



Kwaliteit raadsvoorstellen en raadsbesluiten

Onderzoeksrapport

6 oktober 2021

Colofon

Rekenkamer Waadhoeke

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

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

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

Contactgegevens

Email: rekenkamer@waadhoeke.nl

Website: www.waadhoeke.nl

Inhoud

Inleiding	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet	10
1.1 Inleiding en aanleiding	10
1.2 Doelstelling, centrale vraagstelling, deelvragen	11
1.3 Methoden en technieken	12
Hoofdstuk 2 Constructie Normenkader	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Normen	14
Hoofdstuk 3 Analyse kwaliteit op basis van het normenkader	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Selectie raadsvoorstellen en raadsbesluiten	19
3.3 Analyse selectie	20
3.3.1 Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst	20
3.3.2 Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen	25
3.3.3 MFC Berltsum	32
3.3.4 Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West	39
3.3.5 Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021 (geagendeerd voor de raad van 28 januari 2021)	49
Hoofdstuk 4 De Beoordeling door Raads- en Commissieleden	56
4.1 Inleiding	56
4.2 De vragenlijst	56
4.3 De resultaten	59
4.4 De perceptie van raadsleden op basis van de interviews	62

Hoofdstuk 5 De Interpretatie van een Raadsvoorstel	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Het raadsvoorstel "Kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor ondernemers mogelijk maken"	63
5.3 De perceptie van raadsleden	65
Hoofdstuk 6 Analyse van de Bevindingen	67
6.1 Inleiding	67
6.2 Analyse van de resultaten en vergelijking beoordeling	67
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	79
Lijst van bestudeerde literatuur en documenten	82
Bestuurlijke reactie	84
Nawoord rekenkamer	87

Inleiding

Het nemen van besluiten wordt wel als primair proces, als core business van de gemeenteraad aangemerkt. De kwaliteit van besluitvorming is dan ook een terugkomend thema binnen gemeenten, binnen colleges, binnen gemeenteraden, maar ook binnen gemeentelijke rekenkamers. Inmiddels is veel onderzoek uitgevoerd naar die kwaliteit van besluitvorming. Daarbij wordt niet alleen het besluit zelf onder de loep genomen, maar vaak ook de voorbereidingen die leiden tot het besluit.

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn niet altijd positief. Nationaal, maar ook lokaal, blijken besluiten niet altijd even duidelijk en consistent. Het blijkt nog te vaak, dat raadsleden een verschillend beeld hebben van het besluit dat zijzelf genomen hebben, met alle verwarring en discussie nadien tot gevolg.

De rekenkamer heeft dan ook met veel enthousiasme dit onderwerp opgepakt en een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten. Dit onderzoek kende een afwijkend onderzoeksverloop, aangezien tijdens het onderzoek uitsluitend met raadsleden is gecommuniceerd. Centraal in dit onderzoek staat immers de vraag hoe raadsleden zelf de raadsvoorstellen en -besluiten ervaren en beoordelen.

De rekenkamer dankt alle raadsleden die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en zonder wiens medewerking dit onderzoek niet mogelijk zou zijn geweest. Wij hopen en vertrouwen erop, dat de onderzoeksbevindingen, de conclusies en de aanbevelingen kunnen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten opdat de gemeenteraad een nog betere invulling kan geven aan één van zijn belangrijkste taken: het nemen van besluiten.

drs. J.H. Lepage MPA

voorzitter rekenkamer Waadhoeke

Samenvatting

Ieder jaar worden door de gemeenteraad zeer veel raadsbesluiten genomen. Deze besluiten variëren in omvang van het object waar de besluitvorming betrekking op heeft, in de gemoeide middelen, in de impact van het besluit op de inwoners of andere externe partijen, in de termijn, in bestuurlijke gevoeligheid, etc.

Nationaal, maar ook lokaal, blijken besluiten echter niet altijd even duidelijk en consistent. Ook eerder rekenkameronderzoek wijst uit, dat op gemeentelijk niveau de kwaliteit van besluitvorming soms verbetering behoeft. Het leek de rekenkamer dan ook goed als de kwaliteit van raadsbesluiten in Waadhoeke wordt onderzocht om op die manier deze kwaliteit mogelijkwerijs te verbeteren. Besluiten en voorstellen die verschillend worden geïnterpreteerd door raadsleden en ambtenaren leiden immers doorgaans tot een implementatie die men niet vooraf had beoogd. Het onderzoek heeft dan ook tot doel om de kwaliteit van raadsbesluiten van reflectie te voorzien en aanbevelingen te doen om deze kwaliteit mogelijkwerijs te verbeteren.

De centrale vraagstelling kan als volgt worden geformuleerd:

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

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Welke normen kunnen gesteld worden aan de formulering van raadsvoorstellen en raadsbesluiten?
2. Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten aan de hand van de geformuleerde normen te beoordelen?
3. Hoe wordt de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten door raadsleden beoordeeld?
4. Hoe eenduidig is de perceptie van raadsleden met betrekking tot raadsvoorstellen en raadsbesluiten?

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een analyse van eerder uitgevoerd onderzoek en literatuur (deelvraag 1), van een documentenanalyse waarbij vijf raadsvoorstellen en -besluiten zijn geanalyseerd (deelvraag 2), van een enquête die is uitgezet onder raadsleden (deelvraag 3) en van interviews die zijn afgenomen bij raadsleden (deelvraag 4).

De kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten wordt als volgt beoordeeld (waarbij de score loopt van 1 tot en met 6 en waarbij een 6 staat voor een zeer goede score):

Norm	Beeoorde- ling re- kenkamer	Beeoorde- ling raads- leden
Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)		
1. Het raadsvoorstel geeft aan wat het probleem precies is.	3	3,87
2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	4	4,00
3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.		
a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	2	3,60
b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	2	3,27
4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	1	3,27
5. Het voorstel 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.	3	3,87
6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	1	3,60
Overzichtelijkheid		
1. Het voorstel 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.	3	3,67
2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	3	4,13
3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	2	3,60
Leesbaarheid		
1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	3	3,47
2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	4	3,73
3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	3	
4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	2	
Volledigheid		
1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	4	
2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	2	
3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	6	
4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	3	3,73

Norm Raadsbesluiten		
Object	RK	Raad
Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	4	4,13
Gevolgen in beeld		
Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	4	3,87
De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	4	3,47
Samenhang subbesluiten		
Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	3	2,87
Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	3	3,60
Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	4	3,27
Leesbaarheid		
Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	3	3,53
Het besluit is amendeerbaar.	4	4,07

Opvallend is, dat de respondenten positiever zijn over de keuzeruimte en de alternatieven die in de raadsvoorstellen beschreven staan, dan de rekenkamer. Dit geldt evenzeer voor de manier waarop de implementatie van het voorstel gecontroleerd kan worden door de raad. Ook hier zijn de respondenten redelijk positief (3,27), terwijl de rekenkamer dit juist in het geheel mist (1). Verder mist de rekenkamer in de bestudeerde voorstellen een risico-paragraaf, terwijl de respondenten ook hier positiever zijn gestemd. Verder valt op, dat de rekenkamer over het voorgelegde besluit doorgaans weer positiever is dan de respondenten. Deze verschillen kunnen verklaard worden door het gegeven dat de rekenkamer zijn oordeel baseert op een selectie van vijf raadsvoorstellen en -besluiten, terwijl de respondenten hun oordeel baseerden op alle voorstellen die in hun zittingstijd zijn voorgelegd.

Daarnaast kan geconcludeerd worden, dat raadsvoorstellen op een zeer verschillende manier worden gepercipieerd. Nu is het welhaast onvermijdelijk dat voorstellen verschillend worden gelezen door verschillende lezers, maar het verschil in perceptie wordt in de hand gewerkt door te abstracte formuleringen, het niet definiëren van begrippen, het verwijzen naar regels die moeilijk te traceren of te lezen zijn, etc.

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Raadsleden zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de raadsvoorstellen, hoewel de gemiddelde score nergens een 5 of een 6 is op een schaal van 6. Zo geeft een raadsvoorstel aan wat het probleem precies is en gaat het raadsvoorstel over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken. Ook biedt een raadsvoorstel een beeld van de politieke keuzeruimte en voert het voorstel reële alternatieve beleidskeuzes op, aldus de raadsleden die deel hebben genomen aan de enquête. Tevens laten raadsvoorstellen zien wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering controleert, zo kan op basis van de enquête geconcludeerd worden. Voorstellen schetsen voldoende de context en bevatten een risicoparagraaf, zo is het oordeel van de raadsleden.

De rekenkamer is kritischer waar het de kwaliteit van raadsvoorstellen betreft. Daartoe heeft de rekenkamer een vergelijkend onderzoek uitgevoerd bij een drietal andere gemeenten. Hoewel de rekenkamer het oordeel onderschrijft dat raadsvoorstellen aangeven wat het probleem precies is en doorgaans ingaan op bestuurlijke aangelegenheden en op de context, is de rekenkamer kritischer op de andere onderdelen. Zo bieden raadsvoorstellen in de ogen van de rekenkamer niet altijd een beeld van de politieke keuzeruimte en worden ook niet altijd alternatieven aangedragen. De manier waarop de raad evalueert en controleert treft de rekenkamer in geen van de onderzochte raadsvoorstellen aan en dit geldt evenzeer voor de risicoparagraaf: ook deze ontbrak in de onderzochte voorstellen.

Zowel de raadsleden als de rekenkamer zijn positief met betrekking tot de overzichtelijkheid en de leesbaarheid van raadsvoorstellen. Zo maken voorstellen een goed onderscheid tussen hoofd- en bijzaken en geven voorstellen doorgaans een overzicht van de benodigde middelen. Daarbij zij opgemerkt, dat in de ogen van de rekenkamer raadsvoorstellen niet altijd een inschatting maken van de termijn waarbinnen voorstellen worden uitgevoerd. Tijdens de interviews wordt dit beeld overigens wel genuanceerd en laten raadsleden zich kritischer uit over de leesbaarheid van raadsvoorstellen: financiële en juridische voorstellen zijn moeilijk leesbaar, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast geven de geïnterviewden aan, dat veel met vaktermen en afkortingen wordt gewerkt en dat voorstellen binnen de fracties de nodige discussies opleveren over de juiste interpretatie. Voorstellen bevatten doorgaans geen samenvatting. Hoewel hier in de enquête niet naar is gevraagd, kan op basis van de interviews wel geconcludeerd worden dat hier wel behoefte aan is.

Voorstellen gaan goed in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd en betrokken worden. Zeer positief is de rekenkamer over het benoemen van de relevante wet- en regelgeving. Negatiever is de rekenkamer over het in beeld brengen van de gevolgen van het voorstel voor externen.

Hoewel er natuurlijk een samenhang bestaat tussen een raadsvoorstel en een voorgelegd raadsbesluit, zijn de criteria zo gekozen, dat de voorstellen en besluiten los van elkaar beoordeeld konden worden. Als het voorgelegde besluit (het dictum) wordt gezien, kan de conclusie getrokken worden dat zowel de deelnemende raadsleden als de rekenkamer de besluiten doorgaans positief beoordelen. Duidelijk is waar het besluit betrekking op heeft en welke consequenties het besluit heeft, terwijl deze consequenties tevens volledig in beeld zijn gebracht. Ook is de volgorde van subbesluiten duidelijk en consistent. Besluiten zijn doorgaans zelfstandig leesbaar en begrijpelijk en zijn daarnaast ook goed amendeerbaar.

De deelnemers aan de enquête zijn echter negatief op het punt dat verbonden besluiten in één besluit moeten worden gepresenteerd. Volgens de respondenten is dat niet altijd het geval. Dezelfde deelnemers zijn positiever op het punt dat besluiten die zijn samengevoegd ook daadwerkelijk verbonden zijn met elkaar. Dit correspondeert niet met de resultaten uit de interviews. Daaruit komt juist het beeld naar voren, dat besluiten die minder met elkaar te maken hebben, gepresenteerd worden als één besluit. Dit wordt door de geïnterviewden zelfs als storend ervaren: je wordt dan namelijk gedwongen om het gehele besluit af of goed te keuren, terwijl raadsleden de mogelijkheid moeten hebben om in dat geval het ene onderdeel te onderschrijven en contrair te gaan op het andere onderdeel, aldus de geïnterviewden.

Op basis van het vervolgonderzoek, waarbij één en hetzelfde raadsvoorstel (kwijschelding kleine zelfstandige ondernemers) is voorgelegd aan een aantal respondenten, kan geconcludeerd worden, dat het raadsvoorstel tot zeer verschillende inhoudelijke percepties leidt. Zo hebben de raadsleden een verschillend beeld van de doelgroep (de kleine zelfstandige ondernemer), het object van kwijschelding (welke belasting), de tijdspanne van de maatregel (starttijd en eindtijd) en de financiering. Daarnaast hebben de respondenten een ander beeld dan het voorstel zelf waar het de concrete invulling betreft (enkel woonhuis of ook werkpand van de ondernemer). Raadsleden zijn tot slot niet bekend met de voorwaarden waaronder de kwijschelding wordt verleend, hetgeen te verklaren is vanuit het feit dat in de verordening verwezen worden naar de Uitvoeringsregeling Invorderingswet, een regeling die niet makkelijk te traceren en te lezen is. Dit verschil in perceptie wordt in de hand gewerkt door te abstracte formuleringen, het niet definiëren van begrippen en het verwijzen naar regels die moeilijk te traceren of te lezen zijn.

Op basis van deze conclusies kunnen dan de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- 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.

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

1.1 Inleiding en aanleiding

Ieder jaar worden door de gemeenteraad raadsbesluiten genomen. Deze besluiten variëren in omvang van het object waar de besluitvorming betrekking op heeft. Soms heeft een besluit betrekking op een enkele bestemmingsplanwijziging, soms op een totale begroting. De besluiten variëren tevens in temporele reikwijdte. Sommige besluiten hebben betrekking op een jaar of zelfs op een kortere periode, zoals het besluit een bepaald rekeningresultaat toe te voegen aan de algemene reserve. Andere besluiten hebben betrekking op meerdere jaren, zoals de vaststelling van een financieel meerjarenperspectief of een omgevingsvisie. Sommige besluiten moeten op basis van een formeel wettelijk voorschrift genomen worden, zoals het vaststellen van een jaarrekening, terwijl andere besluiten zijn terug te leiden tot open normen, zoals de eigen huishouding van de gemeente, en dus soms ook meer beleidsvrijheid bieden.

In formele zin dient het college de besluiten van de raad voor te bereiden, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast (Gemeentewet, art. 160, lid 1b). De Algemene wet bestuursrecht formuleert een besluit als volgt: "Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling" (art. 1:3 Awb). Besluiten kunnen vervolgens worden onderverdeeld in besluiten die niet van algemene strekking zijn (beschikkingen) en overige besluiten die wel van algemene strekking zijn. Dit onderscheid is met name van belang met het oog op de rechtsbescherming: tegen beschikkingen kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden aangekend, tegen besluiten van algemene strekking doorgaans niet (art. 8:3, Awb).

Hoe dit ook zij, het nemen van besluiten kan worden opgevat als uiting van de kaderstellende en controlerende rol die een gemeenteraad vervult, terwijl het nemen van besluiten tevens als voorwaarde kan worden gezien om deze rollen te vervullen. Het nemen van besluiten wordt in dit verband wel als kernactiviteit van besturen en regelgeven aangemerkt.

Nationaal, maar ook lokaal, blijken besluiten echter niet altijd even duidelijk en consistent. Ook eerder rekenkameronderzoek wijst uit, dat op gemeentelijk niveau de kwaliteit van besluitvorming soms verbetering behoeft (Huls, 2017). Het lijkt de rekenkamer dan ook goed als de kwaliteit van raadsbesluiten in Waadhoeke wordt onderzocht om op die manier deze kwaliteit mogelijkerwijs te verbeteren. Besluiten en voorstellen die verschillend worden geïnterpreteerd door raadsleden en ambtenaren leiden immers doorgaans tot een implementatie die men niet vooraf had beoogd. Daarnaast zullen voorstellen helder moeten aangeven wat de mogelijke gevolgen van een besluit zijn om ongewenste effecten vooraf in beeld te kunnen brengen. Als men uitgaat van het primaat van een volksvertegenwoordiging, vormen de besluiten van die volksvertegenwoordiging het startpunt van beleid en het ijkpunt voor doelmatigheid en doeltreffendheid (vgl. Hoogerwerf, 2008). Los van de bestuurlijke beraadslaging en de uiteinde-lijke bestuurlijke beslissing, kan een minder goed geformuleerd conceptbesluit of voorstel een volksvertegenwoordiging op het verkeerde been zetten en vervolgens welhaast automatisch tot ondoelmatigheid of ondoeltreffendheid leiden.

1.2 Doelstelling, centrale vraagstelling, deelvragen

De rekenkamer van Waadhoeke wil met dit onderzoek naar raadsbesluiten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van raadsbesluiten. Het onderzoek heeft dan ook tot doel om de kwaliteit van raadsbesluiten van reflectie te voorzien en aanbevelingen te doen om deze kwaliteit mogelijkerwijs te verbeteren.

De centrale vraagstelling kan als volgt worden geformuleerd:

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

Zonder meer kan gesteld worden dat een goed raadsbesluit mede afhankelijk is van een goede voorbereiding en van een goed raadsvoorstel. Dit onderzoek richt zich daarom mede op de kwaliteit van raadsvoorstellen.

Dit impliceert, dat verschillende normen worden opgevoerd in dit onderzoek. Normen kunnen betrekking hebben op het voorbereidingsproces en op het **raadsvoorstel**, maar ook op de kwalificatie die raadsleden zelf toekennen aan het **raadsbesluit** en op de kwalificatie die anderen aan de besluiten toekennen.

Daarnaast zal het raadsbesluit en het raadsvoorstel uiteraard voor raadsleden zelf helder moeten zijn, ongeacht de normen die aan raadsbesluiten en raadsvoorstellen door de onderzoekers gesteld kunnen worden. De beoordeling door raadsleden kan immers enkel gebaseerd zijn op normen die de raadsleden zelf stellen aan de kwaliteit van besluiten en voorstellen.

In het normenkader wordt dus onderscheid gemaakt tussen normen die betrekking hebben op raadsvoorstellen en normen die betrekking hebben op raadsbesluiten. Het proces van voorbereiding mondt doorgaans uit in een raadsvoorstel en om de omvang van dit onderzoek te beperken, beperken wij ons op dit punt tot een **beoordeling van raadsvoorstellen** en betrekken wij het ambtelijk-bestuurlijk voorbereidingsproces niet in dit onderzoek. Ten aanzien van het raadsbesluit zelf, richt het onderzoek zich op het **uiteindelijk genomen besluit** en niet zozeer op de raadsdiscussie die heeft geleid tot dat besluit.

Deze normen samen vormen het vertrekpunt van dit onderzoek en de eerste deelvraag is dan ook:

1. Welke normen kunnen gesteld worden aan de formulering van raadsvoorstellen en raadsbesluiten?

Aan de hand van het normenkader kan in eerste instantie de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten beoordeeld worden. De tweede deelvraag is dan:

2. Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten aan de hand van de geformuleerde normen te beoordelen?

Bij de beoordeling van de raadsbesluiten en raadsvoorstellen is boven gewezen op het belang van de beoordeling van raadsleden zelf. Hier doet zich echter een complicatie voor. Het enkel uitvragen bij

raadsleden naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten kan de validiteit van het onderzoek reduceren. Als raadsleden namelijk een verschillende perceptie hebben van een raadsbesluit, zal de respons navenant variëren. Feitelijk wordt dan niet de beoordeling van de kwaliteit gemeten bij de uitvraag, maar het verschil in perceptie van het raadsbesluit zelf. Een raadsbesluit kan namelijk vatbaar zijn voor verschillende interpretaties. Respondenten beoordelen de kwaliteit van een besluit mede vanuit hun eigen interpretatie. Voor een mogelijk verschil in interpretatie zal dan eigenlijk eerst gecorrigeerd moeten worden om een zuiver beeld te krijgen van de beoordeling van de kwaliteit door raadsleden. Stel bijvoorbeeld dat een raadsbesluit een begrotingswijziging aankondigt. Nu laat het besluit in het midden of het hier een incidenteel gedekt voorstel of een structureel ongedekt besluit betreft. Een raadslid dat uitgaat van een incidenteel gedekt voorstel zal de kwaliteit van dit besluit hoger inschatten dan een raadslid dat uitgaat van een structureel ongedekt voorstel. Met dit fenomeen zal rekening gehouden moeten worden in dit onderzoek. Anderzijds kan natuurlijk wel gesteld worden, dat de kwaliteit van een concepturaadsvoorstel dat zeer veel ruimte biedt voor verschillende interpretaties, objectief niet al te hoog kan worden geacht.

Gelet op het bovenstaande is het van belang, dat zowel de beoordeling van de kwaliteit als de eenduidigheid van perceptie wordt onderzocht. De deelvragen die hieruit voortkomen zijn:

3. Hoe wordt de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten door raadsleden beoordeeld?
4. Hoe eenduidig is de perceptie van raadsleden met betrekking tot raadsvoorstellen en raadsbesluiten?

1.3 Methoden en technieken

De kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten is beoordeeld aan de hand van normen welke ontleend worden aan eerder verricht onderzoek (zie bijvoorbeeld het rekenkameronderzoek bij de gemeente Almelo, 2016, rekenkameronderzoek bij de gemeente Houten, 2011). Deze normen hebben dan bijvoorbeeld betrekking op de vorm en de inhoud van raadsvoorstellen en -besluiten. Na constructie van deze normen is een vijftal steekproefsgewijs geselecteerde raadsvoorstellen en -besluiten beoordeeld op basis van de geformuleerde normen. Aan de hand van de geformuleerde normen is daarbij gekeken naar bijvoorbeeld de formulering, de zelfstandigheid, de consistentie ten opzichte van eerdere besluiten en de reikwijdte van het besluit. Om de beoordeling te objectiveren is een vergelijking gemaakt met een drietal andere gemeenten. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste en tweede deelvraag.

Vervolgens is gezien hoe de raadsvoorstellen en raadsbesluiten door de gemeenteraad zelf worden beoordeeld. Het gaat hierbij om het algemene beeld dat raadsleden hebben van de kwaliteit van voorstellen en besluiten die hen worden voorgelegd. Dit vond middels een vragenlijst plaats, welke via internet is afgenomen bij de leden van de gemeenteraad. De vragenlijst is daarbij op te vatten als een aandachtspuntenlijst om ervoor te zorgen dat naar dezelfde aandachtspunten gekeken wordt. Raadsleden is gevraagd voorstellen en besluiten per aandachtspunt een score toe te kennen. De normen zelf die door de raadsleden gehanteerd worden om tot een uiteindelijke score te komen, bepalen de raadsleden zelf. Daarnaast zijn enkele vraaggesprekken gevoerd met raadsleden.

Het traceren van de eenduidigheid van perceptie bij raadsvoorstellen en raadsbesluiten is op basis van één raadsvoorstel uitgevoerd. Daarbij is niet zozeer van belang in hoeverre de onderzoekers het voorstel en het besluit inhoudelijk adequaat achten, maar eerder van belang in hoeverre alle raadsleden dezelfde perceptie hebben ten aanzien van het voorstel en het besluit. Zoals gesteld gaat het hier dus om de mogelijkheid dat raadsleden een en hetzelfde voorstel verschillend interpreteren. Om dit nu na te gaan, zijn enkele raadsleden geïnterviewd om te bezien of één en hetzelfde besluit tot een zelfde perceptie leidt bij de raadsleden. Met andere woorden: wordt eigenlijk wel hetzelfde besluit genomen door ieder raadslid?

Samengevat volgt de rekenkamer de volgende aanpak:

1. Formulering normen voor raadsvoorstellen en raadsbesluiten.
2. Beoordeling steekproef van raadsvoorstellen en raadsbesluiten aan de hand van de geformuleerde normen door de rekenkamer.
3. Beoordeling kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten door raadsleden.
4. Traceren eenduidigheid perceptie bij raadsleden met betrekking tot de geselecteerde raadsvoorstellen en raadsbesluiten.

