 2 Uitkomsten enquête onder raadsleden

Stelling	Beoordeling in 2021 % raadsleden dat de stelling met redelijk tot zeer goed heeft beoordeeld	Beoordeling in 2024 % raadsleden dat de stelling met redelijk tot zeer goed heeft beoordeeld
In de raadsvoorstellen komen de verschillende belangen aan bod en er wordt een duidelijke keuze voorgelegd. Het probleem is helder beschreven	73%	80%
De raadsvoorstellen gaan over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken	80%	90%
De raadsvoorstellen bieden de mogelijkheid het oneens te zijn met het voorgelegde besluit	53%	50%
Op basis van de raadsvoorstellen kunnen ook alternatieve besluiten worden genomen	33%	20%
In de raadsvoorstellen wordt aangegeven hoe de raad de uitvoering van het besluit kan controleren of evalueren	33%	25%
In de raadsvoorstellen wordt de aanleiding en voorgeschiedenis uiteengezet en wordt duidelijk waarom een besluit nodig is	73%	80%
Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin gewezen wordt op de mogelijke risico's van het voorstel	53%	60%
Hoofd- en bijzaak zijn duidelijk aangegeven in de raadsvoorstellen	53%	60%
De raadsvoorstellen geven een overzicht van de benodigde middelen (financieel, personeel of anders)	87%	85%
De raadsvoorstellen zijn voorzien van een planning waarbinnen het voorgestelde besluit wordt uitgevoerd	53%	75%
Raadsvoorstellen zijn goed leesbaar (kort en bondig) en de tekstindeling is overzichtelijk	53%	70%
Het taalgebruik van raadsvoorstellen is begrijpelijk	67%	85%
Raadsvoorstellen geven aan hoe belanghebbenden worden geïnformeerd en worden betrokken	60%	60%

Duidelijk is waar de concept-raadsbesluiten betrekking op hebben	87%	100%
Duidelijk is wat de financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn	73%	74%
De financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn volledig opgenomen in de concept-raadsbesluiten	47%	58%
Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden (dus zijn in 1 besluit geformuleerd en niet in subbesluiten)	20%	53%
De volgorde van verschillende besluiten in het concept-raadsbesluit is duidelijk en consistent	53%	79%
Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden	33%	58%
Het concept-raadsbesluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel	60%	58%
Het besluit kan geamendeerd worden, zonder dat daardoor een onwerkbaar situatie ontstaat	80%	95%

Bijlage 3 Bestuurlijke reactie



Memo Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Kwaliteit Raadsvoorstellen

Datum	8 september 2026
Aan	Rekenkamer
CC	
Van	College van burgemeester en wethouders Waadhoeke
Onderwerp	Bestuurlijke reactie in kader van hoor en wederhoor op rapport Rekenkamer van juli 2026 naar kwaliteit van raadsvoorstellen gemeente Waadhoeke

Inleiding

Net als in 2021 heeft de Rekenkamer Waadhoeke afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzichtelijk maken hoe het met de kwaliteit van raadsvoorstellen is gesteld en waar ruimte voor verbetering zit. De hoofdvraag hierbij was: hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te beoordelen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze kwaliteit mogelijkster te verhogen?

Het rapport is in handen gesteld van het college in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor. U vraagt het college uiterlijk 11 september 2026 een bestuurlijke reactie te geven. De reactie van het college zal worden verwerkt in het rapport en worden voorzien van een nawoord. Vervolgens biedt u het definitieve rapport aan de gemeenteraad aan. Eerder is de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld te reageren op het eerste conceptrapport van bevindingen.

Bestuurlijke reactie

Met belangstelling heeft het college kennisgenomen van dit rekenkameronderzoek. Wij danken de Rekenkamer voor de zorgvuldige en diepgaande analyse, en voor de constructieve aanbevelingen (en *best practices*) die bijdragen aan de versterking van de democratische en controlerende rol van de raad.

Als opvolging van de aanbevelingen van het vorige Rekenkameronderzoek naar kwaliteit van raadsvoorstellen (2021), heeft het college diverse acties opgepakt om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. En dit blijven we ook doen. Zo staat er voor de ambtelijke organisatie vanaf september 2026 opnieuw een training *Schrijven voor de raad* op de planning.

Wij herkennen ons in de kern en de hoofdlijnen van het rapport: de kwaliteit van raadsvoorstellen is verbeterd, en de verbeterpunten zijn van strategische aard. Op jaarbasis stuurt het college veel stukken naar de gemeenteraad. We constateren met elkaar dat de kwaliteit van de voorstellen is verbeterd. Uiteraard zijn er altijd punten ter verbetering, daaraan wordt gewerkt. Hieronder gaat het college in op de aanbevelingen en geven wij aan hoe wij hier als mee omgaan.

Als het gaat om de aanbevelingen aan de raad ('Kies bewust het abstractieniveau' en 'Blijf het voortraject benutten'): deze onderschrijft het college.

Wat betreft de aanbevelingen aan de griffie ('Intensiveer de afstemming met ambtenaren' en 'monitor de uitvoering actief'). Ook deze aanbevelingen ondersteunt het college. We continueren de huidige werkwijze waarbij de griffier in vertrouwelijkheid alle stukken voor de collegevergadering bekijkt. De griffier wordt daarbij de gelegenheid geboden om voorafgaand aan de collegevergadering eventuele reacties/ aanbevelingen te geven.