Hoofdstuk 2 Constructie Normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de normen uitgewerkt, die gesteld kunnen worden aan raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van eerder uitgevoerd (rekenkamer)onderzoek, maar ook van nationale publicaties, welke voorhanden en bestudeerd zijn.

2.2 Normen

De rekenkamercommissies van de gemeente Almelo en Houten en de rekenkamer van de gemeente Maastricht hebben eerder onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Deze commissies hebben daartoe normenkaders ontwikkeld, die ten behoeve van dit onderzoek zijn samengevoegd en zijn aangepast.

De normen voor raadsvoorstellen kunnen worden onderscheiden naar normen die betrekking hebben op de inhoud, de overzichtelijkheid, de leesbaarheid en de volledigheid.

Zo zal een raadsvoorstel een helder overzicht moeten geven van de keuzevraagstukken, de dilemma's, de diverse belangen en het probleem. Het voorstel zal zich moeten richten op bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer uit moeten nodigen om over uitvoeringszaken te discussiëren. Ook zal het voorstel een politieke afweging moeten stimuleren en moet het voorstel de mogelijkheid bieden bestuurlijk andere keuzen te maken. Een voorstel waar feitelijk geen standpunt wordt gevraagd, voldoet minder. Van belang hierbij is, dat het voorstel de raad niet voor een voldongen feit stelt en alternatieve keuzen inzichtelijk maakt, voorzien van voor- en nadelen. Het voorstel zal in moeten gaan op de evaluatie van het genomen besluit en tevens controlemogelijkheden door de raad moeten aangeven. Tevens zal in moeten worden gegaan op de context van het voorstel. Het voorstel zal tevens van een risicoparaagraaf moeten zijn voorzien, waarin wordt ingegaan op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin mogelijke beheersmaatregelen worden benoemd om deze risico's te mitigeren.

Het voorstel zal onderscheid moeten maken tussen hoofd- en bijzaak en zal een focus op hoofdlijnen moeten hebben. Van groot belang is, dat het voorstel een inschatting geeft van de benodigde financiële middelen en het beslag op de begroting. Tevens zal het voorstel overige consequenties in beeld moeten brengen, zoals juridische of personele consequenties. Het gaat hier om de consequenties voor de ambtelijke organisatie. Uiteraard is het voorstel voorzien van een tijdpad en een planning.

Het voorstel is leesbaar. Daaronder wordt verstaan dat het voorstel in korte en bondige stijl is geschreven en dat de indeling logisch is. Het taalgebruik moet laagdrempelig zijn, waarmee wordt bedoeld dat de geformuleerde zinnen leesbaar moeten zijn. Ook zal het voorstel zo weinig mogelijk jargon moeten bevatten. Het voorstel bevat een samenvatting.

Het voorstel gaat in op de verdere procedure en de besluitvorming, opdat raadsleden weten hoe het vervolgproces in elkaar steekt. Ook gaat het voorstel in op de gevolgen van het voorstel. Hier gaat het om de externe gevolgen, waarbij tevens de neveneffecten benoemd kunnen worden. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen. Deze kunnen overigens ook van de gemeente zelf afkomstig zijn. Het voorstel bevat een communicatieparagraaf, waarin wordt ingegaan op de wijze waarop met belanghebbenden en burgers wordt gecommuniceerd.

Dit leidt tot het volgende normenkader voor raadsvoorstellen:

Raadsvoorstellen	
Normveld	Norm
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek keuzen te maken. Geen voldongen feiten.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.
Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.
Context	5. Het voorstel 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	6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.
	Overzichtelijkheid
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.
	Leesbaarheid
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.

Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.
	Volledigheid
Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.

Het bovenstaande kader is mede gebaseerd op de inzichten van het adviesbureau Partners & Pröpper (2005). Het kader is nog niet geheel geoperationaliseerd naar concrete ijkpunten. Zo kan het de vraag zijn wanneer taalgebruik laagdrempelig is en wanneer bijvoorbeeld sprake is van uitvoeringszaken en wanneer van bestuurlijke aangelegenheden. Toch kan dit normenkader met betrekking tot raadsvoorstellen zeer behulpzaam zijn. De vraag rijst namelijk of het mogelijk is om de beoordeling van de kwaliteit van raadsvoorstellen kwantitatief te operationaliseren. “Kwaliteit laat zich immers niet kwantificeren aan de hand van het aantal pagina’s of het aantal woorden”, wordt in dit verband wel eens gesteld (Anderson, 2006). Het besef dat de normen noodgedwongen kwalitatief van aard zijn en eigenlijk niet verder gekwantificeerd kunnen worden, leidt wel tot de constatering dat de uiteindelijke beoordeling van de raadsvoorstellen een meer subjectief karakter heeft.

Het bovenstaande kader heeft betrekking op raadsvoorstellen en niet zozeer op raadsbesluiten. Gelet op het onderscheid dat in dit onderzoek gemaakt wordt tussen voorstellen en besluiten, ligt het voor de hand, dat tevens een kader wordt ontwikkeld voor raadsbesluiten.

Eerst zal het **object** van het besluit duidelijk moeten zijn. Zo moet duidelijk zijn waar het besluit precies betrekking op heeft. Een raadsbesluit met de formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor zorg te verhogen” volstaat minder dan de formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor jeugdzorg te verhogen”. Vervolgens zal duidelijk moeten zijn welke acties uit het besluit voortvloeien en wat de **concrete** financiële consequenties zijn. Een raadsbesluit met de formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor jeugdzorg te verhogen”, volstaat minder dan de formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor 2016 voor jeugdzorg met € 200.000 incidenteel te verhogen”. Het besluit zal ook **volledig** moeten zijn in de weergave van de financiële consequenties. Dit houdt in, dat alle consequenties in beeld moeten worden gebracht. Een formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor 2016 voor jeugdzorg met € 200.000 incidenteel te verhogen” volstaat minder dan de formulering “de gemeenteraad besluit het budget voor 2016 voor jeugdzorg met € 200.000 incidenteel te verhogen en daartoe de algemene reserve met € 200.000 te onttrekken”.

Soms zijn besluiten onderverdeeld in subbesluiten. Hierbij dient men zich te realiseren, dat ieder subbesluit een apart besluit is. De gemeenteraad kan dus per subbesluit al dan niet conform besluiten. Dit betekent, dat de subbesluiten die worden voorgelegd niet mogen impliceren, dat de eerdere of latere voorgestelde subbesluiten conform worden besloten. Het volgende doet zich regelmatig voor binnen gemeenten:

1. De gemeenteraad besluit de algemene reserve voor het jaar 2016 met € 200.000 te onttrekken.
2. De gemeenteraad besluit het budget voor jeugdzorg voor het jaar 2016 incidenteel te verhogen met € 200.000.

Het zal duidelijk zijn, dat als de raad het eerste voorstel niet overneemt, de dekking voor het tweede besluit achterwege blijft. Niet meegaan met het eerste, maar wel met het tweede voorstel levert dan een gat in de begroting op. Als twee subbesluiten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (zoals met een beleidsvoornemen en de dekking van dat voornemen het geval is), is het raadzaam om hier **één besluit** van te maken.

Soms wordt een bepaalde volgorde in de besluitvorming noodzakelijk geacht. Het eerste subbesluit dient dan als basis voor het tweede subbesluit. Er ontstaat dan een soort besluitvormingsboom. Het is in zo'n geval zaak, dat deze besluitvormingsstructuur **helder en consistent** is. Het volgende raadsbesluit kan als illustratie dienen voor een minder helder en inconsistent besluit:

1. De gemeenteraad besluit het budget voor jeugdzorg voor het jaar 2016 incidenteel te verhogen met € 200.000.
2. De gemeenteraad besluit de algemene reserve voor het jaar 2016 met € 200.000 te onttrekken.
3. De gemeenteraad besluit het college op te dragen de jeugdzorg bij de eerstvolgende bestuursrapportage te evalueren.

Duidelijk is in dit voorgestelde besluit, dat men beter eerst tot een evaluatie kan besluiten. Naar aanleiding van deze evaluatie kan dan vervolgens besloten worden het budget voor jeugdzorg al dan niet aan te passen. Bovendien wordt niet duidelijk, dat een bepaalde volgorde wordt aangehouden en gaat ook dit voorstel dus voorbij aan het feit dat subbesluiten los van elkaar genomen kunnen worden. Zo is het voorstelbaar, dat de betreffende gemeenteraad in dit geval wel besluit om het budget voor jeugdzorg te verhogen, maar niet besluit de algemene reserve te onttrekken en wellicht ook niet tot een evaluatie besluit. Het volgende voorstel zou dan geschikter zijn:

1. De gemeenteraad besluit het college op te dragen de jeugdzorg bij de eerstvolgende bestuursrapportage te evalueren.
2. Afhankelijk van de evaluatieresultaten besluit de gemeenteraad de algemene reserve voor het jaar 2016 met € 200.000 te onttrekken en tegelijkertijd het budget voor jeugdzorg voor het jaar 2016 incidenteel te verhogen met € 200.000.

De tegenhanger van subbesluiten is dus het verbinden van subbesluiten in één besluit. Deze samenstelling dient dan uiteraard wel betrekking te hebben op onderdelen die onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar. Zo is het volgende besluit minder logisch:

De gemeenteraad besluit de gemeente uit te roepen tot regenbooggemeente en wijst iedere vorm van discriminatie af.

Dit zijn in essentie twee besluiten die feitelijk los van elkaar genomen kunnen worden. De bovenstaande formulering biedt nu een gemeenteraadslid niet meer de mogelijkheid om ofwel het ene ofwel het andere onderdeel te onderschrijven.

Het raadsbesluit moet tot slot **zelfstandig** leesbaar zijn. Eigenlijk zou het besluit begrijpelijk moeten zijn zonder eerst het raadsvoorstel te hoeven lezen. Een formulering van de strekking "de gemeenteraad besluit de voorgestelde acties te ondernemen", is een minder zelfstandig leesbare formulering.

Samengevat kan ten aanzien van raadsbesluiten het volgende kader worden gepresenteerd:

Raadsbesluiten	
Normveld	Norm
	Object
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.
	Gevolgen in beeld
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.
	Samenhang subbesluiten
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.
	Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.
	Leesbaarheid
Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar.

Hoofdstuk 3 Analyse kwaliteit op basis van het normenkader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de geselecteerde raadsvoorstellen en raadsbesluiten worden afgezet tegenover de geformuleerde normen. Het hoofdstuk zal eerst ingaan op de selectie zelf. Vervolgens zullen eerst de voorstellen en daarna de bijbehorende en genomen raadsbesluiten geanalyseerd worden. Daarbij zij opgemerkt dat dit hoofdstuk dus niet alleen feitelijk materiaal bevat, maar tevens een analyse die uiteraard normatief van aard is.

3.2 Selectie raadsvoorstellen en raadsbesluiten

Er zijn verschillende manieren denkbaar om een selectie te maken van raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Aan iedere selectie ligt een vorm van onderscheiding ten grondslag. Raadsvoorstellen worden dan onderscheiden op basis van een bepaalde variabele en zo ontstaan verschillende categorieën. Vervolgens worden raadsvoorstellen uit verschillende onderscheiden categorieën geselecteerd, of juist uit één categorie. Zo kan geselecteerd worden op type raadsvoorstel en –besluit. Daarbij wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen een verordening, een beleidsnota of een planning & control voorstel. Ook kan geselecteerd worden op inhoudelijke thema's. Daarbij worden voorstellen en besluiten onderscheiden al naar gelang zij op een ander inhoudelijk thema betrekking hebben: sociaal domein, openbaar gebied, sport, etc. Zelfs is het mogelijk temporeel te selecteren. Raadsvoorstellen worden dan onderscheiden al naar gelang zij in een bepaald tijdvak tot stand zijn gekomen. Het maken van een bepaald onderscheid heeft verstrekken gevolgen voor de uiteindelijke analyse. Bij een onderscheid naar thema ontstaat immers een geheel andere analyse dan bij een temporeel onderscheid. Een thematisch onderscheid kan bijvoorbeeld tot conclusies leiden die betrekking hebben op een verschillende kwaliteitsniveau tussen thema's, terwijl een temporeel onderscheid de ontwikkeling van de kwaliteit door de jaren heen belicht.

Er is voor gekozen om de selectie te beperken tot de meest recente raadsvoorstellen en -besluiten. De voorstellen en besluiten zullen in 2020 of 2021 geagendeerd moeten zijn. Dit levert immers het meest recente inzicht op, terwijl deze voorstellen ook nog beter op het netvlies van de respondenten zelf staan. Verder lijkt het raadzaam om enkel de voorstellen en besluiten te selecteren waar geen amendementen op zijn ingediend. Een amendement compliceert het onderzoek aanzienlijk, omdat respondenten dan gedwongen worden naast het raadsbesluit zelf de besluitvorming over de ingediende amendementen te reproduceren. Daarnaast moeten de thema's ook variëren omdat niet uit te sluiten valt dat verschillende thema's een verschillend kwaliteitsniveau kennen.

Verder ligt het in de lijn van het onderzoek om raadsvoorstellen te selecteren, die op een brede interesse van de raadsleden kunnen rekenen. Ieder raadslid kan in het vervolgonderzoek bij de interviews immers gevraagd worden naar zijn of haar interpretatie. Bij een zeer specialistisch voorstel bestaat het gevaar, dat sommige fractiespecialisten zeer goed zijn ingevoerd, terwijl andere respondenten dit voorstel niet goed hebben kunnen analyseren.

Hoewel geen enkele steekproef aan al deze criteria kan voldoen, kan wel een selectie worden gemaakt, die het meest voldoet aan bovenstaande criteria. De geselecteerde raadsvoorstellen betreffen:

- Instemmen met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst (geagendeerd voor de raad van 5 november 2020).
- Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen (geagendeerd voor de raad van 19 november 2020).
- MFC Berltsum extra krediet (geagendeerd voor de raad van 8 oktober 2020).
- Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West (agendering nog nader te bepalen).
- Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021 (geagendeerd voor de raad van 28 januari 2021).

3.3 Analyse selectie

3.3.1 Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst

Het voorstel om de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst te wijzigen wordt geagendeerd voor de raadsvergadering van 5 november 2020.

Uit het voorstel kan worden opgemaakt wat het **probleem** is. Onder beoogd effect wordt verwoord dat "gemeenten weer de zeggenschap krijgen over de begroting en het beleid van het sociaal domein", terwijl in de inleiding staat verwoord dat het "doel is, dat de gemeenteraad weer sturing en grip krijgt op belangrijke keuzes in het sociaal domein", waaruit valt op te maken dat dit voorheen niet het geval was en dat dit dus kennelijk als probleem werd ervaren. Het voorstel biedt in de opening **weinig mogelijkheid om tegen het voorstel te stemmen en wordt gepresenteerd als voldongen feit**. Zo opent het voorstel in de samenvatting met de passage "Eerder heeft u als gemeenteraad ingestemd met het voorstel om de gemeenschappelijke regeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân om te vormen van een openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)". Niet duidelijk wordt wanneer de gemeenteraad hiermee heeft ingestemd. De **context ontbreekt** in dit verband. Tevens is niet duidelijk waarom dan wederom een dergelijk besluit moet worden genomen. Het voorstel bevat **geen keuzemogelijkheden of alternatieven**. Het voorstel stelt in de inleiding dat het doel van het voorstel is "dat de gemeenteraad weer sturing en grip krijgt op belangrijke keuzes in het sociaal domein". Daarmee betreft het voorstel zeker een **bestuurlijke aangelegenheid**. De raad wordt geen mogelijkheid geboden andere keuzen te maken. Doordat verwezen wordt naar eerdere besluitvorming, oogt het voorstel als voldongen feit. Tevens worden geen alternatieven uitgewerkt. Een **evaluatiemogelijkheid ontbreekt in het voorstel, evenals een risicoparaagraaf**.

Het voorstel gaat in de hoofdzaken: de gewijzigde besturing (voorstel 1.1), de taken die weer bij de gemeente worden belegd (voorstel, 1.2), de taken die de dienst blijft uitvoeren (voorstel, 1.3) en de zaken die niet worden gewijzigd (voorstel, 1.4). Daarnaast wordt bij het voorstel een was-woord lijst geleverd, waarin meer gedetailleerd wordt ingegaan op de wijzigingen. In het voorstel staat vermeld, dat de wijziging **geen financiële consequenties** heeft voor de gemeente. De vraag in hoeverre het voorstel personele consequenties heeft, wordt niet beantwoord. Denkbaar is, dat de taken die terugkomen bij de gemeente, zoals het vaststellen van de begroting en het beleid, het evalueren van beleid en de uitvoering

van de toegang tot jeugd en WMO-maatwerkvoorzieningen, de nodige capaciteit zal vergen. De wijziging treedt in werking **op 1 januari 2021**, aldus het voorstel (voorstel, communicatie). Enigszins verwarrend is de passage waarin het volgende wordt gesteld: “De dienst heeft een grote bewezen expertise in de uitvoering van taken die de dienst ook na 1 januari 2020 voor de gemeenten blijft behartigen” (voorstel, 1.3). Deze passage wekt de indruk dat de dienst al vanaf 1 januari 2020 in de gewijzigde vorm operationeel is. Het voorstel is **kort en bondig, de indeling is overzichtelijk en het voorstel kent een helder taalgebruik. Tevens wordt geen gebruik gemaakt van jargon. Het voorstel bevat een samenvatting, waarin het doel van het voorstel uiteen wordt gezet.** Het voorstel stelt dat na instemming door de raden van de deelnemende gemeenten de colleges de gemeenschappelijke regeling vaststellen en publicatie kan plaatsvinden. **Daarmee is de vervolgpprocedure uiteengezet.**

Een nadere analyse naar de effecten van het voorstel roept een aantal vragen op. Zo wordt gesteld, dat de nieuwe BVO geen algemeen en geen dagelijks bestuur meer kent, alleen maar een bestuur. Dit bestuur bestaat uit wethouders (één per gemeente) (voorstel 1.4). Uit de was-woordt lijst valt op te maken dat het algemeen bestuur voorheen bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden en uit de wethouders worden aangewezen. De raad van de gemeente Waadhoeke wijst drie leden aan (was-woordt lijst, p. 13). Uit dit algemeen bestuur worden voorheen drie leden aangewezen die belast worden met het dagelijks bestuur. In de nieuwe situatie is het dus niet meer mogelijk raadsleden deel uit te laten maken van het algemeen of dagelijks bestuur van de regeling (was-woordt lijst p. 18). Niet duidelijk is dan hoe de nieuwe situatie de grip van gemeenten versterkt.

De tweede vraag betreft de begroting van de nieuwe BVO. Zo wordt in het voorstel gesteld dat door de wijziging het vaststellen van de begroting voor het sociaal domein weer bij de gemeente wordt belegd (voorstel 1.2). Aan de andere kant wordt gesteld dat “belangrijke financiële bepalingen over de totstandkoming van de begroting niet of nauwelijks gewijzigd worden” (voorstel 1.4). Het voorstel vervolgt met de bepaling dat op basis van de bestaande verdeelsleutel 30% van de kosten verdeeld naar rato van het aantal inwoners en 70% naar rato van het aantal voorzieningen en uitkeringsgerechtigden. Dit wekt de indruk dat in eerste instantie niet veel wordt veranderd. Onder de kop Financiën is opgenomen, dat de wijziging van de regeling geen financiële consequenties heeft voor de gemeente. Daarmee wordt uitgesproken dat de totale omvang van de begroting van de regeling gelijk blijft, terwijl tevens de bestaande verdeelsleutels ongewijzigd blijven. Niet duidelijk wordt dan, hoe het vaststellen van de begroting “weer bij de gemeente wordt belegd”, zoals paragraaf 1.2 verwoordt.

In het nieuwe besluitvormingsproces met betrekking tot de begroting, stelt het bestuur voor 15 april van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar de ontwerpbegroting vast (alsmede de algemene financiële en beleidsmatige kaders). De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het bestuur hun zienswijzen kenbaar maken. Vervolgens stelt het bestuur uiterlijk 10 juli de begroting vast, zo nodig en mogelijk met verwerking van de zienswijzen van de gemeenten (artikel 18, nieuwe regeling). De voormalige regeling bepaalt in dit verband het volgende: “De raden van de deelnemende gemeenten zullen binnen acht weken na toezending van de ontwerpbegroting het dagelijks bestuur door tussenkomst van de door die gemeenten aangewezen bestuursleden van hun gevoelens doen blijken. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin de gevoelens van de raden zijn vervat, bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Het algemeen bestuur stelt de begroting zo nodig en mogelijk met verwerking van de zienswijzen van de deelnemende gemeenten vast vóór of uiterlijk

op 10 juli" (was-wordt lijst, p. 40). In zowel de oude als de nieuwe situatie kan de gemeenteraad dus een zienswijze indienen. In de oude situatie worden deze zienswijzen bijgevoegd bij de ontwerpbegroting die wordt aangeboden aan het algemeen bestuur, waarin tevens raadsleden zitting kunnen nemen. Dit algemeen bestuur stelt de begroting zo nodig en mogelijk met verwerking van de zienswijzen vast. In de nieuwe situatie is er enkel sprake van een bestuur dat uit collegeleden bestaat. Dit bestuur stelt de begroting vast zo nodig en mogelijk met verwerking van de zienswijzen.

Het voorstel stelt, dat tevens het vaststellen en evalueren van beleid weer bij de gemeente wordt belegd (voorstel, 1.2). De nieuwe dienst is niet meer verantwoordelijk voor het beleid, maar uitsluitend voor de ondersteunende en uitvoerende processen (voorstel, 1.1). De gemeente stelt in de nieuwe werkwijze zelf het beleid vast, waarbij gedacht kan worden aan het vaststellen van de verordeningen op het sociale domein (voorstel, 1.2). De dienst behoudt evenwel de monitoring van de beleidsuitvoering en de toegang tot de inkomensvoorzieningen (voorstel, 1.3). In het bijgevoegde reglement staat in dit verband vermeld, dat de dienst zich niet zal bezighouden met het vaststellen van de begroting voor het sociaal domein, het vaststellen van beleid, het evalueren van beleid en de uitvoering van de toegang tot jeugd- wet- en WMO-maatwerk-voorzieningen (reglement, artikel 4 lid 2). In dit verband rijst de vraag hoe de gemeente het beleid wil evalueren, terwijl de monitoring van de beleidsuitvoering bij de dienst is belegd. Tevens rijst de vraag waarom het reglement niet ingaat op het belang van de gemeentelijke verordeningen.

De relevante wetgeving wordt in het voorstel benoemd: art. 1 lid 2, Wet op de gemeenteschappelijke regelingen, zij het niet onder het juridisch kader. Het **voorstel besteedt geen aandacht aan de manier waarop belanghebbenden en burger betrokken of geïnformeerd worden** bij het voorstel. In dit verband volstaat het voorstel met de passage, dat de wijziging op de gebruikelijke wijze bekend wordt gemaakt. Niet duidelijk is, welke wijze dit precies is.

Het voorgestelde besluit luidt: te besluiten om in te stemmen met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst. Het besluit benoemt een **duidelijk object**: de wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst. Aangezien het voorstel aangeeft dat **geen financiële consequenties** zijn verbonden aan het voorstel, gaat het raadsbesluit hier niet op in. Tevens is **geen sprake van subbesluiten**. Het besluit is leesbaar, maar kan zonder het voorstel niet goed begrepen worden. Het besluit is amendeerbaar.

Een en ander kan als volgt worden samengevat:

Raadsvoorstel: Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst		
Normveld	Norm	
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	Niet expliciet, maar bij beoogd effect valt op te maken dat gemeenten voorheen geen zeggenschap hadden over de begroting en het beleid van het sociaal domein.

Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	Het doel van het voorstel is dat de gemeenteraad weer sturing en grip krijgt op belangrijke keuzes in het sociaal domein. Dit betreft een bestuurlijke aangelegenheid.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	Gesteld wordt dat de raad hiertoe eerder toe besloten heeft. Niet duidelijk is dan, waarom de raad hiertoe nog een keer moet besluiten. Door te verwijzen naar eerdere besluitvorming wordt de raad feitelijk gesteld voor een volledige feit.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt.
Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan.
Context	5. Het voorstel 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.	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan.
Risicoparaagraaf	6. Het voorstel bevat een risicoparaagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Deze ontbreekt in het voorstel.
Overzichtelijkheid		
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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.	Het voorstel beperkt zich op de hoofdzaken. Voor nadere details is een was-woordt lijst bijgevoegd.
Middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	Gesteld wordt, dat het voorstel geen financiële consequenties heeft voor de gemeente. De vraag in hoeverre het voorstel personele consequenties heeft, blijft open.
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	De startdatum wordt vermeld: 1 januari 2021.

	Leesbaarheid	
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Het voorstel is kort en bondig.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Het voorstel kent een helder taalgebruik.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	Geen gebruik wordt gemaakt van jargon.
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	Het voorstel bevat een samenvatting, waarin het doel van het voorstel uiteen wordt gezet.
	Volledigheid	
Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	Na instemming door de raden stellen de colleges de GR vast en vindt publicatie plaats.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	Het voorstel benoemt de taken die weer terugkomen bij de gemeente, maar de vraag rijst, of dit een juiste weergave is.
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	Art. 1 lid 2, Wet op de gemeenteschappelijke regelingen (niet vermeld in juridisch kader, wel bij de motivering).
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	Hier gaat het voorstel niet op in, anders dan dat de wijziging op de gebruikelijke wijze bekend wordt gemaakt.

Raadsbesluit: Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst

Normveld	Norm	
	Object	
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	De wijziging van de GR voor de sociale dienst.
	Gevolgen in beeld	
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	N.v.t. volgens het voorstel.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	N.v.t. volgens het voorstel.
	Samenhang subbesluiten	
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	N.v.t.
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	N.v.t.

	Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	N.v.t.
Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Het besluit is leesbaar, maar kan zonder het voorstel niet goed begrepen worden.
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar .	Het besluit is amendeerbaar.

3.3.2 Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen

Voor de gemeenteraad van 19 november 2020 wordt het voorstel geagendeerd met betrekking tot het bestemmingsplan Franeker-Zuid. Retailplan BV verzoekt de gemeenteraad om het bestemmingsplan Franeker Zuid te wijzigen en het voorstel luidt om dit verzoek af te wijzen. In de samenvatting en de inleiding wordt niet geheel duidelijk waarom dit vraagstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. In de inleiding wordt gesteld dat het college onder voorwaarden middels een omgevingsvergunning kan afwijken. Later in het voorstel (1.3) wordt gesteld dat een besluit om wel of geen bestemmingsplan vast te stellen een bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, hetgeen de reden is waarom de gemeenteraad als bevoegd bestuursorgaan deze zaak ter besluitvorming wordt voorgelegd. Het betreft in juridische termen een aanvraag tot het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan.

In de motivering wordt het verschil tussen het afwijken van de omgevingsvergunning en het wijzigen van een bestemmingsplan uiteengezet. In eerste instantie heeft Retailplan BV getracht om een omgevingsvergunning te verkrijgen, zodat detailhandel aan de Harlingerweg mogelijk zou worden gemaakt. De toegevoegde uitspraak van de Raad van State geeft het procesverloop tot dusver weer. Bij besluit van 26 september 2016 heeft het college geweigerd Retailplan een omgevingsvergunning te verlenen voor het vestigen van een supermarkt aan de Harlingerweg. Hiertegen heeft Retailplan bezwaar aangekend. Het college heeft dit bezwaar op 5 april 2017 ongegrond verklaard. 24 november 2017 heeft de rechtbank het ingestelde beroep ongegrond verklaard voor zover dit is ingesteld door Retailplan. 25 september 2019 verklaart ook de Raad van State het ingestelde hoger beroep ongegrond.

Dit voorstel betreft dus de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Nu heeft de Raad van State tevens de verbindendheid van het vestigingsbeleid getoetst. Dit beleid is neergelegd in het bestemmingsplan Franeker-Zuid. Gelet op artikel 8:3 AWB staat geen bezwaar en beroep open tegen beleidsvaststelling (een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel). Inhoudelijke bezwaren tegen beleid kunnen evenwel worden getoetst in het kader van een bezwaar of beroep tegen een besluit waaraan het beleid ten grondslag is gelegd (Raad van State, RO 5.1). Het betreft geen volle toetsing. Er wordt uitsluitend een oordeel gegeven over het beleid van het college voor zover dat inhoudt dat supermarkten alleen worden toegestaan in het centrumgebied van Franeker. Dit laatste staat ook in het raadsvoorstel vermeld, maar is zonder de bovenbeschreven context niet goed te begrijpen. De Raad van State gaat mee in het oordeel van de gemeente en de rechtbank en acht het vestigingsbeleid niet in strijd met de Dienstenrichtlijn (Raad van State, RO 5.8). De overwegingen van de Raad van State worden niet samengevat in het raadsvoorstel. Wel wordt verwezen naar de relevante rechtsoverwegingen en naar een bijgevoegde memo van 21 januari 2020 (voorstel, 1.1).

Vervolgens gaat het voorstel in op de mogelijkheid om het bestemmingsplan te wijzigen. In 1.2 wordt gesteld dat de vraag of aan de percelen de juiste bestemming is toegekend in het kader van een exceptieve toetsing¹ niet aan de orde is gekomen. Het begrip exceptieve toetsing wordt niet nader uiteengezet. Hier wordt vermoedelijk bedoeld, dat het bestemmingsplan als zodanig dus nog niet getoetst is. Het bestemmingsplan is onherroepelijk en van de rechtmatigheid daarvan moet worden uitgegaan, zo vervolgt het voorstel (voorstel 1.2).

Deze toetsing is de enige mogelijk die nu resteert voor de aanvrager: “degene die zich op strijd met de Dienstenrichtlijn beroept staat het overigens vrij om een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan bij de gemeenteraad in te dienen.” De bestemmingsplan-procedure is speciaal ontworpen voor de totstandkoming en de toetsing van de rechtmatigheid van een bestemmingsplan. De aangewezen rechtsgang om het bestemmingsplan te laten toetsten aan de Dienstenrichtlijn is dan ook om bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan in te dienen” (voorstel, 1.2). Het voorstel vervolgt nu met de passage dat de rechterlijke uitspraak duidelijk wordt geacht. Er heeft echter nog geen exceptieve toetsing plaatsgevonden. Vermoedelijk bedoelen de stellers hier dat het bestemmingsplan zelf nog niet getoetst is.

Volgens de stellers heeft een dergelijke toetsing weinig kans van slagen: “In een procedure als deze waarin wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling duidelijk in strijd is met de hogere regeling” (voorstel, 1.2). Niet duidelijk is, waarom deze weg nu weinig kans van slagen heeft. Een “exceptieve” toetsing heeft immers nog niet plaatsgevonden. Bovendien wordt in het voorstel gesteld, dat een gemeente reguliere detailhandel buiten het stadscentrum niet zomaar kan verbieden. Dit zal de gemeente moeten motiveren en eventueel aan de hand van nader onderzoek moeten onderbouwen. Deze motivatie staat echter niet in het voorstel. Op basis van de uitspraak van de Raad van State kan worden opgemaakt, dat de gemeente nader onderzoek heeft gedaan, maar hier wordt in het voorstel geen verdere melding van gemaakt.

Duidelijk is wel, dat de aanvrager de weg wil inslaan om een nieuw bestemmingsplan te laten vaststellen: “Op grond van diens verwijzing naar een andere gerechtelijke uitspraak mag verwacht worden dat aanvrager hierop doelt en langs deze weg een besluit van u krijgt waarbij in dit geval eerst bezwaar en vervolgens beroep mogelijk is tegen de weigering tot wijziging (lees: vaststelling) van het bestemmingsplan. Daarom is deze motivering ook uitgebreid” (voorstel, 1.2). Ook nu wordt niet duidelijk, op welk

¹ We spreken van exceptieve toetsing wanneer de bestuursrechter bij het beroep dat tegen een besluit is ingesteld, oordeelt of het wettelijk voorschrift waarop dat besluit is gebaseerd in lijn is met hoger recht of algemene rechtsbeginselen.

punt de motivering is uitgebreid en waarom deze (tweede) weg voor de aanvrager geen kans van slagen heeft.

Het voorstel bevreemdt op inhoud. Gesteld wordt, dat het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan kan worden afgewezen. Immers dit detailhandelsbeleid is door de bestuursrechter Dienstenrichtlijn-proof bevonden (voorstel, 1.2). Gelet op het bovenstaande is dit een wonderlijke conclusie. Het voorstel licht immers vrij uitgebreid toe, dat in de eerdere procedure een exceptieve toetsing (op het bestemmingsplan) nog niet heeft plaatsgevonden. De conclusie dat het detailhandelsbeleid zoals verwoord in het bestemmingsplan zonder meer dienstenrichtlijn-proof zou zijn, lijkt dan ook voorbarig. Een nadere motivering waarom dit verzoek moet worden afgewezen ontbreekt in het voorstel.

Ook kan de inleiding tot verwarring zorgen. Hierin staat verwoord: "Het einddoel van aanvrager is daarna, in het geval college en raad met de aanvraag in stemmen, een verzoek in te dienen conform artikel 6.6 sub e van de bestemmingsplanvoorschriften om af te wijken van de voorschriften. Daarin is, ook nu al, de bevoegdheid van ons college opgenomen om onder stringente voorwaarden met een omgevingsvergunning af te wijken van het bepaalde in lid 6.5 sub c in die zin dat de gronden ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone – afwijkingsgebied detailhandel perifeer' mogen worden gebruikt voor de uitoefening van perifere detailhandel". Gelet op het bovenstaande onderscheid tussen het afgeven van een omgevingsvergunning (voorbehouden aan het college) en het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan (voorbehouden aan de raad), is deze inleiding verwarrend. Als de aanvrager een aanvraag doet om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen (zoals blijkt uit de motivering), zal de raad met deze aanvraag moeten instemmen en niet het college. Verder maakt het voorstel duidelijk dat de aanvrager helemaal geen verzoek wil indienen om van de bestemmingsplanvoorschriften af te wijken, maar om een nieuw bestemmingsplan te laten vaststellen. Het verzoek om af te wijken middels een omgevingsvergunning is immers eerder gedaan en gestrand.

Deze verwarring wordt doorgetrokken naar de samenvatting. Ook hier staat vermeld, dat het einddoel van de aanvrager is, om in het geval het college en raad met de aanvraag instemmen, een verzoek in te dienen van de bestemmingsplanvoorschriften af te wijken. Dit is zeer de vraag. Het voorstel gelezen hebbende, kan enkel de conclusie worden getrokken dat de aanvrager uit is op een nieuw bestemmingsplan. Bovendien wordt niet duidelijk waarom de aanvrager, als er inderdaad een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan juist weer wil afwijken van dit nieuwe bestemmingsplan. Dit zou zeer onlogisch zijn.

Bij de kanttekeningen wordt opgemerkt, dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is op de voorbereiding van een beleid dat strekt tot weigering om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Dat houdt in, dat eerst bezwaar wordt gemaakt alvorens beroep in kan worden gesteld. In het vervolg wordt opgemerkt, dat artikel 3.9 Wro bepaalt dat artikel 3.8 Wro niet van toepassing is, wanneer een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen wordt afgewezen. Dit weigeringsbesluit wordt daarom niet voorbereid met afdeling 3.4 Awb. Deze passages zijn zonder enige voorkennis van bestuursrecht niet goed te begrijpen: besluiten die op basis van afdeling 3.4 Awb worden genomen (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), staan in beginsel niet open voor bezwaar en beroep (art. 7:1 lid 1d Awb). Doordat artikel 3.9 Wro afdeling 3.4 Awb buiten werking stelt, is het besluit dus toch vatbaar voor bezwaar en beroep.

De titel van paragraaf 1.2 luidt: "Het in het bestemmingsplan opgenomen detailhandelsbeleid is Dienstenrichtlijnproof. Als het weer om een supermarkt zou gaan, is het verzoek ook (weer) strijdig met het lokale detailhandelsbeleid". Hier wordt de suggestie gewekt dat er een verschil is tussen het detailhandelsbeleid in het bestemmingsplan en het lokale detailhandelsbeleid. Dit verschil, als er al een verschil is, wordt verder niet toegelicht en kan tot verwarring leiden.

Het voorgestelde besluit luidt: "Het verzoek gemotiveerd af te wijzen onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State nummer 201800120/1/A1, ECLI:RVS:2019:3269". Duidelijk mag zijn, dat dit besluit minder goed zelfstandig leesbaar is. Zo wordt niet duidelijk wat de motivatie nu precies is en werkt een verwijzing naar de gehele uitspraak van de Raad van State een zelfstandige leesbaarheid niet in de hand.

Een en ander laat zich als volgt samenvatten:

Raadsvoorstel: Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen		
Normveld	Norm	
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	Niet expliciet. Pas in 1.3 wordt duidelijk dat het hier gaat om een raadsbevoegdheid: het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan. De belangen van de aanvrager worden niet benoemd in het voorstel.
Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	Het verschil tussen de gelopen procedure over de omgevingsvergunning (voorbehouden aan het college) en het onderhavige verzoek om een bestemmingsplan vast te stellen (voorbehouden aan de raad) wordt pas tijdens het lezen duidelijk en dan nog impliciet.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	Omdat de motivering voor afwijzing van het verzoek ontbreekt, kan een raadslid moeilijk stelling nemen tegen deze motivering. De keuze om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, inclusief de inhoudelijke mogelijkheden, wordt in het geheel niet voorgelegd.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt.

Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan, maar dit is ook minder van toepassing.
Context	5. Het voorstel 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.	Het voorstel begint onder 1.1 met een historische schets. Deze is echter niet volledig; zo wordt geen melding gemaakt van het bij het college ingediende bezwaar. Het procesverloop zoals weergegeven in de uitspraak van de RvS is vollediger. Pas in 1.3 wordt duidelijk, dat de eerdere procedure niet goed afliep voor de aanvrager en dat deze nu de tweede mogelijkheid wil benutten: het laten vaststellen van een nieuw bestemmingsplan.
Risicoparagraaf	6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Deze ontbreekt in het voorstel. Wel wordt gewezen op het risico van een verdere procedure: Er kan redelijkerwijs bezwaar en beroep worden verwacht.
Overzichtelijkheid		
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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.	Het voorstel maakt geen duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaak. Logisch zou zijn geweest het voorstel te beginnen met het onderscheid tussen het aanvragen van een omgevingsvergunning (bijzaak) en het verzoek om een nieuw bestemmingsplan te laten vaststellen (hoofdzaak).
Middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	De aanvrager is een legesnota gezonden van € 3.063. De vraag in hoeverre het voorstel personele consequenties heeft (in het kader van bijvoorbeeld bezwaar en beroep), blijft open.
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	De aanvrager heeft ingestemd met het voorstel dat een besluit niet binnen de voorgeschreven 8 weken kan worden genomen. Na het besluit zal de aanvrager de vervolgpprocedure starten, naar verwachting. Niet duidelijk is, wanneer de gemeente een besluit verwacht. Logischerwijs zal dit besluit tijdens de raadsvergadering (bij afwijzing) genomen worden, maar dan zou het goed zijn om in het voorstel op te nemen hoeveel dagen de termijn reeds overschreden is.

	Leesbaarheid	
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	De alinea-indeling is minder logisch. Zo start 1.1 met de procedure m.b.t. de omgevingsvergunning. 1.2 vervolgt met de bestemmingsplanprocedure. 1.2 opent met de conclusie dat het verzoek m.b.t. het bestemmingplan kan worden afgewezen. Halverwege 1.2 wordt echter duidelijk dat een toetsing van het bestemmingsplan nog niet heeft plaatsgevonden. Pas in 1.3 wordt duidelijk dat de gemeenteraad over dit verzoek gaat, terwijl in de inleiding staat dat het al dan niet afgeven van een omgevingsvergunning is voorbehouden aan het college. De inleiding is zeer verwarrend. Hier wordt de suggestie gewekt dat de aanvrager een verzoek wil indienen om van de bestemmingsplanvoorschriften af te wijken, terwijl het voorstel duidelijk maakt dat de aanvrager een nieuw bestemmingsplan wil laten vaststellen.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Sommige zinnen zijn zeer moeilijk leesbaar. Als illustratie kan de volgende zin dienen: "Uit vaste jurisprudentie van de Raad van State over exceptieve toetsing, onder meer kenbaar uit haar uitspraak van 27 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4266), volgt dat de mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een besluit omtrent de verlening van een omgevingsvergunning, de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, niet zover strekt dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	Een passage als "Artikel 3.9 Wro bepaalt dat artikel 3.8 Wro niet van toepassing is wanneer een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen wordt afgewezen. Dit weigeringsbesluit wordt daarom niet voorbereid met afdeling 3.4 Awb" is voor raadsleden die niet onderlegd zijn in het bestuursrecht niet goed te begrijpen.
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig	Het voorstel bevat een samenvatting, maar hier wordt gespeculeerd op het

	leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	einddoel van de aanvrager (een verzoek in dienen om van de bestemmingsplan voorschriften af te wijken). De vraag is of dit juist is: gelezen het voorstel moet de conclusie zijn, dat de aanvrager een nieuw bestemmingsplan wil laten vaststellen.
	Volledigheid	
Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	Na het besluit van de gemeenteraad zal de aanvrager vermoedelijk bezwaar en beroep aantekenen.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	Hier gaat het voorstel niet op in.
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	Het voorstel gaat uitgebreid in op de relevante bepalingen, evenals op de jurisprudentie.
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	Het voorstel vermeldt dat de aanvrager heeft ingestemd met het voorstel van de gemeente dat het besluit niet binnen de voorgeschreven 8 weken kan worden genomen.

Raadsbesluit: Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen

Normveld	Norm	
	Object	
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	Niet duidelijk is waar het verzoek betrekking op heeft. Dit wordt pas bij het lezen van de motivering duidelijk. Ook is niet duidelijk wat de motivering nu precies is.
	Gevolgen in beeld	
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	N.v.t. volgens het voorstel.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	N.v.t. volgens het voorstel. Vermoedelijk zal het behandelen van het volgende bezwaar en beroep de nodige ambtelijke capaciteit vergen.
	Samenhang subbesluiten	
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	N.v.t.
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	N.v.t.
	Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	
	Leesbaarheid	

Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Het besluit is zelfstandig niet leesbaar. Een enkele verwijzing naar de gehele uitspraak van de Raad van State volstaat minder in een dictum.
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar .	Het besluit is niet amendeerbaar. Een raadslid wordt niet de mogelijkheid geboden om het besluit aan te vullen (zowel procedureel als inhoudelijk).

3.3.3 MFC Berltsum

Het raadsvoorstel MFC Berltsum wordt voor de raad van 8 oktober 2020 geagendeerd. In de samenvatting wordt vrij snel het probleem duidelijk. Tijdens de planvoorbereiding is duidelijk geworden dat sprake is van een forse stijging van de bouwkosten. De stichting MFC Berltsum, vertegenwoordigd door de stuurgroep, heeft de gemeente daarom verzocht om een extra bijdrage van € 385.000. Daarnaast vraagt de Stichting MFC Berltsum de lening van € 513.333 om te zetten in een garantstelling van € 513.333 plus een extra garantstelling van € 145.000. De realisatie van een multifunctioneel centrum is zonder meer een bestuurlijke aangelegenheid en ook de gevraagde gemeentelijke bijdrage valt onder het budgetrecht van de gemeenteraad. Het raadsvoorstel biedt in beginsel de mogelijkheid om tegen te stemmen. In dat geval zal MFC Berltsum een andere oplossing dienen te vinden. Aan de andere kant wordt bij de motivering weinig ruimte voor politieke keuzemogelijkheid gelaten. Zo wordt gesteld, dat ook bij andere MFC's een dergelijke compensatie is verstrekt (voorstel, 1.1).

Relevanter is de passage onder 1.5. Hier wordt gesteld, dat de eenmalige extra bijdrage van € 385.000 als wens is opgenomen in de Kadernota 2021-2024. Tijdens de raadsvergadering van 10 september 2020 is deze kadernota vastgesteld en is besloten de wensen in de begroting 2021 op te nemen (voorstel, 1.5). Hiermee lijkt de pas afgesneden om nog tegen dit voorstel te stemmen. Aan de andere kant wordt onder 1.5 gesteld, dat definitieve honorering van de wensen pas plaatsvindt bij het vaststellen van de begroting. Deze passage zet dit voorstel in een ander licht. Het is gebruikelijk, dat in een kadernota nieuwe bestuurlijke wensen worden opgenomen waar de raad over kan discussiëren. Na het vaststellen van de kadernota vindt de technische verwerking vervolgens plaats in de begroting. Hoewel de begrotingsdiscussie op deze manier wordt ontlast, doet zich bij deze werkwijze uiteraard gelijk het risico voor, dat de begrotingsdiscussie wordt uitgehold. Immers, de inhoudelijke besluitvorming heeft zich al tijdens de kadernota voorgedaan. Vanuit de literatuur is veelvuldig op dit fenomeen gewezen. Door de introductie van de kadernota zou de begrotingsdiscussie feitelijk overbodig worden en dit wordt niet altijd als wenselijk ervaren, gelet op het budgetrecht van de gemeenteraad. Mocht deze discussie toch gevoerd worden, zou een doublure met de kadernota-discussie en het gevaar van inconsistentie ontstaan, zo stellen sommige auteurs in dit verband (Anderson, 2019). De vraag rijst nu, hoe dit voorstel zich verhoudt tot de kadernota en de programmabegroting. Als men de besluitvorming over de kadernota als richtinggevend aanmerkt, lijkt dit voorstel overbodig, omdat men met het vaststellen van de kadernota dus kennelijk al groen licht heeft gegeven. Als men de besluitvorming over de begroting daarentegen als supra-richtinggevend en zelfstandige besluitvorming aanmerkt, lijkt dit voorstel eveneens overbodig en zou dit voorstel meegenomen moeten worden in de begroting. Het separaat opvoeren van dit voorstel heeft namelijk het gevaar in zich, dat als de gemeenteraad nu akkoord gaat, men tijdens de begroting hier niet meer op kan terugkomen. Met legt met dit voorstel feitelijk een hypotheek op de begrotingsdiscussie. Deze vorm van 'voorsorteren', is overigens niet ongebruikelijk, maar holt een begrotingsdiscussie verder uit.

Onder 1.3 wordt duidelijk, dat het de bedoeling is, dat vijf gebouwen worden samengevoegd tot één MFC. Ondertussen is één gebouw (it Hûnenêst) door brand verloren gegaan. Twee gebouwen (het dorpshuis en de jeugdsoos) gaan bij overgang naar het MFC weer over naar de gemeente. Het dorpshuis wordt gesloopt en de jeugdsoos kan worden verkocht. Niet duidelijk wordt, wat dit voor de gemeente in termen van sloop- en verkoopresultaten betekent. Het Groene Kruisgebouw zou kunnen worden verkocht en hier zou de Poiesz winkel gevestigd kunnen worden, aldus het voorstel. Niet wordt duidelijk wat er met het laatste resterende gebouw gebeurt (de Protestantse gemeente Berltsum). Het voorstel bevat geen alternatieven, hoewel denkbaar is dat deze alternatieven wel voorhanden zijn.

Zo zijn op het gebied van de financiering alternatieven mogelijk. Hoewel het voorstel vermeldt dat de stuurgroep vraagt om de lening van € 513.333 om te zetten in een garantstelling en daarnaast verzoekt om een extra garantstelling van € 145.000 (voorstel, inleiding), is dit niet geheel correct. Concreet doet de stuurgroep namelijk het volgende verzoek: "De resterende € 145.000 zouden wij het liefst als extra subsidie van de gemeente ontvangen, mocht dit niet mogelijk zijn, past deze binnen de financieringslast van de Stichting MFC" (verzoek Stichting MFC, p. 2). De stichting verzoekt dus in eerste instantie een extra subsidie van de gemeente en het bevreemdt, dat deze mogelijkheid niet wordt vermeld in het voorstel. Inhoudelijk rijst de vraag welke bestemming het resterende gebouw (de Protestantse gemeente Berltsum) krijgt. Hier laat het voorstel zich eveneens niet over uit.