Aanbeveling 1: bied reële alternatieven aan

Maak het presenteren van alternatieven een harde systeemeis (bijvoorbeeld in iBabs). Eis dat de rubriek 'alternatieven' standaard wordt voorzien van zowel voor- als tegenargumenten per optie. Voorkom dat "n.v.t." een ambtelijke afvinkoefening wordt; de portefeuillehouder moet dit expliciet motiveren.

Sinds de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek in 2021 hebben wij in het format voor raadsvoorstellen extra aandacht voor de omschrijving van alternatieven. Alternatieven komen bovendien in voorbereidende kernteams uitgebreid aan bod en worden in een raadsvoorstel bondiger uitgewerkt. Soms is er geen sprake van alternatieven, in de opvatting van het college. Mocht dit het geval zijn dan zullen we dat in het raadsvoorstel toelichten waarom dat zo is. 'Niet van toepassing' vermijden we onder het kopje alternatieven.

Aanbeveling 2: ontvlecht besluiten

Accepteer vanuit de directie/gemeentesecretaris geen raadsvoorstellen meer waarin meerdere onafhankelijke zaken (zoals het vaststellen van een visie enerzijds en het beschikbaar stellen van krediet anderzijds) in één dictum zijn samengevoegd.

Belangrijk is dat een voorstel helder wordt geformuleerd met duidelijke losse beslispunten. Het college blijft hierop scherp.

Aanbeveling 3: verbreed de risicoanalyse

Zorg ervoor dat de risicoparagraaf niet uitsluitend focust op financiële kaders. Breng ook nadrukkelijker mogelijke maatschappelijke weerstand, juridische procedures en uitvoeringsrisico's in kaart.

Sinds de aanbevelingen van het Rekenkamerrapport in 2021 heeft het college het kopje 'risico's/ kanttekeningen' toegevoegd aan het raadsvoorstelformat. Dit kopje staat los van de financiële

kaders in het format. Onder het kopje 'risico's/ kanttekeningen' worden de risico's opgenomen t.a.v. de te nemen besluiten. Als voorbeeld wordt in de schrijfinstructie genoemd dat onze adviseurs belichten hoe het zit met eventuele zaken als imagoschade, precedentwerking, juridische zaken, inkoop, gegevensbescherming enz. Het college kijkt kritisch of er voldoende opgeschreven staat in deze risicoparaagraaf.

Aanbeveling 4: maak evaluatiekaders concreet

Ontbreken deze meetbare criteria op het moment van besluitvorming (bijvoorbeeld door hoge tijdsdruk)? Voeg dan standaard een apart besispunt (subbesluit) toe aan het dictum, waarin het college de expliciete opdracht krijgt om dit meetkader binnen een vaste, afgesproken termijn alsnog ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Het college is van mening dat evaluatiekaders niet altijd worden benoemd. Als er bekend is dat er geëvalueerd zal worden wordt dit onder het kopje 'vervolg/ 'tijdspad' aangeven (de schrijfinstructie in het format is hierop aangescherpt sinds het vorige onderzoek). Een evaluatievoorstel is echter niet altijd aan de orde. Het college blijft ook hier scherp op. In de monitoring kan ook altijd teruggevallen worden op de begrotingsrapportages en de planning en control cyclus.

Aanbeveling 5: schrijf direct voor de raad

Hanteer een strikte redactionele scheiding tussen college- en raadsvoorstellen. Ontwikkel een specifieke 'schrijfwijzer raadsvoorstellen' (gericht op kaders en controle). Geef de gemeentesecretaris expliciet de taak om een voorstel te retourneren als dit te veel een uitvoeringsgericht collegevoorstel is gebleven.

College streeft altijd naar een zo zelfstandig leesbaar raadsvoorstel. Op het moment dat een voorstel niet geschikt is voor de gemeenteraad, houdt het college een voorstel aan. Daarnaast volgen adviseurs die raadsvoorstellen schrijven, verplicht periodiek een training. Deze training richt zich op het schrijven van kwalitatief goede voorstellen waarbij gelet wordt op schrijfstijl, woordgebruik, formulering van o.a. besispunten en duidelijkheid.



Bijlage 4 Nawoord rekenkamer

Graag sluiten wij dit rapport af met een woord van dank. Wij danken alle betrokkenen, in het bijzonder de leden van het college, de ambtelijke organisatie, de raadsleden en de griffie, hartelijk voor hun waardevolle en openhartige medewerking aan de interviews en de enquête. Mede dankzij uw inzet hebben wij een goed beeld kunnen vormen van de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de gemeente Waadhoeke.

Daarnaast hebben wij met belangstelling kennisgenomen van de constructieve bestuurlijke reactie van het college, gedateerd op 8 september 2026. Het stemt ons positief dat het college zich herkent in de hoofdlijnen van het rapport en direct met de aanbevelingen aan de slag gaat. Wij waarderen in het bijzonder de toezeggingen om scherp te blijven op het motiveren van alternatieven, het formuleren van losse beslipunten en het continueren van schrijftrainingen voor ambtenaren.

Wij hopen dat dit rapport de gemeente Waadhoeke zal ondersteunen bij het verder versterken van de besluitvorming.

Namens de Rekenkamer Waadhoeke,

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)