Het afgeven van een bankgarantie is niet zonder risico. Op het moment dat de stichting namelijk niet kan voldoen aan zijn betalingsverplichting (aflossing en rente), kan de gemeente worden aangesproken. Het raadsvoorstel vermeldt in dit verband: "Zowel de kostenramingen voor de realisatie als het exploitatieoverzicht zijn door het bureau IQTA gecontroleerd. (..) Onze conclusie is dat de werkgroep een realistische inschatting maakt van de bouwkosten en de exploitatie voor het MFA" (voorstel, 1.2). In de beantwoording van de technische vragen, stelt het college in aanvulling hierop het volgende: "Het college heeft een inschatting gemaakt van de risico's en deze als zeer klein beoordeeld. In het geval dat er financiële problemen ontstaan, en de stichting kan niet aan zijn financiële verplichtingen richting de externe geldverstrekker voldoen, dan klopt deze aan bij de gemeente. Omdat de risico inschatting als zeer klein is beoordeeld, is een hypotheek een zware en kostbare zekerheidsstelling. Na 15 jaar is immers al de helft van de schuld terugbetaald" (Technische vragen en antwoorden MFC Berltsum). Niet duidelijk is, hoe nu precies de risico-inschatting heeft plaatsgevonden. Een risicoparagraaf ontbreekt in het voorstel. Opvallend is tevens, dat het voorstel niet ingaat op de mogelijkheden voor de raad om een en ander te evalueren en te controleren, zowel inhoudelijk als financieel.

Het voorstel gaat in de inleiding in op de context en het historisch verloop. Dit verloop gaat terug tot 2013, zo maakt de inleiding duidelijk. Hoofd- en bijzaken worden minder duidelijk onderscheiden in het voorstel. Het zou de duidelijkheid ten goede zijn gekomen, als al in de samenvatting expliciet zou zijn opgemerkt, dat de extra bijdrage van € 385.000 een bevoegdheid van de raad betreft, terwijl het afgeven van een garantstelling de bevoegdheid is van het college. Dit wordt pas later duidelijk en bovendien enkel impliciet. Onder 1.2 wordt namelijk de conversie van de lening naar een garantie en de additionele garantie toegelicht. Hier wordt pas duidelijk, dat het college hiertoe reeds besloten heeft, hetgeen in overeenstemming is met de bevoegdheid van het college: het al dan niet verstrekken van een bankgarantie is voorbehouden aan het college. Het toekennen van een eenmalige extra bijdrage is voorbehouden aan de gemeenteraad. Dit laatste staat in het geheel niet in het voorstel. Doordat de collegebevoegdheid pas in 1.2 en impliciet wordt beschreven en de raadsbevoegdheid in het geheel niet wordt beschreven, kan een raadslid gemakkelijk op het verkeerde been worden gezet. Bij het lezen van de

samenvatting ontstaat namelijk de indruk dat de raad ook iets over de garantstelling moet besluiten. De samenvatting stelt in dit verband: "De stuurgroep heeft de gemeente verzocht om een extra bijdrage van € 385.000 voor de compensatie van de bouwkostenstijging. In plaats van een lening van € 513.333 vraagt de stuurgroep om een garantstelling van € 513.333 plus een extra garantstelling van € 145.000; zijnde het verwachte tekort" (voorstel, samenvatting). Hiermee wordt de indruk gewekt dat de gemeenteraad nu zowel over de extra bijdrage als over de garantstelling moet of kan besluiten, hetgeen dus niet juist is.

Het voorstel stelt bij de kanttekeningen dat "1.1 en 1.4 Voor beide ontwikkelingen dient de planologische procedure nog doorlopen te worden". Vermoedelijk wordt bij 1.1 de realisatie van het MFC bedoeld, terwijl bij 1.4 bedoeld wordt op de verplaatsing van de Poiesz-winkel. Het zou logisch zijn geweest als er een inschatting werd gegeven van de duur van deze procedures en van de realisatie van het MFC.

De motivering gaat eerst in op het gegeven dat een vergelijkbare compensatie tevens bij andere MFC's is toegepast. Niet duidelijk wordt, welke dat zijn en hoeveel dat er zijn. Vervolgens wordt gemotiveerd, waarom hierdoor financiële zekerheid wordt verkregen. In deze alinea wordt toegelicht dat het converteren van een lening naar een garantstelling gunstiger is voor de stichting: het is mogelijk om een lagere lening elders af te sluiten. Hoe hoog deze lagere lening is, staat niet in het voorstel, maar uit de exploitatiebegroting van de stichting wordt duidelijk, dat het hier om een annuïtaire lening gaat voor 30 jaar, tegen 2,5%. Niet duidelijk is, in hoeverre het hier een inschatting betreft. In het verzoek van de stichting staat in dit verband: "Inmiddels zijn wij de onderhandelingen gestart met mogelijke geldverstrekkers. Geldverstrekkers die bereid zijn onder annuïtaire voorwaarden tegen een marktconforme rente een lening te verstrekken" (verzoek stichting MFC). In dit verzoek wordt echter de hoogte van de lening niet genoemd, zodat het vermoeden rijst, dat de 2,5% een inschatting van de stichting zelf betreft. Deze alinea sluit af met de zin: "Bovendien drukt de financiering van het resterend tekort van € 145.000 minder zwaar op de exploitatie" (voorstel, 1.2). De vraag rijst welke exploitatie dit betreft. Dit is in ieder geval niet de gemeentelijke exploitatie. Door de conversie loopt de gemeente immers rentebaten mis. Het rentepercentage was destijds vastgesteld op 3,75%, terwijl de gemeente goedkoper geld kan aantrekken. Het verschil hiertussen betreft een positief renteresultaat en komt juist de exploitatie ten goede. Deze gederfde opbrengst wordt in het voorstel niet verder toegelicht. Alinea 1.3 verwoordt tevens het uitgangspunt van de gemeente, dat geen leningen worden verstrekt als er een andere partij op de markt is. Verwezen wordt hierbij naar het Treasurystatuut 2018.

Het voorstel is qua indeling, zinsopbouw en taalgebruik goed te volgen. Het verdere verloop van de procedure is minder duidelijk. Onder kanttekeningen wordt opgemerkt, dat de planologische procedure nog doorlopen moet worden. Boven is al aangegeven, dat het hier om de realisatie van het MFC en de verplaatsing van Poiesz gaat. Het gaat dus om twee procedures. Bij communicatie wordt ten aanzien van de realisatie van het MFC vervolgens gesteld, dat de communicatie rondom de realisatie en de fondswerving van het MFC geheel in handen ligt van de stuurgroep. Niet duidelijk is, hoe deze twee uitlatingen zich tot elkaar verhouden. Denkbaar is immers, dat de gemeente bij het doorlopen van de planologische procedure ten aanzien van de realisatie van het MFC zelf ook een communicatieplicht heeft richting omwonenden. De tweede planologische procedure betreft de verplaatsing van Poiesz. Ook hier kan dus een communicatieplicht voor de gemeente ontstaan. Gesteld wordt in dit verband dat "vanuit Poiesz contact is opgenomen met de directe omgeving. Na besluitvorming door de raad wordt vanuit de Stichting Berlikumer Belangen (SBB) een persbericht verzonden, zodat er actief in het dorp en

media wordt gecommuniceerd" (voorstel, communicatie). Niet duidelijk is, in hoeverre het verzenden van een persbericht vanuit de SBB tegemoet komt aan de communicatieplicht die op de gemeente rust in het kader van de tweede planologische procedure (de verplaatsing van Poiesz).

De indruk ontstaat, dat de gemeente de communicatie vrij snel overlaat aan de betrokken externe partijen, i.e. de stichting MFC en de SBB. Dit kan het risico opleveren dat deze partijen te enthousiast of te voorbarig communiceren. Het besluit is immers onder voorbehoud van de vaststelling van de begroting, waarin dit besluit is verwerkt. Als tijdens de begrotingsbehandeling het besluit wordt teruggedraaid, zal de gemeente dit vervolgens moeten communiceren en motiveren richting belanghebbenden. Bovendien ontslaat de communicatie door externe partijen de gemeente niet van zijn plicht om in het kader van planologische procedures zelf te communiceren.

De manier waarop omwonenden zijn betrokken verdient eveneens nadere aandacht. Dit heeft de gemeente in handen gelegd van een werkgroep, die onder leiding van de SBB en op verzoek van de Kerkenraad van de PKN is opgericht (voorstel, inwonersparticipatie). In 2013 heeft deze werkgroep de plannen voor het eerst gepresenteerd aan het dorp en gesteld wordt, dat de reacties positief waren (uitgezonderd enkele kritische geluiden van omwonenden). Sindsdien zijn het dorp en de omwonenden meerdere keren bijgepraat over de stand van zaken. Hoewel het voorstel dit niet vermeld, mag aangenomen worden dat de werkgroep deze bijpraatsessies heeft georganiseerd en geregistreerd. Het voorstel vervolgt: "Er heeft bovendien een constructief overleg plaatsgevonden tussen het college en de voltallige MFC-werkgroep over het plan. Hierbij kwam naar voren dat het vertrouwen er is dat het dorp ook jaren later nog achter deze locatiekeus en bouwplannen staat" (voorstel, inwonerparticipatie). Hiermee wordt de indruk gewekt, dat de gemeente de mening van de omwonenden en andere belanghebbenden niet zelf heeft getraceerd en het beeld ook niet heeft geverifieerd. De werkgroep heeft het college op de hoogte gesteld en de gemeente heeft het geschetste beeld overgenomen. De vraag rijst hierbij uiteraard, in hoeverre het geschetste beeld een volledig objectief beeld betreft en of het niet goed zou zijn dat de gemeente dit beeld zelf zou traceren of op zijn minst zou verifiëren.

Het raadsbesluit luidt: Ter compensatie van de sterk gestegen bouwkosten een eenmalige extra bijdrage van € 385.000 beschikbaar te stellen voor de bouw van het MFC in Berltsum ten laste van de algemene reserve onder voorbehoud van de vaststelling van de begroting 2021. Het object is helder geformuleerd: de bouw van het MFC. Ook zijn de financiële consequenties in beeld gebracht met dit besluit: € 385.000 wordt beschikbaar gesteld en dit bedrag wordt onttrokken aan de algemene reserve. Terecht wordt gesteld dat een en ander onder voorbehoud is van het vaststellen van de begroting 2021. De vraag rijst wel in hoeverre hiermee een volledig beeld is gegeven van de financiële consequenties, maar betoogd kan worden dat vooralsnog, op het moment van beraadslaging, geen andere consequenties zijn te overzien. Het beschikbaar stellen van het bedrag en het onttrekken aan de algemene reserve kunnen worden aangemerkt als twee verbonden subbesluiten en deze worden terecht gepresenteerd in één besluit. Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk en bovendien is het besluit amendeerbaar.

Een en ander kan als volgt worden samengevat:

Raadsvoorstel: MFC Berltsum		
Normveld	Norm	
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	In de samenvatting wordt het probleem vrij snel duidelijk. Als gevolg van de stijging van de bouwkosten is een extra bijdrage van de gemeente nodig.
Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	De realisatie van een MFC en een besluit over een gemeentelijke bijdrage betreffen bestuurlijke aangelegenheden.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	De vraag rijst hoe dit voorstel zich verhoudt tot de kadernota en de programmabegroting. Bij het vaststellen van de kadernota is, aldus het voorstel, al groen licht gegeven voor dit voorstel. Als men de begrotingsdiscussie aanmerkt als zelfstandige besluitvorming, zou dit voorstel in de programmabegroting moeten worden verwerkt en zou niet nu moeten worden voorgesorteerd op de begrotingsdiscussie.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt. Op het gebied van de financiering verzocht de stichting eigenlijk een additionele bijdrage van € 145.000. Ook is niet duidelijk welke bestemmingsmogelijkheden voorhanden zijn voor het resterende gebouw.
Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Het voorstel gaat niet in op de mogelijkheden voor de raad om dit voorstel te evalueren en te controleren.
Context	5. Het voorstel 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	Het voorstel beschrijft de context en het historisch verloop (inleiding).

	besluiten en relevante beleidsstukken.	
Risicoparagraaf	6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	De risicoparagraaf ontbreekt in het voorstel, hoewel wel risico's zijn verbonden aan het afgeven van een bankgarantie.
	Overzichtelijkheid	
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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.	Het voorstel beslaat twee onderwerpen, waarvan 1 (de extra bijdrage) de bevoegdheid van de raad en 1 (de garantstelling) de bevoegdheid van het college betreft. Dit onderscheid wordt pas in 1.2 duidelijk en dan nog enkel impliciet. De samenvatting kan makkelijk de indruk wekken dat de raad nu over beide onderwerpen een besluit moet of kan nemen.
Middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	Het voorstel stelt duidelijk, dat de gemeente € 385.000 uit de algemene reserve zal moeten onttrekken als conform dit voorstel wordt besloten. Het gederfde renteresultaat wordt niet vermeld in het voorstel.
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	Gesteld wordt dat nog planologische procedures doorlopen moeten worden, maar er wordt geen inschatting van de duur hiervan gegeven. Ook van de realisatie wordt geen inschatting gegeven.
	Leesbaarheid	
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Het voorstel kent een logische alinea indeling.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Het voorstel bevat eenvoudige zinnen en een consistent taalgebruik.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	Het voorstel kent weinig jargon.
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	Het voorstel bevat een samenvatting, zij het, dat in deze samenvatting niet duidelijk wordt, dat er sprake is van twee onderwerpen, waarvan slechts één besluitvorming van de raad vereist.
	Volledigheid	

Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	Na dit besluit zal nog bekrachtiging moeten plaatsvinden in de begroting. Daarnaast kunnen belanghebbenden zienswijzen en beroep tegen een ontwerpbestemmingsplan en bezwaren tegen een omgevingsvergunning indienen.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	Niet duidelijk is, wat met het laatste resterende gebouw gaat gebeuren: de protestantse gemeente Berltsum.
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	Het voorstel refereert correct aan het treasury statuut. Niet duidelijk is, waarom aan de Gemeentewet wordt gerefereerd.
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	Niet duidelijk is, hoe de planologische procedures zich verhouden tot de communicatie. De communicatie wordt aan de externe partijen overgelaten, terwijl de gemeente in planologische procedures wellicht ook een communicatieplicht kent. Het college heeft het positieve beeld van de SBB overgenomen, maar niet duidelijk wordt, in hoeverre de gemeente dit beeld heeft geverifieerd.

Raadsbesluit: MFC Berltsum		
Normveld	Norm	
	Object	
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	Dit is duidelijk: de bouw van het MFC in Berltsum.
	Gevolgen in beeld	
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	Het besluit kost de gemeente € 385.000: dit staat expliciet verwoord in het besluit.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	Betoogd kan worden dat op dit moment geen andere consequenties zijn te overzien.
	Samenhang subbesluiten	
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	Het toekennen van de bijdrage en het onttrekken aan de algemene reserve zijn terecht in één besluit verwoord.
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	N.v.t.
	Besluiten die in één besluit zijn samen-gevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	Dit is zonder meer het geval.
	Leesbaarheid	

Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk.
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar .	Het besluit is amendeerbaar. Zo kan men de hoogte van de bijdrage aanpassen of inhoudelijke noties toevoegen.

3.3.4 Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West

De onderstaande analyse heeft zich in eerste instantie gericht op het raadsvoorstel en het raadsbesluit "Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West". Aangezien het raadsvoorstel zelfstandig niet goed te begrijpen is zonder bestudering van het keuzedocument zelf, is de analyse vervolgens uitgebreid naar het keuzedocument. Voor het normenkader dat voor deze analyse is gebruikt, valt te verwijzen naar bijlage I.

Samenvatting analyse raadsvoorstel en keuzedocument

De analyse van het raadsvoorstel leidt tot de conclusie, dat niet duidelijk uit het voorstel blijkt, wat de gemeente nu precies voor wie gaat doen en wat wordt overgedragen aan de publieke organisatie. Het voorstel en het voorgelegde besluit leggen geen keuzen voor aan de raad. Het voorstel betreft een uitwerking van eerder gemaakte keuzen, maar niet duidelijk is wie deze keuzen wanneer heeft gemaakt. Het raadsvoorstel kan leiden tot een vorm van trechterbesluitvorming: het voorstel wordt gepresenteerd als uitwerking op blijkbaar eerder gemaakte keuzen waar men moeilijk nog iets van kan vinden. Het bedrijfsplan zal vervolgens als uitwerking op dit keuzedocument worden gepresenteerd waar de gemeenteraad alweer niets van kan vinden.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Zo wordt de doelgroep verschillend gecategoriseerd, terwijl ook de taakverdeling tussen de gemeente en de publieke organisatie ruimte voor verschillende interpretaties overlaat. Een voorbeeld hiervan is de passage: "De regie van de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening ligt bij de gemeenten, de coördinatie hiervan wordt gezamenlijk belegd bij de publieke organisatie". Niet duidelijk is wat nu precies onder regie en wat onder coördinatie moet worden verstaan, zodat deze passage het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente en die van de publieke organisatie onvoldoende scherp formuleert. Ook is bijvoorbeeld niet duidelijk, wat nu precies onder begeleiding (door het werkleerbedrijf) en onder klantregie (door de gemeente) moet worden verstaan en wat de precieze taak van de gemeente en van het werkleerbedrijf met betrekking tot de intake is.

Het raadsvoorstel legt geen keuzen ter besluitvorming voor. Denkbaar zou zijn geweest, om de raad ook enige alternatieven te bieden voor de verdeling van taken tussen de gemeente en het werkleerbedrijf. Zo zou het denkbaar zijn, de intake voor de categorie perspectiefrijk geheel in handen van het leerwerkbedrijf te leggen. Ook een andere categorisering zou mogelijk zijn. In de inleiding en de rest van het voorstel wordt deze taakverdeling echter als voldongen feit opgevoerd. Ook bij alternatieven worden geen reële andere scenario's beschreven.

Het voorstel beschrijft geen mogelijkheden voor de raad om te controleren en te evalueren en bevat eveneens geen risicoparagraaf.

In de inleiding wordt stilgestaan bij de aanleiding. Gewezen wordt op de afbouwende rijksvergoeding en het financieel probleem dat hier het gevolg van kan zijn. Duidelijk is echter, dat dit voorstel in een bredere context gezien moet worden, waartoe op zijn minst de ontwikkelingen binnen Empatec behoren. Te verwachten was, dat dit raadsvoorstel hier aandacht aan zou hebben besteed. Ook de keuzen van andere gemeenten worden niet opgenomen in het raadsvoorstel.

Het raadsvoorstel is vrijwel niet te begrijpen zonder het keuzedocument te bestuderen, zoals het eerste subbesluit uit het dictum al duidelijk maakt. Deze conclusie wordt geïllustreerd bij financiën: "Hiervoor verwijzen we naar het bijgevoegde keuzedocument". Deze passage bevreemdt. Als namelijk een beslag op de gemeentelijke begroting wordt gelegd, dan zou dat in dit voorstel tot uitdrukking moeten komen. In 4.1 wordt in dit verband opgemerkt dat "omdat niet alle categorieën via het werkleerbedrijf begeleid worden, de gemeenten voor die groepen inwoners eigen beleid moeten maken en uitvoeren". Dit heeft ongetwijfeld de nodige financiële en personele consequenties en het bevreemdt, dat het raadsvoorstel hier verder niet op ingaat. Een planning voor het vervolg, voorzien van data en deadlines, ontbreekt.

Gesteld wordt bij het vervolg, dat na raadsbehandeling van het keuzedocument, een proces wordt ingezet om het bedrijfsplan te maken. "Daartoe wordt een projectorganisatie gevormd". Het lijkt hierbij van belang hoe deze projectorganisatie wordt samengesteld en of ook raadsleden zelf hier een actieve rol kunnen vervullen. In ieder geval zou gemeentelijke participatie verwacht mogen worden. Dit blijkt echter niet het geval. In het dictum wordt namelijk het volgende voorgesteld: "Te onderschrijven dat de GR, na overleg met de NV, een bedrijfsplan maakt (..)"(subbesluit 6). Het bedrijfsplan wordt dus opgesteld door de GR.

Door te verwijzen naar de position paper ontstaat de indruk, dat de keuzen feitelijk al gemaakt zijn en dat de raad wordt geconfronteerd met een voldongen feit. Ook in het dictum worden geen keuzen voorgelegd. Zo wordt bij de kanttekeningen opgemerkt dat een afwijkende keuze is gemaakt, maar niet duidelijk wordt wie deze keuze wanneer heeft gemaakt. Deze afwijkende keuze wordt in ieder geval niet voorgelegd aan de raad en komt ook niet in het dictum terug.

Ook de analyse van het keuzedocument levert een aantal vragen en constatering op. Zo wordt in het keuzedocument bevestigd, dat de publieke organisatie de begeleiding van de categorie perspectiefrijk ter hand neemt. Maar mocht deze categorie niet geplaatst kunnen worden, dan voorzien de gemeenten in werkervaring of vrijwilligerswerk. Deze disclaimer staat niet vermeld in het raadsvoorstel, maar impliceert wel een verantwoordelijkheid voor de gemeente. Ook de intake wordt minder eenduidig uitgewerkt in het keuzedocument. Als tijdens de intake wordt bepaald in welke categorie een cliënt valt, is deze intake van bijzonder groot belang: hier wordt feitelijk bepaald onder wiens verantwoordelijkheid een cliënt gaat vallen. Nu niet duidelijk wordt gemaakt op grond van welke criteria dit plaatsvindt, ontstaat het risico dat de gemeente en het werkleerbedrijf hier geen overeenstemming over bereiken. Tevens is de financiering niet geheel duidelijk. Gemeenten bepalen individueel welk budget beschikbaar is voor het behalen van de gewenste plaatsingsdoelen, zo staat verwoord onder de ambities. Dit bevreemdt: het zal niet zo zijn dat de gemeente zelf zijn budget en plaatsingsdoelen kan bepalen. Logischer is, dat naarmate de plaatsingsdoelstellingen door de gemeente hoger worden gesteld, het werkleerbedrijf ook meer budget van de gemeente zal vragen. Hoe hoog is onduidelijk. Wat verder precies wordt verstaan onder een evenredige bijdrage van gemeenten en hoe zich dat verhoudt tot de individuele

budgetbesluiten van de gemeente, wordt eveneens niet duidelijk. Hoewel in het raadsvoorstel onder financiën verwezen wordt naar het keuzedocument, gaat dit document eigenlijk niet in op de financiën.

Het keuzedocument geeft geen beeld van mogelijke scenario's of keuzen en de financiële gevolgen per scenario. Het document bevestigt en concretiseert een aantal keuzen die blijkbaar eerder in een position paper zijn gemaakt. De titel keuzedocument is dan ook enigszins misleidend. Een titel als 'uitwerkingsdocument' zou passender zijn geweest.

Deze concretisering in het keuzedocument van blijkbaar eerder gemaakte keuzen kan echter wel verstrekkende gevolgen hebben. Zo komen de categorieën *kansrijk en van waarde* (exclusief nieuw beschut) terug bij de gemeente en dit zal financiële consequenties hebben. Dit geldt evenzeer voor de omvorming van de huidige NV Empatec. Daarnaast wordt gewezen op een aantal ontwikkelingen die financiële gevolgen zullen hebben, zoals de afname van het aantal SW-medewerkers. Het keuzedocument geeft geen inschatting van de hoogte van deze consequenties.

De rol van de gemeenteraad komt in het keuzedocument eveneens niet aan de orde. Hoewel gesteld wordt, dat de governance en sturing zodanig moet worden ingericht dat de organisatie dichter bij de gemeenten komt te staan, blijft in het midden in welke richting men daarbij denkt en welke rol de gemeenteraad hierbij zou kunnen spelen.

De verdere uitwerking zal hier de nodige duidelijkheid in moeten bieden, maar niet duidelijk is, wanneer nu wat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Gesteld wordt dat een projectorganisatie zorg zal dragen voor deze verdere uitwerking, maar de samenstelling hiervan is niet bekend.

Het beeld ontstaat, dat met dit raadsvoorstel in combinatie met het keuzedocument een soort trechterbesluitvorming ontstaat. Door te stellen dat de keuzen uit het keuzedocument feitelijk al eerder in een position paper zijn gemaakt, wordt de indruk gewekt dat de raad eigenlijk niets meer over dit document te besluiten heeft. Die indruk wordt in de hand gewerkt doordat geen daadwerkelijke keuzen worden voorgelegd. Als nu de raad het keuzedocument heeft vastgesteld, ontstaat vervolgens het risico dat de uitwerking als logisch vervolg op dit keuzedocument wordt gepresenteerd, waar de raad alweer geen mogelijkheid wordt geboden om fundamentele keuzen te maken.

Analyse raadsvoorstel

Het voorstel heeft betrekking op de implementatie van de participatiewet. In de samenvatting wordt gewezen op het gegeven dat de rijksvergoeding voor de loonkosten Sociale Werkvoorziening af wordt gebouwd, terwijl de doelgroep primair begeleid moet worden naar werk bij reguliere bedrijven. Dit kan, zeker op termijn, tot een financieel knelpunt leiden. Het raadsvoorstel gaat verder niet in op de omvang van dit financiële knelpunt.

De categorieën

De position paper bevat een aantal uitgangspunten, zoals verwoord in de inleiding van het voorstel. Zo wordt een deel van de arbeidsinschakeling in samenwerking uitgevoerd en opgedragen aan een gezamenlijk te vormen publieke organisatie. Uit de inleiding wordt niet duidelijk, welk deel dat is. Onder motivering (4.1) wordt opgemerkt, dat voor de categorie inwoners die potentieel plaatsbaar zijn (de

categorie perspectiefrijk), het bedrijf ondersteuning en begeleiding moet bieden. Hieruit kan de tussenconclusie worden getrokken, dat de nieuwe organisatie zich zal richten op de categorie perspectiefrijk. De vraag rijst dan of er andere categorieën zijn en welke rol het werkbedrijf voor deze categorieën vervult. In de laatste zin van 4.1 worden deze andere categorieën benoemd en wordt de rol van het werkbedrijf nader ingevuld: "In principe alleen voor de huidige SW-populatie en voor de doelgroep Nieuw Beschut biedt het bedrijf langdurig 'werken bij'". Deze passage maakt duidelijk, dat er nog twee andere categorieën zijn: de huidige SW-populatie en de doelgroep Nieuw Beschut. Voor deze twee categorieën wordt geen begeleiding georganiseerd, maar wordt een werkplek bij het werkbedrijf aangeboden, zo valt uit deze passage van 4.1 op te maken.

De onduidelijkheid wordt gevormd door de passage zoals opgenomen bij de kanttekeningen onder 3.1. Boven werden drie categorieën onderscheiden: perspectiefrijk, de huidige SW-populatie en de doelgroep nieuw beschut. Ten aanzien van de categorie perspectiefrijk neemt het werkbedrijf de begeleiding ter hand, ten aanzien van de SW-populatie en de doelgroep nieuw beschut biedt het werkbedrijf werkplekken aan, zo staat in 4.1. In 3.1 worden nu twee nieuwe categorieën toegevoegd: de categorie 'van waarde' en de categorie 'kansrijk'. De categorie van waarde blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente, met uitzondering van nieuw beschut, zo wordt gesteld in 3.1. Nieuw beschut zou inderdaad een werkplek hebben bij het werkbedrijf (zie boven), maar de vraag rijst wat de categorie van waarde dan verder behelst en wat de gemeente met dit overige deel gaat doen. Ook de bemiddeling van de categorie 'kansrijk' blijft bij de gemeente. Deze passage bevreemdt. Kansrijk is kennelijk niet perspectiefrijk, want de bemiddeling van perspectiefrijk lag nu juist bij het werkbedrijf. Ook hier rijst de vraag wat de categorie kansrijk behelst en wat de gemeente gaat doen met deze categorie. Het dictum neemt deze onduidelijkheid niet weg. Onder het vierde subbesluit worden de categorieën perspectiefrijk en van waarde onderscheiden, dit zijn dus twee categorieën, maar weer andere dan de categorieën van waarde en kansrijk uit 3.1. In het dictum is de categorie kansrijk komen te vervallen. In de voetnoot staat in dit verband: "In de keuzenotitie onderscheiden we drie categorieën: kansrijk, perspectiefrijk en van waarde" (voorstel, voetnoot 1). De reden waarom kansrijk nu in het dictum is vervallen, wordt niet aangegeven. Ook komen de huidige SW-populatie en nieuw beschut niet meer voor in het dictum.

De taken en de taakverdeling

In 5.1 onder de motivering wordt gesteld dat voor de meeste cliënten de intake lokaal via de gemeente plaatsvindt. De verantwoordelijkheid van de gemeente stopt niet bij de intake: "Omdat cliënten in de categorie Perspectiefrijk vervolgens via het werkbedrijf begeleid worden, is een afgestemd intakeproces voorwaardelijk. De gemeente is bij de intake en het daarna volgende traject verantwoordelijk voor de klantregie", zo vervolgt 5.1. Daarmee wordt aangegeven, dat kennelijk de gemeente ook nadien nog een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de klantregie bij de categorie perspectiefrijk. Niet duidelijk is nu, wat nu precies onder begeleiding (door het werkbedrijf) en onder klantregie (door de gemeente) moet worden verstaan. Begeleiding omvat vermoedelijk het 'arbeidsfit' maken van de categorie Perspectiefrijk, zo kan uit de paragraaf alternatieven worden opgemaakt. Ook zou dit de bepaling van loonwaarde en beoordeling van competenties kunnen zijn, zo valt uit het subbesluit 6 uit het dictum op te maken. Klantregie zou dan het onderhouden van contacten met potentiële of bestaande werkgever kunnen zijn. De vraag rijst dan in hoeverre het logisch is om deze twee taken (begeleiding en klantregie) bij verschillende organisaties (de gemeente en het werkbedrijf) te beleggen. Een zeer belangrijke

passage is te vinden in de kanttekeningen, onder 3.1. Hier wordt gesteld dat de categorie van waarde (met uitzondering van nieuw beschut), evenals bemiddeling van de categorie kansrijk, een verantwoordelijkheid blijft van de gemeenten. Hoe de gemeente deze verantwoordelijkheid gaat invullen, wordt niet duidelijk.

Voor wat betreft de intake bevat het dictum onder subbesluit 5 de volgende passage: "Te onderschrijven dat de intake voor de doelgroep Perspectiefrijk op uniforme werkwijze door de gemeente wordt georganiseerd in samenwerking met het Werkleerbedrijf". Ook hier komt de wens naar voren om de intake samen te organiseren, een wens die ook in 5.1 is verwoord. Nu is echter niet duidelijk welke partij uiteindelijk verantwoordelijk is voor deze intake. De formulering "door de gemeente wordt georganiseerd", wijst op de gedachte dat de gemeente de intake zal moeten organiseren. Niet duidelijk wordt dan, wat bedoeld wordt met "op uniforme werkwijze". Als dit een uniforme werkwijze is, die is voorgeschreven door het werkleerbedrijf, impliceert dit, dat deze laatste partij de verantwoordelijkheid heeft voor de regie op de intake. Als dit een uniforme werkwijze is die door de gemeente zelf is ontwikkeld, lijkt deze toevoeging overbodig: het is logisch dat de gemeente beleid heeft ontwikkeld voor de intake en zich hier ook aan houdt. Het zou ook kunnen zijn, dat uniform betrekking heeft op alle participerende gemeenten. In dat geval zal de gemeente aan tafel moeten met deze gemeenten om een uniforme werkwijze overeen te komen. Een en ander wordt niet nader toegelicht in het raadsvoorstel.

Deze onduidelijkheid wordt in de hand gewerkt door het volgende uitgangspunt: "De regie van de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening ligt bij de gemeenten, de coördinatie hiervan wordt gezamenlijk belegd bij de publieke organisatie" (voorstel, inleiding). Onduidelijk is wat nu precies verstaan wordt onder werkgevers- en werknemersdienstverlening. Dit kan niet de begeleiding van cliënten in de categorie perspectiefrijk zijn, want deze begeleiding wordt volgens 5.1 nu juist belegd bij de publieke organisatie. Ook is niet duidelijk wat het verschil is tussen registreren en coördineren. In een gemeentelijke organisatie wordt doorgaans geen verschil gemaakt tussen deze twee begrippen.

Bovenstaande bemerkingen leiden tot de constatering dat niet duidelijk uit het voorstel blijkt, wat de gemeente nu precies voor wie gaat doen en wat wordt overgedragen aan de publieke organisatie. Het raadsvoorstel is vrijwel niet te begrijpen zonder het keuzedocument te bestuderen, zoals het eerste subbesluit uit het dictum al duidelijk maakt.

Overige constatering

Het voorstel bevat weinig keuzeruimte voor raadsleden. Denkbaar zou zijn geweest, om de raad ook enige alternatieven te bieden voor de verdeling van taken tussen de gemeente en het werkleerbedrijf. Zo zou het denkbaar zijn, de intake voor perspectiefrijk geheel in handen van het leerwerkbedrijf te leggen. Ook een andere categorisering zou mogelijk zijn. In de inleiding en de rest van het voorstel wordt deze taakverdeling echter als voldongen feit opgevoerd. Ook bij alternatieven worden geen reële andere scenario's beschreven. Zelf uitvoeren wordt geen optie geacht en ook voor de categorie perspectiefrijk is de kennis, kunde en infrastructuur van Empatec nodig, zo stelt het voorstel onder alternatieven. Feitelijk worden in het raadsvoorstel eerder gemaakte keuzen uitgewerkt en deze uitwerking wordt ter bekrachtiging voorgelegd. Niet duidelijk is wie wanneer deze keuzen eerder heeft gemaakt. Wel duidelijk is, dat de raad eigenlijk geen andere keuzen meer kan maken.

Het voorstel beschrijft geen mogelijkheden voor de raad om te controleren en te evalueren en bevat eveneens geen risicoparagraaf. In de inleiding wordt stilgestaan bij de aanleiding. Gewezen wordt op de afbouwende rijksvergoeding en het financieel probleem dat hier het gevolg van kan zijn. Duidelijk is echter, dat dit voorstel in een bredere context gezien moet worden, waartoe op zijn minst de ontwikkelingen binnen Empatec behoren. Te verwachten was, dat dit raadsvoorstel hier aandacht aan zou hebben besteed. Ook besteedt het voorstel geen aandacht aan de keuzen die andere participerende gemeenten hebben gemaakt en de mogelijke gevolgen hiervan voor de gemeente Waadhoeke. De keuzen die in de inleiding worden gepresenteerd, zijn vrij fundamenteel en men zou verwachten dat deze keuzen ook in dit raadsvoorstel kort zouden worden uitgewerkt. Gelet op de bovenstaande analyse is echter niet duidelijk wat de gemeente nu precies gaat doen voor welke doelgroep en wat het werkleerbedrijf gaat doen. De conclusie dat dit voorstel niet goed zelfstandig te begrijpen is, wordt geïllustreerd bij financiën: "Hiervoor verwijzen we naar het bijgevoegde keuzedocument". Deze passage bevreemdt. Als namelijk een beslag op de gemeentelijke begroting wordt gelegd, dan zou dat in dit voorstel tot uitdrukking moeten komen. In 4.1 wordt in dit verband opgemerkt dat "omdat niet alle categorieën via het werkleerbedrijf begeleid worden, de gemeenten voor die groepen inwoners eigen beleid moeten maken en uitvoeren". Dit heeft ongetwijfeld de nodige financiële en personele consequenties en het bevreemdt, dat het raadsvoorstel hier verder niet op ingaat. Een planning voor het vervolg, voorzien van data en deadlines, ontbreekt.

Los van de merkwaardig alineanummering, leest het voorstel logisch, maar is minder laagdrempelig geschreven. Veel passages zijn gekopieerd uit het keuzedocument, zodat het voorstel zelfstandig moeilijk leesbaar is. Om het voorstel goed te begrijpen, is een goed zicht op de categorisering noodzakelijk. Sommige categorieën komen namelijk onder de verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen, andere onder die van het leerwerkbedrijf. Het is daarom des te opmerkelijker, dat de categorisering zeer onduidelijk is verwoord in het voorstel (zie boven). Het voorstel bevat een samenvatting, maar er wordt in deze samenvatting verwezen naar het keuzedocument. Het feit dat de samenvatting niet de hoofdlijnen van de voorgedragen keuzen bevat, kan als gemiste kans worden aangemerkt.

Gesteld wordt bij het vervolg, dat na raadsbehandeling van het keuzedocument, een proces wordt ingezet om het bedrijfsplan te maken. "Daartoe wordt een projectorganisatie gevormd". Het lijkt hierbij van belang hoe deze projectorganisatie wordt samengesteld en of ook raadsleden zelf hier een actieve rol kunnen vervullen. In ieder geval zou gemeentelijke participatie verwacht mogen worden. Dit blijkt echter niet het geval. In het dictum wordt namelijk het volgende voorgesteld: "Te onderschrijven dat de GR, na overleg met de NV, een bedrijfsplan maakt (..)"(subbesluit 6). Het bedrijfsplan wordt dus opgesteld door de GR. Onder communicatie wordt melding gemaakt van een plan van aanpak, maar onduidelijk is, of dit plan hetzelfde is als het bedrijfsplan. Vermoedelijk niet, want dit plan van aanpak betreft het vervolgproces, hetgeen iets anders is dan een bedrijfsplan. Tevens is onduidelijk wie dit plan van aanpak gaat schrijven. Gesteld wordt eveneens dat de gemeenteraden driemaandelijks geïnformeerd worden over de voortgang van het proces. Aangezien hier gemeenteraden staat, zal deze informatie vermoedelijk door het werkleerbedrijf worden verzorgd, maar dit wordt in het midden gelaten. Data en deadlines worden ook op deze punten niet vermeld. Voor wat betreft de externe effecten wordt onder inwonersparticipatie verwezen naar het advies van de adviesraad sociaal domein. Het voorstel bevat

echter niet de kern van dit advies. Ook de reactie van het college op dit advies wordt verder niet geduid, anders dan de verwijzing dat in bijlage 6 een reactienota is te vinden.

Analyse raadsbesluit

Het dictum bevat zeven subbesluiten. Het eerste subbesluit betreft het vaststellen van het keuzedocument "Voor iedereen een zinvol leven, visie op de Participatie(wet) in Fryslân-West. Het zal duidelijk zijn, dat zonder bestudering van dit keuzedocument niet duidelijk is wat het object van besluitvorming is. Het tweede subbesluit bevreemdt. Dit subbesluit stelt de visie, missie en ambitie vast, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de bijgaande notitie. Vermoedelijk wordt met notitie het keuzedocument bedoeld, maar dan rijst de vraag waarom dit tweede subbesluit nog nodig is, als onder het eerste subbesluit dit document al wordt vastgesteld. Het derde subbesluit lijkt eveneens overbodig. Verwacht mag worden dat in de visie, de missie of de ambitie (het tweede subbesluit) tevens de koers van de ontwikkeling van Empatec naar een werkleerbedrijf ligt besloten. Het vierde subbesluit gaat in op de categorieën die in de taakverdeling onderscheiden worden. Zoals boven al uiteen is gezet, zijn deze categorieën niet duidelijk voor een lezer van dit voorstel. De term "uniform" uit het vijfde subbesluit roept eveneens de nodige vragen op, zoals boven al is aangegeven. De subbesluiten variëren sterk in abstractieniveau. Zo verwijzen de eerste drie subbesluiten naar het document als geheel, naar de visie, missie en ambitie en naar de koers. Het vierde subbesluit gaat echter in op de categorieën, terwijl het vijfde en het zesde subbesluit zelfs ingaan op zeer concrete taken, zoals de intake en de bepaling van loonwaarden. De vraag rijst dan uiteraard, in hoeverre dit de enige concrete items zijn waar de raad besluiten op mag nemen. In de kanttekening bij 5.1 wordt een afwijkende keuze gemaakt en deze komt niet terug in het dictum. De vraag rijst door wie deze afwijkende keuze dan bekrachtigd is. Het dictum is in beginsel amendeerbaar. Zo kan worden voorgesteld de taakverdeling te wijzigen. Dit heeft dan wel gelijk tot gevolg, dat de abstractere subbesluiten (1 tot en met 3) niet conform genomen kunnen worden. In deze subbesluiten worden immers de visie, de missie, de koers, etc. onderschreven.

Een en ander kan als volgt worden samengevat:

Raadsvoorstel: Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West		
Normveld	Norm	
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	In de samenvatting wordt duidelijk gemaakt, dat als gevolg van de afbouw van de rijksvergoeding keuzen moeten worden gemaakt met betrekking tot de Participatiewet. In de inleiding wordt de taakverdeling tussen het nieuwe bedrijf en de gemeente op hoofdlijnen beschreven, maar de motivatie voor deze keuzen ontbreekt in het raadsvoorstel. Daarnaast wordt niet duidelijk wat de gemeente nu voor wie gaat doen en wat het werkleerbedrijf gaat

		doen. De categorisering is niet eenduidig vormgegeven in het voorstel, terwijl ook de precieze taakverdeling niet op basis van het voorstel duidelijk wordt.
Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	De implementatie van de Participatiewet en de manier waarop de samenwerking met een derde partij (het werkleerbedrijf) wordt vormgegeven, betreft zeker een bestuurlijke aangelegenheid.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek keuzen te maken. Geen voldongen feiten.	Het voorstel bevat geen reële alternatieven om de taakverdeling anders in te richten. In de inleiding en verder wordt de taakverdeling eerder als voldongen feit gepresenteerd.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	Hier gaat het voorstel logischerwijs eveneens niet op in.
Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Hier gaat het voorstel niet op in.
Context	5. Het voorstel 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.	De context is onvolledig weergegeven. Zo zou het voor de hand liggen ook de ontwikkelingen binnen Empatec te memoreren, opdat een beter beeld ontstaat van de voorgeschiedenis van en de aanleiding voor dit raadsvoorstel.
Risicoparaagraaf	6. Het voorstel bevat een risicoparaagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Deze ontbreekt in het voorstel.
Overzichtelijkheid		
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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.	Niet duidelijk wordt wat de gemeente nu precies voor welke doelgroep gaat doen en wat het werkleerbedrijf gaat doen.

Middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	Hiervoor verwijst het voorstel naar het keuzedocument. Aangezien niet alle categorieën via het werkleerbedrijf begeleid worden, zal de gemeente voor die groepen inwoners eigen beleid moeten maken en uitvoeren. Het voorstel gaat hier echter niet op in.
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	Een planning voor het vervolg, voorzien van data en deadlines, ontbreekt.
Leesbaarheid		
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Los van de opmerkelijke nummering van de alinea's, is de indeling goed te volgen.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	De taal is minder laagdrempelig. Doordat vrij veel passages zijn gekopieerd vanuit het keuzedocument, leest het voorstel niet goed zelfstandig.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	De categorisering levert zeer veel onduidelijkheid op, hetgeen een goed begrip van dit voorstel niet in de hand werkt.
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	De samenvatting verwijst naar het keuzedocument, maar voert niet zelfstandig de hoofdlijnen op.
Volledigheid		
Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	De GR zal een bedrijfsplan opstellen. Hoewel het voorstel melding maakt van een projectorganisatie blijkt uit het dictum dat de gemeente hier verder niet in participeert. Tevens zal een plan van aanpak voor het vervolgproces worden opgesteld. Niet duidelijk is, welke invloed de gemeente hierop heeft. De gemeenteraden worden driemaandelijks geïnformeerd, vermoedelijk door de GR. Data en deadlines worden ook op dit onderdeel niet vermeld.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	Hier gaat het voorstel niet op in, anders dan de verwijzing naar het advies van de adviesraad sociaal domein.
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	Deze worden onder juridisch kader aangehaald.
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en	De adviesraad sociaal domein is kennelijk in de gelegenheid gesteld

	belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	advies uit te brengen, maar uit het voorstel wordt niet duidelijk wat dat advies is.
--	--	--

Raadsbesluit: Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West		
Normveld	Norm	
	Object	
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	Het besluit heeft volgens subbesluit 1 betrekking op het keuzedocument, maar zonder bestudering van dit keuzedocument wordt niet duidelijk wat nu het object van besluitvorming is.
	Gevolgen in beeld	
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	Niet duidelijk is wat de gemeente nu precies voor wie gaat doen en wat het werkleerbedrijf gaat doen.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	Gesteld wordt dat de gemeente voor een aantal categorieën zelf beleid moet maken en moet uitvoeren, maar de consequenties daarvan worden niet geduid in het raadsbesluit.
	Samenhang subbesluiten	
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	Niet goed is voor te stellen, dat de raad het eerste subbesluit conform neemt, maar het tweede subbesluit niet.
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	De subbesluiten variëren sterk in abstractieniveau en doordat enkele subbesluiten zeer concrete activiteiten bevatten, rijst de vraag in hoeverre dit de enige items zijn waar de raad een besluit voor mag nemen. Zo wordt in de kanttekening een afwijkende keuze gemaakt, maar deze keuze wordt niet ter besluitvorming voorgelegd.
	Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	N.v.t.
	Leesbaarheid	
Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Zonder bestudering van het keuzedocument is niet duidelijk wat hier besloten wordt.
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar .	In beginsel wel, maar dan zullen de subbesluiten 1 tot en met 3 niet conform genomen kunnen worden.

3.3.5 Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021 (geagendeerd voor de raad van 28 januari 2021)

Jaarlijks worden met enige regelmaat begrotingswijzigingen ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Gelet op het belang van deze wijzigingen in relatie tot het budgetrecht van de gemeenteraad, lijkt het goed om de eerste begrotingswijziging 2021 van een nadere analyse te voorzien.

Het raadsvoorstel zelf is vrij summier geformuleerd en heeft het karakter van een standaardformat. In de inleiding wordt verwezen naar het budgetrecht van de raad. Gesteld wordt verder, dat de stand van de post onvoorzien, de algemene reserve, de reserve jaarovergang en de stand bestemmingsreserve corona actueel is (voorstel, beoogd effect). Na de wijzigingen geeft de begroting een actueler beeld, zo wordt gesteld (voorstel, motivering). De financiële gevolgen staan in de bijlagen, zo vervolgt het voorstel. Het lijkt evident, dat dit raadsvoorstel meer een voorblad is van de begrotingswijziging zelf.

De begrotingswijziging start met een aantal ontwikkelingen. Zo worden een aantal wijzigingen voorgesteld in de personele begroting, die budgettair neutraal verlopen, zo wordt gesteld (begrotingswijziging, p. 4). Deze budgetten waren al eerder gereserveerd en stonden onder meer geboekt op de post 'onvoorzien met bestemming'. Het gaat hier om € 385.000 (personele schouw), € 7.000 (taakmutatie Donorwet) en € 90.000 (invulling wens kadernota, ambtelijke organisatie) (begrotingswijziging, p. 10). Ook de mutatie in het kader van het beheerplan Gebouwen is een uitwerking van een eerder genomen beslissing en dit geldt evenzeer voor het beheerplan Openbare Verlichting (begrotingswijziging, p. 4).

Post 1.04 wijkt echter van deze lijn af. Het betreft hier de structurele doorwerking van begrotingswijzigingen na nummer 7 in 2020. Gesteld wordt dat "deze wijziging besluiten uit 2020 betreft die structureel doorwerken in 2021 en cijfermatig nog niet op de juiste post zijn verwerkt in de begroting 2021. Het budgettair effect is € 12.000 ten laste van onvoorzien structureel" (begrotingswijziging, p. 4). Het overzicht van de post onvoorzien structureel laat inderdaad een vermindering zien van € 12.000 (begrotingswijziging, p. 9), maar niet duidelijk is, in hoeverre hier nu eerder rekening mee is gehouden of dat eigenlijk, zoals de titel suggereert, een onvoorzien last betreft. In dat geval zou het goed zijn om aan te geven welke onderwerpen dit betreft.

Een opmerkelijke post betreft 1.06. Hierbij wordt het volgende toegelicht: "In 2020 zijn (restant)budgetten voor in totaal € 6.168.076 naar de reserve jaarovergang verplaatst, omdat de uitvoering is vertraagd naar 2021. Deze budgetten worden met deze begrotingswijziging in de begroting van 2021 geplaatst" (begrotingswijziging, p. 5). Deze toelichting roept enkele vragen op. Zo rijst de vraag welke budgetten niet tot besteding zijn gekomen en wat daar de effecten van zijn, zeker gelet op het aanzienlijke bedrag. Tevens rijst de vraag waarom die budgetten eigenlijk niet tot besteding zijn gekomen. Tot slot rijst de vraag of er redenen zijn om aan te nemen dat deze budgetten in 2021 wel tot besteding komen. Budgetbesteding kost namelijk ambtelijke capaciteit. In 2021 zijn ook weer activiteiten (en budgetbestedingen) gepland en een extra belasting van meer dan € 6 mln. lijkt dan weinig realistisch. Te verwachten is, dat als deze specifieke budgetten daadwerkelijk tot besteding komen, andere posten een onderschrijding van dit bedrag laten zien.

Een meer principiële vraag ligt op het terrein van de jaarrekening. De gemeenteraad stelt immers niet alleen het saldo van de jaarrekening vast, maar geeft tevens de bestemming aan van dat saldo. Door nu,

voordat de jaarrekening is vastgesteld, € 6.168.076 te plaatsen in een reserve jaarovergang en deze reserve nu over te plaatsen in de begroting 2021, wordt de facto voor € 6.168.076 bestemd zonder dat de gemeenteraad de jaarrekening heeft vastgesteld en het resultaat van deze jaarrekening heeft kunnen bestemmen. Een mogelijk positief saldo van de jaarrekening wordt op deze manier uitgehold.

In dit verband vermeldt de gemeentewet het volgende: De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente (art. 198 Gemeentewet).

Het besluit begroting en verantwoording vult dit als volgt in: "Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
- b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen, de gerealiseerde kosten van de overhead en het bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting;
- c. het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- e. het gerealiseerde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging" (artikel 27, BBV).

Artikel 29 BBV vervolgt: "Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening wordt vastgesteld" (art. 29, BBV). Hieruit kan worden opgemaakt, dat het saldo van baten en lasten wordt vastgesteld door de raad, dus voordat wordt toegevoegd of onttrokken aan reserves.

De notitie resultaatbestemming van de commissie BBV stelt in dit verband het volgende: Voorkomen moet worden dat het gepresenteerde gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening via een automatisme van potjes vullen richting nul tendeert. Wenselijk is dat een resultaat wordt gepresenteerd dat zo goed mogelijk laat zien hoe de gemeente in het betreffende jaar heeft gepresteerd. Het gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. In het volgende jaar kan de raad vervolgens besluiten over de bestemming van het resultaat vorig boekjaar.

De notitie hoofdlijnen BBV van de commissie BBV stelt in dit verband: Het is voor de raad van belang het resultaat voor de mutaties in de reserves te kennen vanwege het structurele en reële inzicht. De mutaties in reserves vallen niet onder de baten of lasten. Daarnaast is het voor het budgetrecht van de raad essentieel dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves reeds bij de begroting kunnen plaatsvinden. Transparantie is daarbij een randvoorwaarde. In het BBV is daarom voorgeschreven dat zowel bij de begroting als bij de rekening eerst een overzicht wordt gegeven van de baten en de lasten, waarna het geraamd / gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten wordt bepaald, daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt aan reserves toegevoegd of onttrokken.

Zowel bij de begroting als bij de jaarrekening is er een geraamd of gerealiseerd resultaat. Dit resultaat wordt afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Bij de vaststelling van de begroting en de jaarrekening wordt

door de raad besloten hoe een positief resultaat bestemd en een negatief resultaat gedekt wordt. In het (tekstuele) resultaat-bestemmingsvoorstel bij de jaarrekening moet worden aangegeven ten laste van welke reserve(s) een nadelig resultaat zal worden gebracht. In hetzelfde resultaat-bestemmingsvoorstel of afzonderlijk raadsvoorstel wordt aan de gemeenteraad gevraagd welk bedrag ten laste van de algemene reserve dan wel bestemmingsreserve(s) te brengen. Dit mag uiteraard niet in de balans en overzicht van baten en lasten worden verwerkt (notitie hoofdlijnen BBV, p. 31).

De voorgeschreven lijn is dus, dat de raad bij de jaarrekening eerst het saldo van baten en lasten vaststelt, dus zonder onttrekkingen en toevoegingen aan reserves. Pas nadien kan dit saldo bestemd worden en ook hier wordt een raadsbesluit voorgeschreven. De werkwijze die in deze eerste begrotingswijziging wordt voorgestaan, verhoudt zich minder goed hiermee. Voordat het saldo van baten en lasten is vastgesteld, is kennelijk voor € 6.168.076 in een reserve gestort. Vervolgens wordt nu voorgesteld deze reserve weer voor dit bedrag te onttrekken. Uiteraard wordt de primitieve begroting doorgaans aan het eind van het voorafgaande jaar vastgesteld en zijn nadien wijzigingen mogelijk. In dit geval wordt echter specifiek voorgesorteerd op een positief saldo en door dit saldo toe te voegen aan een reserve, wordt een integrale afweging tijdens de besluitvorming over de jaarrekening bemoeilijkt. De begrotingswijziging geeft inzicht in het verloop van de algemene reserve en de coronareserve. In het taakveldoverzicht wordt de € 6.168.076 nader gespecificeerd.

Niet is duidelijk wanneer de raad mogelijkerwijs heeft besloten het budget van € 6.168.076 te storten in deze reserve. Om hier achter te komen, moet teruggegrepen worden op de 12^e begrotingswijziging 2020. Hierin staat namelijk het volgende:

“12.10 Reserve jaarovergang

De mogelijkheid om budget “mee te nemen” naar volgend jaar wordt vertaald met een begrotingswijziging via de zogenaamde Reserve Jaarovergang. Het gaat hier om (deels) over te boeken exploitatiebudgetten die om plausibele redenen nog niet konden worden aangewend voor het bestemde doel. Zie toelichting bijlage 6.1 voor een opsomming van alle posten” (12^e begrotingswijziging, 2020).

Bijlage 6.1 van deze 12^e wijziging benoemt zeer specifiek de onderliggende posten die inderdaad optellen tot het bedrag van € 6.168.076. De toelichtingen zelf zijn echter summier, zoals “De sloop panden Ockingahiem en het maken van parkeerplaatsen heeft nog niet plaats gevonden. Uitvoering zal plaats vinden in 2021”. Hier wordt geen verklaring gegeven voor de vertraging. Ook niet wordt beargumenteerd waarom de uitvoering, binnen de bestaande capaciteit, wel in 2021 zal plaatsvinden.

Ook post 1.08 bevreemdt. De toelichting is hier: “De raad heeft op 11 december 2019 de nota recreatie & toerisme 'Beleef Waadhoeke' vastgesteld en voor zowel 2020 als 2021 incidenteel € 20.000 beschikbaar gesteld ten laste van de Algemene Reserve. Dit besluit is niet in de primitieve begroting verwerkt en wordt daarom in deze wijziging meegenomen. Dit geldt eveneens voor de € 25.000 toegekend uit het budget Ontwikkellijnen voor uitvoering van de nota” (begrotingswijziging, p. 5). Hier rijst de vraag waarom het besluit van 11 december 2019 niet is meegenomen in de primitieve begroting (van 2021). Een soortgelijke vraag betreft het bedrag van € 25.000.

De begrotingswijziging, zoals deze in bijlage I is opgenomen, laat het effect van de diverse wijzigingen zien in de tabellen die per reserve worden opgevoerd. Door in de tabellen dezelfde nummering aan te houden als de tekstuele toelichting, kan worden getraceerd welke ontwikkeling nu welk budgettaire effect heeft en bij welke reserve dit effect wordt verwerkt. Dit is op zich een heldere insteek, zij het, dat genoemde ontwikkelingen en bedragen ook daadwerkelijk opgenomen moeten zijn in de tabellen. Dit nu is niet altijd even consistent gebeurd. Zo wordt bij 1.08 gewezen op de effecten van de nota recreatie en toerisme (€ 20.000 incidenteel voor 2020 en 2021, ten laste van de algemene reserve) en daarnaast op een benodigd bedrag van € 25.000 te dekken uit het budget Ontwikkelingen voor de uitvoering van de nota. In het overzicht van de algemene reserve komt dan inderdaad die € 20.000 terug onder het nummer 1.8. Het is echter niet duidelijk of en hoe die € 25.000 nu verwerkt is. Deze komt namelijk in de tabellen niet meer terug.

Een ander hieraan gerelateerd punt betreft het gegeven, dat in de toelichting niet altijd de bedragen worden vermeld. Zo staat vermeld onder punt 1.01: "In de Kadernota 2021-2024 II is een wens gehonoreerd die kon worden ingezet om de formatie van de ambtelijke organisatie verder op sterkte te brengen. Het betreft personele inzet op bijvoorbeeld ondermijning, handhaving en dienstverlening. In deze wijziging is het budget dat beschikbaar is gesteld verdeeld over de desbetreffende afdelingen. Ten tijde van het opstellen van de begroting 2021 is het incidentele budget van de personele schouw geplaatst bij onvoorzien met bestemming. Conform de werkwijze van afgelopen jaar wordt dit budget verschoven naar een budget in de exploitatie (Overige personele kosten). Vanuit hier zal het budget verder verdeeld worden naar de afdelingen die een deel van dit budget toegewezen hebben gekregen vanuit het incidentele deel van personele schouw". Deze toelichting bevat geen bedragen, zodat de lezer gedwongen wordt om de tabellen erop na te slaan. Vervolgens is de betreffende tabel ook cryptisch op dit onderdeel. De tabel van de post onvoorzien met bestemming vermeldt namelijk bij personele schouw € 385.000, maar de wijzigingen in de personeelsbegroting worden niet voorzien van een bedrag. Het kan zijn, dat de € 385.000 betrekking heeft op beide posten, maar dit is niet duidelijk. Het zou de helderheid bevorderen, als in de toelichting al de twee bedragen zouden worden genoemd en als in de tabel deze twee bedragen zouden terugkomen. Nu is namelijk niet duidelijk welk bedrag met welke post is gemoeid.

De meeste wijzigingen betreffen de budgettaire verwerking van eerder genomen besluiten. Zo wordt onder 1.02 gesteld dat eerder besloten is een extra budget van € 72.000 beschikbaar te stellen voor de jaarlijkse dotatie aan de voorziening gebouwen. Ook bij de overige onderwerpen is dit doorgaans het geval.

Een bijzondere post betreft de september- en decembercirculaire 2020. In de toelichting op de septembercirculaire wordt gesteld dat het "nadelige effect (€ 272.356) incidenteel wordt gecompenseerd via het inzetten van een deel van de ontvangst voor het incidenteel schrappen van de opschalingskorting". De vraag rijst wat hier nu precies bedoeld wordt. De indruk wordt namelijk gewekt dat een structureel tekort nu gedekt wordt met incidentele middelen, hetgeen uiteraard in latere jaren een tekort tot gevolg heeft. Ook rijst de vraag hoe dit structurele tekort nu veroorzaakt wordt. Verder blijkt volgens de "werkwijze Bestemmingsreserve Corona" € 140.581 te worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve Corona, maar niet duidelijk wordt, wat deze werkwijze nu inhoudt. In de toelichting op de decembercirculaire wordt de bovenbeschreven beweging voor € 20.379 teruggedraaid. De algemene ruimte laat nu

een structureel overschot zien van € 20.379, maar volgens de toelichting wordt dit nu niet via de opschalingskorting, maar via de bestemmingsreserve Corona teruggedraaid. Gesteld wordt namelijk dat "dit structurele voordeel incidenteel wordt toegevoegd aan de bestemmingsreserve Corona". Uit het overzicht blijkt, dat de mutatie opschalingskorting een onderdeel uitmaakt van de bestemmingsreserve Corona. Natuurlijk rijst hier de vraag wat er dan met het structurele overschot in latere jaren gedaan wordt. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat mutaties als gevolg van de september- of decembercirculaire expliciet worden voorgelegd aan de gemeenteraad, opdat de raad kan besluiten welke bestemming kan worden gegeven aan overschotten of hoe tekorten gedekt kunnen worden. Deze keuzen worden de raad in deze wijziging niet voorgelegd, hetgeen wel logisch zou zijn. Het gaat dan om het tekort van € 181.632 uit de septembercirculaire en om een overschot van € 806.835 uit de decembercirculaire.

Een andere vraag betreft de noodzaak om toe te voegen of juist te onttrekken aan de diverse reserves. Het kan namelijk zo zijn, dat de nu voorgestelde onttrekkingen aan de reserves gedurende het jaar niet nodig blijken te zijn. In dat geval zou het overschot op de exploitatie weer terug kunnen vloeien. Het zou goed zijn geweest als het raadsvoorstel in zou gaan op de vraag hoe de gemeenteraad de financiële gang van zaken in dit verband kan controleren aan de hand van een vergelijking tussen de gewijzigde begroting en de exploitatie. Ook bevat de begrotingswijziging geen paragraaf waarin onzekerheden en risico's worden beschreven. Daarnaast had het de overzichtelijkheid bevorderd als de toelichting had afgesloten met één tabel waarin alle tien onderwerpen, inclusief de gemoeide bedragen, zouden worden samengevat.

Raadsvoorstel: Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021		
Normveld	Norm	
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	Het raadsvoorstel heeft hier de functie van een oplegvel en is niet zelfstandig leesbaar. Het eigenlijke voorstel wordt verwoord in de begrotingswijziging zelf die als bijlage is bijgevoegd.
Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	Aangezien het hier het budgetrecht van de raad betreft, is dit voorstel zeker aan te merken als bestuurlijke aangelegenheid.
	3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek keuzen te maken. Geen voldongen feiten.	De begrotingswijziging bekrachtigt kennelijk eerder gemaakte keuzen. De begrotingswijziging legt geen expliciet besluit voor met betrekking tot de september- en decembercirculaire.
Alternatieve beleidskeuzes	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier	Er worden geen alternatieven benoemd.

	gaat het om de uitwerking van alternatieven.	
Evalueerbaar en controleerbaar	4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Niet duidelijk wordt hoe de gemeenteraad nu in het vervolg het budgetverloop kan controleren.
Context	5. Het voorstel 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.	Per onderwerp wordt een toelichting gegeven, waarbij tevens wordt verwezen naar eerdere besluitvorming.
Risicoparagraaf	6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Het voorstel bevat geen risicoparagraaf.
Overzichtelijkheid		
Hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel 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.	De begrotingswijziging start met een puntsgewijze toelichting, die later budgettair in diverse overzichten wordt vertaald.
Middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	Dit vormt de kern van de begrotingswijziging.
Tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	Al deze thema's komen per definitie in 2021 aan de orde, aangezien de begrotingswijziging betrekking heeft op het jaar 2021.
Leesbaarheid		
Kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Het voorstel heeft door de puntsgewijze toelichting een overzichtelijke structuur.
Taal	2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Het voorstel is laagdrempelig geschreven en bevat een consistent taalgebruik.
Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	Het voorstel bevat geen jargon.
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	Het voorstel bevat geen tekstuele samenvatting. De uitwerking wordt gegeven in diverse tabellen, maar niet in 1 overzicht.
Volledigheid		

Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	Na vaststelling wordt de begroting conform gewijzigd.
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	N.v.t. inhoudelijke besluitvorming over de onderwerpen heeft al eerder plaatsgevonden.
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	In het raadsvoorstel zelf staan de relevante juridische bepalingen vermeld.
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	N.v.t.

Het raadsbesluit zelf spreekt voor zich: te besluiten tot wijzigen (1^e) van de programmabegroting 2021. In hoeverre nu duidelijk is wat er precies hiermee besloten is, is nu niet te zeggen.

Hoofdstuk 4 De Beoordeling door Raads- en Commissieleden

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst een vragenlijst worden ontwikkeld, die schriftelijk (via internet) wordt voorgelegd aan raadsleden en commissieleden. Vervolgens zal de respons op deze vragenlijst worden weergegeven. Naast de schriftelijke vragenlijst zijn een viertal gesprekken met raadsleden gevoerd over de kwaliteit van raadsvoorstellen en –besluiten. Dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting van deze gesprekken.

4.2 De vragenlijst

De vragenlijst heeft betrekking op zowel het raadsvoorstel als het concept raadsbesluit. In navolging van het onderzoek zoals dat door de rekenkamercommissie Almelo is uitgevoerd, wordt raadsleden gevraagd om per norm een beoordeling te geven. Het normenkader is daartoe vereenvoudigd, om de tijd die benodigd is voor het invullen in de hand te houden. Verder wordt geen vijfpunts-, maar een zes-puntsschaal gebruikt omdat anders de neiging kan ontstaan steeds een middenpositie in te nemen. Ook het oordeel 'geen mening' is geen optie. Tot slot zijn sommige normen vertaald naar meer gebruikelijk taalgebruik.

De volgende scores kunnen gegeven worden:

1. Zeer slecht
2. Slecht
3. Redelijk slecht
4. Redelijk goed
5. Goed
6. Zeer goed

Normveld	Norm Raadsvoorstel	Operationele stelling voor vragenlijst
	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	
Keuzevraagstukken en probleem	1. 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.	In de raadsvoorstellen komen de verschillende belangen aan bod en er wordt een duidelijke keuze voorgelegd. Het probleem is helder beschreven.
Bestuurlijke aangelegenheden	2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	De raadsvoorstellen gaan over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken.

	3.	Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.	
Keuzeruimte	a.	Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte.	De raadsvoorstellen bieden de mogelijkheid het oneens te zijn met het voorgelegde besluit.
Alternatieve beleidskeuzes	b.	Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra.	Op basis van de raadsvoorstellen kunnen ook alternatieve besluiten worden genomen.
Evalueerbaar en controleerbaar	4.	Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	In de raadsvoorstellen wordt aangegeven hoe de raad de uitvoering van het besluit kan controleren of evalueren.
Context	5.	Het voorstel 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.	In de raadsvoorstellen wordt de aanleiding en voorgeschiedenis uiteengezet en wordt duidelijk waarom een besluit nodig is.
Risicoparagraaf	6.	Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin gewezen wordt op de mogelijke risico's van het voorstel
	Overzichtelijkheid		
Hoofd- en bijzaak	1.	Het voorstel 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.	Hoofd- en bijzaak zijn duidelijk aangegeven in de raadsvoorstellen.
Middelen en consequenties	2.	Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten.	De raadsvoorstellen geven een overzicht van de benodigde middelen (financieel, personeel of anders).
Tijdspad	3.	Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	De raadsvoorstellen zijn voorzien van een planning waarbinnen het voorgestelde besluit wordt uitgevoerd.
	Leesbaarheid		
Kort en bondig	1.	Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Raadsvoorstellen zijn goed leesbaar (kort en bondig) en de tekstindeling is overzichtelijk.
Taal	2.	Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Het taalgebruik van raadsvoorstellen is begrijpelijk.

Jargon	3. Zo weinig mogelijk jargon, vakjargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	
Samenvatting	4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	
	Volledigheid	
Procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	
Effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel.	
Wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	
Belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	Raadsvoorstellen geven aan hoe belanghebbenden worden geïnformeerd en worden betrokken.

Normveld	Norm concept raadsbesluit	Operationele stelling voor vragenlijst
	Object	
Object besluit	Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	Duidelijk is waar de concept-raadsbesluiten betrekking op hebben.
	Gevolgen in beeld	
Financiële consequenties besluit	Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	Duidelijk is wat de financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn.
	De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	De financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn volledig opgenomen in de concept-raadsbesluiten.
	Samenhang subbesluiten	
Verbinding subbesluiten	Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden (dus zijn in 1 besluit geformuleerd en niet in subbesluiten).
	Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	De volgorde van verschillende besluiten in het concept-raadsbesluit is duidelijk en consistent.
	Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden.
	Leesbaarheid	
Zelfstandig leesbaar	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Het concept-raadsbesluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.
	Amendeerbaar	
Amendeerbaar	Het besluit is amendeerbaar .	Het besluit kan geamendeerd worden, zonder dat daardoor een onwerkbaar situatie ontstaat.

4.3 De resultaten

De enquête is in de maand mei 2021 ingevuld door 15 raadsleden. Deze raadsleden kenden verschillende specialisaties. Sommige hadden een specialisatie op financiën en auditing, andere op het sociaal domein of op duurzaamheid. In sommige gevallen was de fractie te klein om te kunnen specialiseren. Het aantal jaar dat de respondenten raadslid zijn, varieert van 3 jaar tot en met 15 jaar. De gemiddelden per vraag kunnen als volgt worden weergegeven:

Enquêtevraag	Gemiddelde score
Raadsvoorstellen	
In de raadsvoorstellen komen de verschillende belangen aan bod en er wordt een duidelijke keuze voorgelegd. Het probleem is helder beschreven	3,87
De raadsvoorstellen gaan over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoerings-zaken	4,00
De raadsvoorstellen bieden de mogelijkheid het oneens te zijn met het voorgelegde besluit	3,60
Op basis van de raadsvoorstellen kunnen ook alternatieve besluiten worden genomen	3,27
In de raadsvoorstellen wordt aangegeven hoe de raad de uitvoering van het besluit kan controleren of evalueren	3,27
In de raadsvoorstellen wordt de aanleiding en voorgeschiedenis uiteengezet en wordt duidelijk waarom een besluit nodig is	3,87
Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin gewezen wordt op de mogelijke risico's van het voorstel	3,60
Hoofd- en bijzaak zijn duidelijk aangegeven in de raadsvoorstellen	3,67
De raadsvoorstellen geven een overzicht van de benodigde middelen (financieel, personeel of anders)	4,13
De raadsvoorstellen zijn voorzien van een planning waarbinnen het voorgestelde besluit wordt uitgevoerd	3,60
Raadsvoorstellen zijn goed leesbaar (kort en bondig) en de tekstindeling is overzichtelijk	3,47
Het taalgebruik van raadsvoorstellen is begrijpelijk	3,73
Raadsvoorstellen geven aan hoe belanghebbenden worden geïnformeerd en worden betrokken	3,73
Raadsbesluiten	
Duidelijk is waar de concept-raadsbesluiten betrekking op hebben	4,13
Duidelijk is wat de financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn	3,87
De financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn volledig opgenomen in de concept-raadsbesluiten	3,47
Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden (dus zijn in 1 besluit geformuleerd en niet in subbesluiten)	2,87
De volgorde van verschillende besluiten in het concept-raadsbesluit is duidelijk en consistent	3,60
Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden	3,27
Het concept-raadsbesluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel	3,53
Het besluit kan geamendeerd worden, zonder dat daardoor een onwerkbaar situatie ontstaat	4,07

Het totale gemiddelde komt hiermee op 3,65, hetgeen een relatief hoge score betreft. De scores voor raadsvoorstellen verschillen niet wezenlijk van de scores voor raadsbesluiten. Raadsvoorstellen krijgen een gemiddelde score van 3,68, raadsbesluiten een gemiddelde score van 3,60. Bij de raadsvoorstellen

geven respondenten aan dat de voorstellen over het algemeen ingaan op bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken. Ook is men positief over het inzicht in de benodigde middelen. Bij de raadsbesluiten is over het algemeen duidelijk waar de concept-besluiten betrekking op hebben. Ook is men tevreden over de amendeerbaarheid.

Nu blijft een oordeel altijd in zekere zin subjectief en op basis van de bovenstaande scores kan dan ook geen uitspraak worden gedaan. Het scorebeeld wordt robuuster als deze vergeleken wordt met een vergelijkbare gemeente. Daartoe is een identieke enquête uitgezet onder raadsleden van een gemeente in dezelfde provincie met ongeveer hetzelfde inwoneraantal. Deze vergelijking kan als volgt worden weergegeven:

Enquêtevraag	Gemiddelde score raadsleden Waadhoeke	Gemiddelde score raadsleden vergelijkbare gemeente
Raadsvoorstellen		
In de raadsvoorstellen komen de verschillende belangen aan bod en er wordt een duidelijke keuze voorgelegd. Het probleem is helder beschreven	3,87	3,83
De raadsvoorstellen gaan over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken	4,00	4,41
De raadsvoorstellen bieden de mogelijkheid het oneens te zijn met het voorgelegde besluit	3,60	4,21
Op basis van de raadsvoorstellen kunnen ook alternatieve besluiten worden genomen	3,27	4,44
In de raadsvoorstellen wordt aangegeven hoe de raad de uitvoering van het besluit kan controleren of evalueren	3,27	3,21
In de raadsvoorstellen wordt de aanleiding en voorgeschiedenis uiteengezet en wordt duidelijk waarom een besluit nodig is	3,87	4,42
Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin gewezen wordt op de mogelijke risico's van het voorstel	3,60	
Hoofd- en bijzaak zijn duidelijk aangegeven in de raadsvoorstellen	3,67	4,05
De raadsvoorstellen geven een overzicht van de benodigde middelen (financieel, personeel of anders)	4,13	4,26
De raadsvoorstellen zijn voorzien van een planning waarbinnen het voorgestelde besluit wordt uitgevoerd	3,60	3,50
Raadsvoorstellen zijn goed leesbaar (kort en bondig) en de tekstindeling is overzichtelijk	3,47	3,72
Het taalgebruik van raadsvoorstellen is begrijpelijk	3,73	4,11
Raadsvoorstellen geven aan hoe belanghebbenden worden geïnformeerd en worden betrokken	3,73	3,53
Gemiddeld oordeel	3,68	3,97
Raadsbesluiten		
Duidelijk is waar de concept-raadsbesluiten betrekking op hebben	4,13	4,47
Duidelijk is wat de financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn	3,87	4,00
De financiële gevolgen van de concept-raadsbesluiten zijn volledig opgenomen in de concept-raadsbesluiten	3,47	3,69

Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden (dus zijn in 1 besluit geformuleerd en niet in subbesluiten)	2,87	3,82
De volgorde van verschillende besluiten in het concept-raadsbesluit is duidelijk en consistent	3,60	3,76
Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden	3,27	
Het concept-raadsbesluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel	3,53	3,69
Het besluit kan geamendeerd worden, zonder dat daardoor een onwerkbaar situatie ontstaat	4,07	4,00
Gemiddeld oordeel	3,60	3,92

Uit deze vergelijking valt op, dat de scores in de gemeente Waadhoeke in vrijwel alle gevallen lager liggen. De gemeente Waadhoeke scoort hoger op de probleembeschrijving in de raadsvoorstellen, de toelichting op de controle en evaluatie, de planning en de toelichting op de manier waarop belanghebbenden worden betrokken. Bij de raadsbesluiten scoort de gemeente Waadhoeke enkel hoger bij de amendeerbaarheid van de besluiten.

Als per individuele respondent gekeken wordt, vallen evenwel verschillen op:

Gemiddelde score per respondent
4,05
3,76
4,52
3,24
3,81
2,00
3,38
3,29
3,57
3,43
4,71
3,62
3,71
3,48
4,14

Hieruit blijkt, dat per individuele respondent de gemiddelde beoordeling varieert van een score van 2,00 (slecht) tot een score van 4,71 (bijna goed). Deze variatie is groter dan bij gemeenten van vergelijkbare omvang: daar varieert de individuele respons 2,84 tot 4,68.

4.4 De perceptie van raadsleden op basis van de interviews

Om het beeld verder in te kleuren is een viertal raadsleden geïnterviewd met betrekking tot de algemene indruk van de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Deze raadsleden hebben zich aangemeld om geïnterviewd te worden. Volgens deze vier respondenten is het ene voorstel wat makkelijker te lezen dan het andere. Soms moet drie keer gelezen worden om het voorstel goed te begrijpen. Ook in de fracties ontstaat regelmatig discussie over de juiste interpretatie van een raadsvoorstel. Daarbij zij gesteld, dat er geen grote verschillen tussen de diverse programma's of domeinen bestaat: het kwaliteitsniveau van voorstellen uit verschillende programma's of domeinen is redelijk vergelijkbaar.

De respondenten geven aan dat regelmatig besluiten worden gekoppeld in het dictum die niets met elkaar te maken hebben. "Je kan dan niet meer tegen een subbesluit stemmen, terwijl je de andere subbesluiten onderschrijft", zo geeft een respondent aan in dit verband. "Alle beslispunten in één voorstel is erg storend, je moet tegen ieder beslispunt afzonderlijk nee kunnen zeggen en dat is nu niet mogelijk: je bent nu in deze opzet tegen het gehele besluit als je nee zegt tegen één beslispunt", zo geeft een andere respondent aan.

De respondenten geven aan, dat de raadsvoorstellen over het algemeen vrij omvangrijk zijn. "Je zou in drie minuten als raadslid moeten weten wat wordt voorgesteld, het liefst in één oogopslag en een goede samenvatting zou dan helpen", zo stelt een respondent in dit verband. Het aantal bijlagen en de omvang van de bijlagen wordt eveneens als storend ervaren door sommige respondenten, zij het, dat dit de laatste tijd verbetert. Dit geldt temeer als er geen overzichtelijke opleggers (raadsvoorstellen) voorhanden zijn. Je moet dan alle bijlagen bestuderen en een goede samenvatting (inclusief verwijzingen naar de bijlagen) zou dan erg behulpzaam zijn, aldus de respons in dit verband. Andere respondenten herkennen dit beeld en geven eveneens aan, dat de samenvattingen soms gekleurd zijn, soms niet ingaan op de kern van het voorstel en over het algemeen geen neutrale samenvatting van het gehele voorstel en de bijlagen behelzen. "Samenvattingen moeten kort en duidelijk en ongekleurd zijn. Als je die leest moet je weten waar het over gaat, dat wordt nu gemist door onze fractie", zo geeft een respondent aan in dit verband.

Het taalgebruik is over het algemeen duidelijk en navolgbaar, hoewel dit bij wat meer financiële of juridische voorstellen veel minder het geval is, zo geven sommige respondenten aan. Andere respondenten zijn kritischer op dit punt. "Het taalgebruik is zeer formeel. Hoewel dit voor raadsleden te volgen is, rijst de vraag of ook inwoners zo'n voorstel kunnen lezen en begrijpen. Er wordt daarnaast teveel met vaktermen en afkortingen gewerkt", zo geven sommige respondenten aan.

"Ook zijn de pro- en contra-argumenten niet altijd duidelijk en moet je heel goed zoeken, ook in de bijlagen", zo stelt een andere respondent. "Alternatieven zijn doorgaans niet echt opgenomen en als dat al gebeurt, zijn dit niet altijd realistische en serieuze alternatieven", wordt eveneens gesteld in dit verband.

Hoofdstuk 5 De Interpretatie van een Raadsvoorstel

5.1 Inleiding

Om de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten nader te onderzoeken en om antwoord te geven op de vierde deelvraag, wordt de perceptie van raadsleden met betrekking tot raadsvoorstellen en -besluiten geanalyseerd. Inhoudelijk kan men vanuit politiek-bestuurlijke motieven een besluit goed of slecht vinden, maar dat hoeft niet af te doen aan de kwaliteit van het voorstel of het besluit. De kwaliteit laat zich beter vertalen naar de mate waarin het besluit of voorstel duidelijk is geformuleerd. Deze duidelijkheid wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd naar de mate waarin een besluit of voorstel vatbaar is voor meerdere interpretaties. Hoe meer mogelijkheden het besluit of voorstel biedt voor verschillende interpretaties, hoe minder duidelijk het besluit of voorstel en hoe lager de kwaliteit van dat besluit of voorstel.

Om dit nu te onderzoeken, is één raadsvoorstel geselecteerd. Het betreft het voorstel “Kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor ondernemers mogelijk maken”, een voorstel dat 29 april 2021 unaniem is aangenomen door de raad. Vier raadsleden die zich hadden aangemeld, zijn afzonderlijk geïnterviewd over dit voorstel en gevraagd is naar hun interpretatie van dit voorstel. In de navolgende compilatie zijn de resultaten van deze vier interviews opgenomen.

5.2 Het raadsvoorstel “Kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor ondernemers mogelijk maken”

In de inleiding van het voorstel staat vermeld, dat de huidige kwijtscheldingsverordening niet toe staat kwijtschelding te verlenen aan ondernemers. Gezien de coronacrisis is het wenselijk om dit wel mogelijk te maken voor de wettelijk toegestane vrijstelling voor de privé aanslagen van kleine zelfstandige ondernemers. Kwijtschelding kan worden aangevraagd voor afvalstoffenheffing, rioolheffing en in uitzonderlijke gevallen onroerende zaakbelasting, zo vervolgt de inleiding (Raadsvoorstel Kwijtschelding). Deze inleiding roept een aantal vragen op. Zo is de eerste vraag wat precies onder een ondernemer wordt verstaan. Betreft het hier natuurlijke personen en dus IB-ondernemers, of worden hier ook rechtspersonen mee bedoeld en zo ja, vallen ook verenigingen en stichtingen hieronder? In de inleiding wordt verwezen naar het beleid zoals het Wetterskip Fryslân dat voert, terwijl in de motivering gesteld wordt dat men dezelfde werkwijze beoogt als het Wetterskip. De inleiding leert, dat het Wetterskip kwijtschelding verleent aan kleine zelfstandige ondernemers, maar dan blijft onduidelijk wat hier precies mee wordt bedoeld. Een ondernemer is namelijk per definitie fiscaal zelfstandig, terwijl ook niet geheel duidelijk is wat precies onder “klein” wordt verstaan.

Onder de kanttekeningen wordt gesteld dat het enkel gaat om belastingen die geen relatie hebben met de onderneming of het beroep. Kwijtschelding geldt dan ook alleen voor aanslagen die zijn opgelegd voor de woning waarin de ondernemer woont en waarbij de aanslag op de eigen naam is gesteld. Hier wordt een wat bijzondere gedachtesprong gemaakt. Zoals gesteld richt het voorstel zich op de kleine zelfstandige ondernemer. In de volksmond wordt hier de IB-ondernemer onder verstaan. Nu wil echter

het feit, dat een IB-ondernemer zijn onderneming drijft als natuurlijk persoon, terwijl in termen van aansprakelijkheid geen scheiding bestaat tussen zijn ondernemingsvermogen en zijn privévermogen. De IB-ondernemer kan weliswaar een bedrijfsnaam deponeren bij de KvK, maar de onderneming wordt juridisch gedreven door de ondernemer als natuurlijk persoon en deze laatste wordt als zodanig ook aangeslagen voor winst uit onderneming. Iedere belastingaanslag is dan ook gericht op deze persoon. Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat de ondernemer woont en werkt in hetzelfde pand. Als dit pand niet splitsbaar is, kan de ondernemer ervoor kiezen om het pand geheel tot zijn privévermogen, geheel tot zijn ondernemersvermogen of deels tot privé- deels tot ondernemersvermogen te rekenen. Het onderscheid dat in het voorstel wordt gemaakt (woningen waarin de ondernemer woont versus panden die voor een bedrijf worden gebruikt), is in de praktijk niet altijd eenvoudig te maken.

Tevens rijst de vraag welke tijdspanne dit voorstel heeft. Onder motivering wordt verwezen naar de begroting 2021, hetgeen de indruk wekt, dat het voorstel enkel betrekking heeft op het jaar 2021.

Het besluit dat wordt voorgelegd luidt om over te gaan tot vaststellen van de 1^e wijziging van de verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2018. In de wijzigingsverordening, die bij het voorstel is gevoegd, staat in het nieuwe artikel 3, dat het hier natuurlijke personen betreft die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen. Ook hier wordt gesteld dat er geen verband mag zijn met de gemeentelijke belasting en heffing en de uitoefening van het bedrijf of beroep. De vraag rijst in dit verband welke belastingen en heffingen het nu precies betreft. Hiertoe zal men de oorspronkelijke verordening moeten raadplegen, zoals deze is vastgesteld op 2 januari 2018. Hierin staat in artikel 1, dat het om de onroerende-zaakbelastingen, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing gaat. De verordening maakt geen onderscheid in de kwijtscheldingsvoorwaarden tussen deze drie belastingen/heffingen. Wel opmerkelijk is dan de slotzin in de inleiding, waarin staat dat in uitzonderlijke gevallen kwijtschelding van OZB kan worden aangevraagd, waarmee de indruk wordt gewekt, dat ten aanzien van OZB striktere voorwaarden zijn gesteld.

Verzoeken om kwijtschelding worden behandeld volgens de bepalingen van hoofdstuk II, afdelingen 1, 2 en 5 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, zo stelt het nieuwe artikel 3. Deze afdelingen bevatten een groot aantal bepalingen. Zo wordt geen kwijtschelding verleend voor zover het feit dat een aanslag niet kan worden voldaan aan de belastingschuldige is toe te rekenen (art. 8 lid 1a, URIW). Voorts wordt enkel kwijtschelding verleend voor het openstaande bedrag indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is (art. 11 a, URIW). Daarbij wordt tevens rekening gehouden met de betalingscapaciteit van de partner (art. 13 lid 2, URIW). Onder vermogen wordt de waarde in het economisch verkeer van de bezittingen van de ondernemer en zijn echtgenoot verstaan, verminderd met de schulden van de ondernemer (art. 12, URIW). Onder bezitting wordt bijvoorbeeld ook een auto verstaan, die op het moment van het verzoek een waarde heeft van meer dan € 2.269 (art. 12 lid 2c, URIW). De voorwaarden die deze bepalingen stellen zijn samengevat redelijk stringent. De vraag rijst uiteraard, in hoeverre raadsleden zich bewust zijn van deze bepalingen en voorwaarden.

Met betrekking tot de dekking van het voorstel wordt het volgende opgemerkt: De verwachting is dat kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor kleine zelfstandige ondernemers kan worden gedekt binnen de reguliere begroting 2021. Het geraamde bedrag in de reguliere (primitieve) begroting 2021 is €

510.270. De realisatie kwijtschelding in de jaarstukken 2020 was afgerond € 483.000. Op zich is dit een heldere passage. Toch lijkt het goed om hier ook een vraag aan te wijden.

De vragen die in dit verband gesteld worden aan de raadsleden zijn:

- Wat verstaat u onder een kleine zelfstandige ondernemer?
- Als een ondernemer nu woont en werkt in hetzelfde pand, komt hij of zij dan in aanmerking voor kwijtschelding op basis van dit voorstel?
- Hoe lang loopt deze kwijtscheldingsregeling?
- Voor welke gemeentelijke belastingen en heffingen kan kwijtschelding worden gevraagd?
- Aan welke voorwaarden moet de indiener voldoen om in aanmerking te komen voor kwijtschelding?
- Hoe vindt de financiering plaats van dit voorstel?

5.3 De perceptie van raadsleden

Ten aanzien van het raadsvoorstel “Kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor ondernemers mogelijk maken”, kan aan de hand van de gestelde vragen de respons als volgt worden weergegeven.

Wat verstaat u onder een kleine zelfstandige ondernemer?

Sommige respondenten verstaan hier een eenpitter onder, die vanuit zijn hobby een KvK nummer heeft aangevraagd. Te denken is dan aan een timmerman of een aannemer. Andere respondenten verstaan hier kleine ondernemingen onder, zoals horecabedrijven. Dit kunnen dus ook ondernemingen zijn die meerdere werknemers in dienst hebben. De meeste respondenten verstaan hier niet een rechtspersoon onder, zoals een BV of een NV. Aan de andere kant stellen sommige respondenten wel, dat ook een BV een kleine zelfstandige ondernemer kan zijn indien slechts één persoon werkzaam is in deze BV.

Als een ondernemer nu woont en werkt in hetzelfde pand, komt hij of zij dan in aanmerking voor kwijtschelding op basis van dit voorstel?

De meeste respondenten beantwoorden deze vraag bevestigend. Sommige respondenten geven aan, dat er bij eenmanszaken in het geheel geen scheiding is tussen privé en zakelijk vermogen, zodat het onderscheid tussen wonen en werken eveneens niet goed houdbaar is: ieder pand is zowel aan te merken als zakelijk pand als privé pand.

Hoe lang loopt deze kwijtscheldingsregeling?

Sommige respondenten betrekken het standpunt, dat de regeling vanaf 2021 in werking treedt tot het moment dat de verordening weer gewijzigd wordt. Andere respondenten stellen, dat de regeling vanaf de zomer 2020 is gaan lopen en binnenkort ten einde loopt. Weer andere respondenten stellen dat de regeling een langere tijd zal lopen, maar dat het startpunt onbekend is.

Voor welke gemeentelijke belastingen en heffingen kan kwijtschelding worden gevraagd?

Sommige respondenten geven aan, dat het hier om de OZB, de Afvalstoffenheffing en de Rioolheffing gaat en dan enkel voor privé aanslagen. Anderen stellen dat het hier om OZB, Afvalstoffenheffing en

Rioolheffing gaat, maar aangezien er geen onderscheid bestaat tussen werk en privé als de ondernemer in hetzelfde pand woont en werkt, de kwijtschelding ook van toepassing is voor woon/werk panden. Weer anderen stellen dat sowieso geen onderscheid bestaat tussen privé en zakelijk waar het een eenmanszaak betreft en dat het dus om alle aanslagen met betrekking tot de OZB, de Afvalstoffenheffing en de Rioolheffing gaat. Een enkele respondent stelt dat het hier om OZB, Waterschapsheffing en Rioolheffing gaat, maar niet over de Afvalstoffenheffing.

Aan welke voorwaarden moet de indiener voldoen om in aanmerking te komen voor kwijtschelding?

Sommige respondenten verwijzen hier naar de voorwaarden die gelden om in aanmerking te komen voor de kwijtschelding binnen het sociaal domein. Deze voorwaarden zouden ook voor de onderhavige regeling van toepassing zijn. Te denken is dan aan een inkomenstoets en een vermogenstoets, zoals deze ook gelden voor reguliere kwijtschelding. “De normen die gehanteerd worden voor de participatiewet gelden ook hier”, zo stellen sommigen. “Daarbij moet dan gekeken worden naar het eigen vermogen en naar het bijstandsniveau”, zo vullen anderen aan. Anderen betrekken het standpunt dat een administratie moet worden bijgehouden, waarbij omzet en lasten inzichtelijk worden gemaakt en waarbij ook het inkomen van de partner moet worden opgegeven. Maatwerk zou zeker mogelijk en noodzakelijk moeten zijn, zo betogen sommige respondenten.

Hoe vindt de financiering plaats van dit voorstel?

Volgens sommigen wordt de financiering gedekt vanuit de coronamiddelen. Anderen stellen dat er eigenlijk helemaal geen dekking is. “Het voorstel ging ervan uit dat het binnen het huidige budget opgevangen kon worden, maar we lopen nu al uit dat budget en een dekking is er dus eigenlijk niet”, zo wordt wel gesteld. Anderen vullen hierop aan: “Hier is wel naar gevraagd en het college antwoordde daarop, dat er niet zo veel aanvragen binnen zouden komen. Ik ga ervan uit dat dat ook het geval is”.

Hoofdstuk 6 Analyse van de Bevindingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen nader geanalyseerd worden. Daartoe zullen de bevindingen en het oordeel van de rekenkamer worden afgezet tegen het oordeel van de respondenten. Het oordeel van de rekenkamer is gebaseerd op een vergelijkend onderzoek dat is uitgevoerd bij drie andere gemeenten. Vervolgens worden de interviews die bij de raadsleden zijn afgenomen nader geanalyseerd en eveneens afgezet tegen de enquêteresultaten.

6.2 Analyse van de resultaten en vergelijking beoordeling

Norm						RK	Raad
Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)	Raadsvoorstel: Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst	Raadsvoorstel: Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen	Raadsvoorstel: MFC Berltsum	Raadsvoorstel: Keuze-document uitvoering Participatiewet in Fryslân-West.	Raadsvoorstel: Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021		
1. Het raadsvoorstel geeft aan wat het probleem precies is.	Niet expliciet, maar bij beoogd effect valt op te maken dat gemeenten voorheen geen zeggenschap hadden over de begroting en het beleid van het sociaal domein.	Niet expliciet. Pas in 1.3 wordt duidelijk dat het hier gaat om een raadsbevoegdheid: het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan. De belangen van de aanvrager worden niet benoemd in het voorstel.	In de samenvatting wordt het probleem vrij snel duidelijk. Als gevolg van de stijging van de bouwkosten is een extra bijdrage van de gemeente nodig.	In de samenvatting wordt duidelijk gemaakt, dat als gevolg van de afbouw van de rijksvergoeding keuzen moeten worden gemaakt met betrekking tot de Participatiewet. In de inleiding wordt de taakverdeling tussen het nieuwe bedrijf en de gemeente op hoofdlijnen beschreven, maar de motivatie voor deze keuzen ontbreekt in het raadsvoorstel.	Het raadsvoorstel heeft hier de functie van een oplegvel en is niet zelfstandig leesbaar. Het eigenlijke voorstel wordt verwoord in de begrotingswijziging zelf die als bijlage is bijgevoegd.	3	3,87
2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de	Het doel van het voorstel is dat de gemeenteraad weer sturing en grip krijgt op belangrijke keuzes in	Het verschil tussen de gelopen procedure over de omgevingsvergunning (voorbehouden aan het college) en het onderhavige verzoek om een	De realisatie van een MFC en een besluit over een gemeentelijke bijdrage betreffen bestuurlijke aangelegenheden.	De implementatie van de Participatiewet en de manier waarop de	Aangezien het hier het budgetrecht van de raad betreft, is dit voorstel zeker aan te merken	4	4,00

raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	het sociaal domein. Dit betreft een bestuurlijke aangelegenheid.	bestemmingsplan vast te stellen (voorbehouden aan de raad) wordt pas tijdens het lezen duidelijk en dan nog impliciet.		samenwerking met een derde partij (het werkleerbedrijf) wordt vormgegeven, betreft zeker een bestuurlijke aangelegenheid.	als bestuurlijke aangelegenheid.		
3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.							
a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	Gesteld wordt dat de raad hiertoe eerder toe besloten heeft. Niet duidelijk is dan, waarom de raad hiertoe nog een keer moet besluiten. Door te verwijzen naar eerdere besluitvorming wordt de raad feitelijk gesteld voor een voldongen feit.	Omdat de motivering voor afwijzing van het verzoek ontbreekt, kan een raadslid moeilijk stelling nemen tegen deze motivering. De keuze om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, inclusief de inhoudelijke mogelijkheden, wordt in het geheel niet voorggelegd.	De vraag rijst hoe dit voorstel zich verhoudt tot de kadernota en de programmabegroting. Bij het vaststellen van de kadernota is, aldus het voorstel, al groen licht gegeven voor dit voorstel. Als men de begrotingsdiscussie aanmerkt als zelfstandige besluitvorming, zou dit voorstel in de programmabegroting moeten worden verwerkt en zou niet nu moeten worden voorgesteld op de begrotingsdiscussie.	Het voorstel bevat geen reële alternatieven om de taakverdeling anders in te richten. In de inleiding en verder wordt de taakverdeling eerder als voldongen feit gepresenteerd.	De begrotingswijziging bekrachtigd kennelijk eerder gemaakte keuzen. De begrotingswijziging legt geen expliciet besluit voor met betrekking tot de september- en december-circulaire.	2	3,60
b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt.	In het voorstel worden geen alternatieven uitgewerkt. Op het gebied van de financiering verzocht de stichting eigenlijk een additionele bijdrage van € 145.000. Ook is niet duidelijk welke bestemmingsmogelijkheden voorhanden zijn voor het resterende gebouw.	Hier gaat het voorstel logischerwijs eveneens niet op in.	Er worden geen alternatieven benoemd.	2	3,27
4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan.	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan, maar dit is ook minder van toepassing.	Het voorstel gaat niet in op de mogelijkheden voor de raad om dit voorstel te evalueren en te controleren.	Hier gaat het voorstel niet op in.	Niet duidelijk wordt hoe de gemeenteraad nu in het vervolg het budgetverloop kan controleren.	1	3,27
5. Het voorstel schetst de context van het beleid met inbegrip	Hier wordt in het voorstel niet op ingegaan.	Het voorstel begint onder 1.1 met een historische schets. Deze is echter niet volledig:	Het voorstel beschrijft de context en het historisch verloop (inleiding).	De context is onvolledig weergegeven. Zo zou het	Per onderwerp wordt een toelichting gegeven, waarbij	3	3,87

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.		zo wordt geen melding gemaakt van het bij het college ingediende bezwaar. Het procesverloop zoals weergegeven in de uitspraak van de RvS is vollediger. Pas in 1.3 wordt duidelijk, dat de eerdere procedure niet goed afliep voor de aanvrager en dat deze nu de tweede mogelijkheid wil benutten: het laten vaststellen van een nieuw bestemmingsplan.		voor de hand liggen ook de ontwikkelingen binnen Empatec te memoreren, opdat een beter beeld ontstaat van de voorgeschiedenis van en de aanleiding voor dit raadsvoorstel.	tevens wordt verwezen naar eerdere besluitvorming.		
6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	Deze ontbreekt in het voorstel.	Deze ontbreekt in het voorstel. Wel wordt gewezen op het risico van een verdere procedure: Er kan redelijkerwijs bezwaar en beroep worden verwacht.	De risicoparagraaf ontbreekt in het voorstel, hoewel wel risico's zijn verbonden aan het afgeven van een bankgarantie.	Deze ontbreekt in het voorstel.	Het voorstel bevat geen risicoparagraaf.	1	3,60
Overzichtelijkheid							
1. Het voorstel 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.	Het voorstel beperkt zich op de hoofdzaken. Voor nadere details is een waswordt lijst bijgevoegd.	Het voorstel maakt geen duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaak. Logisch zou zijn geweest het voorstel te beginnen met het onderscheid tussen het aanvragen van een omgevingsvergunning (bijzaak) en het verzoek om een nieuw bestemmingsplan te laten vaststellen (hoofdzaak).	Het voorstel beslaat twee onderwerpen, waarvan 1 (de extra bijdrage) de bevoegdheid van de raad en 1 (de garantstelling) de bevoegdheid van het college betreft. Dit onderscheid wordt pas in 1.2 duidelijk en dan nog enkel impliciet. De samenvatting kan makkelijk de indruk wekken dat de raad nu over beide onderwerpen een besluit moet of kan nemen.	Niet duidelijk wordt wat de gemeente nu precies voor welke doelgroep gaat doen en wat het werkleerbedrijf gaat doen.	De begrotingswijziging start met een puntsgewijze toelichting, die later budgettair in diverse overzichten wordt vertaald.	3	3,6 6 7
2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	Gesteld wordt, dat het voorstel geen financiële consequenties heeft voor de gemeente. De vraag in hoeverre het voorstel personele consequenties heeft, blijft open.	De aanvrager is een legesnota gezonden van € 3.063. De vraag in hoeverre het voorstel personele consequenties heeft (in het kader van bijvoorbeeld bezwaar en beroep), blijft open.	Het voorstel stelt duidelijk, dat de gemeente € 385.000 uit de algemene reserve zal moeten onttrekken als conform dit voorstel wordt besloten. Het gederfde renteresultaat wordt niet vermeld in het voorstel.	Hiervoor verwijst het voorstel naar het keuzedocument. Aangezien niet alle categorieën via het werkleerbedrijf begeleid worden, zal de gemeente voor die groepen inwoners eigen beleid moeten ma-	Dit vormt de kern van de begrotingswijziging.	3	4,1 3

				ken en uitvoeren. Het voorstel gaat hier echter niet op in.			
3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	De startdatum wordt vermeld: 1 januari 2021.	De aanvrager heeft ingestemd met het voorstel dat een besluit niet binnen de voorgeschreven 8 weken kan worden genomen. Na het besluit zal de aanvrager de vervolgpprocedure starten, naar verwachting. Niet duidelijk is, wanneer de gemeente een besluit verwacht. Logischerwijs zal dit besluit tijdens de raadsvergadering (bij afwijzing) genomen worden, maar dan zou het goed zijn om in het voorstel op te nemen hoeveel dagen de termijn reeds overschreden is.	Gesteld wordt dat nog planologische procedures doorlopen moeten worden, maar er wordt geen inschatting van de duur hiervan gegeven. Ook van de realisatie wordt geen inschatting gegeven.	Een planning voor het vervolg, voorzien van data en deadlines, ontbreekt.	Al deze thema's komen per definitie in 2021 aan de orde, aangezien de begrotingswijziging betrekking heeft op het jaar 2021.	2	3,60
Leesbaarheid							
1 Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	Het voorstel is kort en bondig.	De alinea-indeling is minder logisch. Zo start 1.1 met de procedure m.b.t. de omgevingsvergunning. 1.2 vervolgt met de bestemmingsplanprocedure. 1.2 opent met de conclusie dat het verzoek m.b.t. het bestemmingplan kan worden afgewezen. Medio 1.2 wordt echter duidelijk dat een toetsing van het bestemmingsplan nog niet heeft plaatsgevonden. Pas in 1.3 wordt duidelijk dat de gemeenteraad over dit verzoek gaat, terwijl in de inleiding staat dat het al dan niet afgeven van een omgevingsvergunning is voorbehouden aan het college. De inleiding is zeer verwarrend. Hier wordt de suggestie gewekt dat de aanvrager een verzoek wil indienen om van de bestemmingsplanvoorschriften af te wijken, terwijl het voorstel duidelijk	Het voorstel kent een logische alinea indeling.	Los van de opmerkelijke nummering van de alinea's, is de indeling goed te volgen.	Het voorstel heeft door de puntsgewijze toelichting een overzichtelijke structuur.	3	3,47

		maakt dat de aanvrager een nieuw bestemmingsplan wil laten vaststellen.					
2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	Het voorstel kent een helder taalgebruik.	Sommige zinnen zijn zeer moeilijk leesbaar.	Het voorstel bevat eenvoudige zinnen en een consistent taalgebruik.	De taal is minder laagdrempelig. Doordat vrij veel passages zijn gekopieerd vanuit het keuzedocument, leest het voorstel niet goed zelfstandig.	Het voorstel is laagdrempelig geschreven en bevat een consistent taalgebruik.	4	3,7 3
3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	Geen gebruik wordt gemaakt van jargon.	Sommige passages zijn voor raadsleden die niet onderlegd zijn in het bestuursrecht niet goed te begrijpen.	Het voorstel kent weinig jargon.	De categorisering levert zeer veel onduidelijkheid op, hetgeen een goed begrip van dit voorstel niet in de hand werkt.	Het voorstel bevat geen jargon.	3	
4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	Het voorstel bevat een samenvatting, waarin het doel van het voorstel uiteen wordt gezet.	Het voorstel bevat een samenvatting, maar hier wordt gespeculeerd op het einddoel van de aanvrager. De vraag is of dit juist is: gelezen het voorstel moet de conclusie zijn, dat de aanvrager een nieuw bestemmingsplan wil laten vaststellen.	Het voorstel bevat een samenvatting, zij het, dat in deze samenvatting niet duidelijk wordt, dat er sprake is van twee onderwerpen, waarvan slechts één besluitvorming van de raad vereist.	De samenvatting verwijst naar het keuzedocument, maar voert niet zelfstandig de hoofdlijnen op.	Het voorstel bevat geen tekstuele samenvatting. De uitwerking wordt gegeven in diverse tabellen, maar niet in 1 overzicht.	2	
Volledigheid							
1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	Na instemming door de raden stellen de colleges de GR vast en vindt publicatie plaats.	Na het besluit van de gemeenteraad zal de aanvrager vermoedelijk bezwaar en beroep aantekenen.	Na dit besluit zal nog bekrachtiging moeten plaatsvinden in de begroting. Daarnaast kunnen belanghebbenden zienswijzen en beroep tegen een ontwerpbestemmingsplan en bezwaren tegen een omgevingsvergunning indienen.	De GR zal een bedrijfsplan opstellen. Hoewel het voorstel melding maakt van een projectorganisatie blijkt uit het dictum dat de gemeente hier verder niet in participeert. Tevens zal een plan van aanpak voor het vervolgproces worden opgesteld. Niet duidelijk is, welke invloed de	Na vaststelling wordt de begroting conform gewijzigd.	4	

				gemeente hierop heeft. De gemeenteraden worden drie-maandelijks geïnformeerd, vermoedelijk door de GR. Data en deadlines worden ook op dit onderdeel niet vermeld.			
2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	Het voorstel benoemt de taken die weer terugkomen bij de gemeente, maar de vraag rijst, of dit een juiste weergave is.	Hier gaat het voorstel niet op in.	Niet duidelijk is, wat met het laatste resterende gebouw gaat gebeuren: de protestantse gemeente Berltsum.	Hier gaat het voorstel niet op in, anders dan de verwijzing naar het advies van de adviesraad sociaal domein.	N.v.t. inhoudelijke besluitvorming over de onderwerpen heeft al eerder plaatsgevonden.	2	
3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	Art. 1 lid 2, Wet op de gemeentestelschappelijke regelingen (niet vermeld in juridisch kader, wel bij de motivering).	Het voorstel gaat uitgebreid in op de relevante bepalingen, evenals op de jurisprudentie.	Het voorstel refereert correct aan het treasury statuut. Niet duidelijk is, waarom aan de Gemeentewet wordt gerefereerd.	Deze worden onder juridisch kader aangehaald.	In het raadsvoorstel zelf staan de relevante juridische bepalingen vermeld.	6	
4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	Hier gaat het voorstel niet op in, anders dan dat de wijziging op de gebruikelijke wijze bekend wordt gemaakt.	Het voorstel vermeldt dat de aanvrager heeft ingestemd met het voorstel van de gemeente dat het besluit niet binnen de voorgeschreven 8 weken kan worden genomen.	Niet duidelijk is, hoe de planologische procedures zich verhouden tot de communicatie. De communicatie wordt aan de externe partijen overgelaten, terwijl de gemeente in planologische procedures wellicht ook een communicatieplicht kent. Het college heeft het positieve beeld van de SBB overgenomen, maar niet duidelijk wordt, in hoeverre de gemeente dit beeld heeft geverifieerd.	De adviesraad sociaal domein is kennelijk in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen, maar uit het voorstel wordt niet duidelijk wat dat advies is.	N.v.t.	3	3, 7 3

Norm							
Object	Raadsbesluit: Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst	Raadsbesluit: Verzoek Retailplan BV het bestemmingsplan Franeker-Zuid te wijzigen	Raadsbesluit: MFC Berltsum	Raadsbesluit Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West	Raadsvoorstel Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021	RK	Raad
Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	De wijziging van de GR voor de sociale dienst.	Niet duidelijk is waar het verzoek betrekking op heeft. Dit wordt pas bij het lezen van de motivering duidelijk. Ook is niet duidelijk wat de motivering nu precies is.	Dit is duidelijk: de bouw van het MFC in Berltsum.	Het besluit heeft volgens subbesluit 1 betrekking op het keuzedocument, maar zonder bestudering van dit keuzedocument wordt niet duidelijk wat nu het object van besluitvorming is.	Standaard format.	4	4,13
Gevolgen in beeld							
Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	N.v.t. volgens het voorstel.	N.v.t. volgens het voorstel.	Het besluit kost de gemeente € 385.000: dit staat expliciet verwoord in het besluit.	Niet duidelijk is wat de gemeente nu precies voor wie gaat doen en wat het werkleerbedrijf gaat doen.		4	3,87
De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	N.v.t. volgens het voorstel.	N.v.t. volgens het voorstel. Vermoedelijk zal het behandelen van het volgende bezwaar en beroep de nodige ambtelijke capaciteit vergen.	Betoogd kan worden dat op dit moment geen andere consequenties zijn te overzien.	Gesteld wordt dat de gemeente voor een aantal categorieën zelf beleid moet maken en moet uitvoeren, maar de consequenties daarvan worden niet geduid in het raadsbesluit.		4	3,47
Samenhang subbesluiten							
Verbonden subbesluiten zullen in	N.v.t.	N.v.t.	Het toekennen van de bijdrage en	Niet goed is voor te stellen, dat de raad het eerste subbesluit conform neemt, maar		3	2,87

één besluit moeten worden gepresenteerd.			het onttrekken aan de algemene reserve zijn terecht in één besluit verwoord.	het tweede subbesluit niet.			
Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	De subbesluiten variëren sterk in abstractieniveau en doordat enkele subbesluiten zeer concrete activiteiten bevatten, rijst de vraag in hoeverre dit de enige items zijn waar de raad een besluit voor mag nemen. Zo wordt in de kanttekening een afwijkende keuze gemaakt, maar deze keuze wordt niet ter besluitvorming voorgelegd.		3	3,60
Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	N.v.t.		Dit is zonder meer het geval.	N.v.t.		4	3,27
Leesbaarheid							
Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	Het besluit is leesbaar, maar kan zonder het voorstel niet goed begrepen worden.	Het besluit is zelfstandig niet leesbaar. Een enkele verwijzing naar de gehele uitspraak van de Raad van State volstaat minder in een dictum.	Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk.	Zonder bestudering van het keuzedocument is niet duidelijk wat hier besloten wordt.		3	3,53
Het besluit is amendeerbaar.	Het besluit is amendeerbaar.	Het besluit is niet amendeerbaar. Een raadslid wordt niet de mogelijkheid geboden om het	Het besluit is amendeerbaar. Zo kan men de hoogte van de bijdrage aanpassen of	In beginsel wel, maar dan zullen de subbesluiten 1 tot en met 3 niet conform genomen kunnen worden.		4	4,07

		besluit aan te vullen (zowel procedureel als inhoudelijk).	inhoudelijke noties toevoegen.				
--	--	--	--------------------------------	--	--	--	--

De scores kunnen als volgt vergeleken worden:

Norm	Beoordeling re-kenkamer	Beoordeling raad-sleden
Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)		
1. Het raadsvoorstel geeft aan wat het probleem precies is.	3	3,87
2. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.	4	4,00
3. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.		
c. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte. Hier gaat het om de mogelijkheid politiek nog andere keuzen te maken.	2	3,60
d. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra. Hier gaat het om de uitwerking van alternatieven.	2	3,27
4. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.	1	3,27
5. Het voorstel 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.	3	3,87
6. Het voorstel bevat een risicoparagraaf waarin wordt gewezen op de mogelijke risico's van het voorstel en waarin eventuele beheersmaatregelen beschreven staan.	1	3,60
Overzichtelijkheid		
1. Het voorstel 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.	3	3,67
2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en geeft een overzicht van de verwachte (onder meer financiële, personele, juridische) consequenties (intern).	3	4,13
3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	2	3,60
Leesbaarheid		
1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	3	3,47
2. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.	4	3,73
3. Zo weinig mogelijk jargon, vaktaal wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.	3	
4. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	2	
Volledigheid		

1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	4	
2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel (extern).	2	
3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.	6	
4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	3	3,73

Norm Raadsbesluiten		
Object	RK	Raad
Duidelijk moet zijn waar het besluit betrekking op heeft.	4	4,13
Gevolgen in beeld		
Duidelijk moet zijn welke concrete consequenties het besluit heeft.	4	3,87
De consequenties moeten volledig in beeld zijn gebracht.	4	3,47
Samenhang subbesluiten		
Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	3	2,87
Een voorgestelde volgorde zal duidelijk en consistent moeten zijn.	3	3,60
Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	4	3,27
Leesbaarheid		
Het besluit is zelfstandig leesbaar en begrijpelijk, ook zonder raadsvoorstel.	3	3,53
Het besluit is amendeerbaar.	4	4,07

Opvallend is, dat de respondenten positiever zijn over de keuzeruimte en de alternatieven die in de raadsvoorstellen beschreven staan, dan de rekenkamer. Dit geldt evenzeer voor de manier waarop de implementatie van het voorstel gecontroleerd kan worden door de raad. Ook hier zijn de respondenten redelijk positief (3,27), terwijl de rekenkamer dit juist in het geheel mist (1). Verder mist de rekenkamer in de bestudeerde voorstellen een risico-paragraaf, terwijl de respondenten ook hier positiever zijn gestemd. Verder valt op, dat de rekenkamer over het voorgelegde besluit doorgaans weer positiever is dan de respondenten. Deze verschillen kunnen verklaard worden door het gegeven dat de rekenkamer zijn oordeel baseert op een selectie van vijf raadsvoorstellen en -besluiten, terwijl de respondenten hun oordeel baseerden op alle voorstellen die in hun zittingstijd zijn voorgelegd.

De scores van de respondenten corresponderen niet altijd met de interviewresultaten. Zo wordt tijdens de interviews redelijk vaak aangegeven dat de voorstellen niet altijd goed te lezen en te begrijpen zijn, terwijl de enquête resultaten positiever zijn op dit punt (3,47 en 3,73). Dit kan samenhangen met het referentiekader dat respondenten hebben gebruikt tijdens het invullen van de enquête of bij het afnemen van de interviews. Zo wordt tijdens de interviews wel gesteld, dat de voorstellen weliswaar voor raadsleden te begrijpen zijn, maar veel minder voor inwoners. Aan de andere kant wordt tijdens de interviews aangegeven, dat financiële of juridische voorstellen ook voor raadsleden moeilijk te lezen zijn, dat teveel met vaktermen en afkortingen wordt gewerkt en dat regelmatig discussies binnen de fracties ontstaan over de juiste interpretatie van een voorstel. Soms worden hier door raadsleden tijdens de raadsvergaderingen opmerkingen over gemaakt, maar dit gebeurt niet altijd.

Opmerkelijk is verder, dat tijdens de interviews wordt aangegeven dat regelmatig besluiten worden gekoppeld die niets met elkaar te maken hebben. Dit wordt soms zelfs als storend ervaren omdat raadsleden dan niet meer de mogelijkheid hebben om contrair te gaan op één onderdeel en zich gedwongen voelen om mee te gaan met het gehele besluit. Uit de enquête blijkt nu, dat op het criterium “besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar”, de respondenten juist redelijk positief zijn (3,27). De tegenhanger van dit criterium; “verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd”, laat in de enquête juist weer een redelijk negatieve score zien (2,87). Uit de enquête blijkt dus, dat de respondenten over het algemeen vinden dat verbonden subbesluiten te weinig in één besluit worden gepresenteerd, terwijl uit de interviews blijkt, dat besluiten juist te veel worden gekoppeld aan elkaar.

Dit verschil kan natuurlijk samenhangen met een minder valide enquêtestelling en het is raadzaam om deze stellingen zelf nader te analyseren. De vragen die in dit verband zijn gesteld luiden als volgt:

Norm	Enquêtevraag	Enquête- resultaat	Interview- resultaat
Verbonden subbesluiten zullen in één besluit moeten worden gepresenteerd.	Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden (dus zijn in 1 besluit geformuleerd en niet in subbesluiten).	Negatief	Positief
Besluiten die in één besluit zijn samengevoegd moeten onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.	Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden.	Positief	Negatief

De stellingen lijken redelijk eenduidig geformuleerd. “Verbonden besluiten kunnen niet los van elkaar genomen worden”, verwijst immers naar besluiten die samenhangen met elkaar. De stelling “Eén besluit bevat geen meerdere besluiten die eigenlijk los van elkaar genomen kunnen worden”, verwijst eenduidig naar het fenomeen dat losstaande besluiten worden geclusterd tot één besluit. De stellingen kunnen op dit punt dus moeizaam anders worden geïnterpreteerd.

Verder wordt in de interviews aangegeven, dat men behoefte heeft aan een korte en neutrale samenvatting. Hier is in de enquête niet naar gevraagd, zodat op dit punt geen vergelijking mogelijk is.

Mogelijke verschillen in perceptie van raadsleden wordt tot slot getraceerd, door één voorstel voor te leggen aan verschillende raadsleden. Het blijkt dan, dat deze perceptie inhoudelijk uiteen kan lopen. Het voorstel betreft de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen voor ondernemers.

Het voorstel richt zich op kleine zelfstandige ondernemers en op de vraag wat hier nu mee bedoeld wordt, wordt verschillen geantwoord. Sommige respondenten verstaan hier een eenpitter onder, maar andere respondenten verstaan hier ook ondernemingen onder die meerdere werknemers in dienst hebben. Ook een rechtspersoon kan hier onder vallen, stellen sommigen, terwijl die volgens anderen nu juist niet het geval is.

Ook op vrij concrete vragen wordt verschillend geantwoord. Volgens sommige respondenten treedt de regeling vanaf 2021 in werking tot het moment dat de verordening weer gewijzigd wordt, volgens anderen is de regeling vanaf de zomer 2020 gaan lopen en loopt deze binnenkort weer ten einde. Sommige

respondenten stellen, dat het hier om de OZB, de Afvalstoffenheffing en de Rioolheffing gaat, anderen stellen dat het ook om de Waterschapsheffing gaat en juist niet over de Afvalstoffenheffing. Ook ten aanzien van de dekking bestaan verschillende beelden. Sommigen betrekken het standpunt dat de financiering gedekt wordt vanuit de coronamiddelen, terwijl andere stellen dat er eigenlijk helemaal geen dekking is. Het voorstel zelf stelt, dat naar verwachting geen extra dekking nodig is, maar één respondent geeft aan dat de regeling dermate populair is, dat men nu al uit het budget loopt.

In het voorstel wordt gesteld dat de kwijtschelding enkel geldt voor aanslagen die zijn opgelegd voor de woning van de ondernemer. Dit wordt door de respondenten echter tegengesproken: als een ondernemer woont en werkt in hetzelfde pand, dan zou de ondernemer recht moeten hebben op kwijtschelding, aldus de respons. Bovendien is bij eenmanszaken in het geheel geen scheiding mogelijk tussen privé en zakelijk vermogen, zodat het onderscheid tussen wonen en werken niet goed houdbaar is, zo geven de respondenten aan. Hier valt te constateren, dat de respondenten onderling geen verschil van inzicht hebben, maar dat de respondenten een ander inzicht hebben dan het raadsvoorstel zelf.

De respondenten zijn minder bekend met de voorwaarden uit de Uitvoeringsregeling Invorderingswet waarnaar verwezen wordt in de gewijzigde verordening. Dit bevreemdt overigens niet, aangezien men niet van een lezer kan verwachten dat men direct deze uitvoeringsregeling gaat zoeken en vervolgens gaat bestuderen. Het gevolg is wel, dat de respondenten zeer verschillende voorwaarden in stelling brengen. Volgens sommigen betreft dit de voorwaarden die ook voor de participatiewet gelden, volgens anderen zou ook de omzet inzichtelijk moeten worden gemaakt, etc. In dit verband kan geconstateerd worden dat een dergelijke verwijzing naar een uitvoeringsregeling een eenduidige perceptie niet in de hand werkt.

Geconstateerd kan worden, dat raadsvoorstellen dus op een zeer verschillende manier worden gepercipieerd. Nu is het welhaast onvermijdelijk dat voorstellen verschillend worden gelezen door verschillende lezers, maar het verschil in perceptie wordt in de hand gewerkt door te abstracte formuleringen, het niet definiëren van begrippen, het verwijzen naar regels die moeilijk te traceren of te lezen zijn, etc.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Raadsleden zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de raadsvoorstellen, hoewel de gemiddelde score nergens een 5 of een 6 is op een schaal van 6. Zo geeft een raadsvoorstel aan wat het probleem precies is en gaat het raadsvoorstel over bestuurlijke aangelegenheden en niet zozeer over uitvoeringszaken. Ook biedt een raadsvoorstel een beeld van de politieke keuzeruimte en voert het voorstel reële alternatieve beleidskeuzes op, aldus de raadsleden die deel hebben genomen aan de enquête. Tevens laten raadsvoorstellen zien wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering controleert, zo kan op basis van de enquête geconcludeerd worden. Voorstellen schetsen voldoende de context en bevatten een risicoparagraaf, zo is het oordeel van de raadsleden.

De rekenkamer is kritischer waar het de kwaliteit van raadsvoorstellen betreft. Daartoe heeft de rekenkamer een vergelijkend onderzoek uitgevoerd bij een drietal andere gemeenten. Hoewel de rekenkamer het oordeel onderschrijft dat raadsvoorstellen aangeven wat het probleem precies is en doorgaans ingaan op bestuurlijke aangelegenheden en op de context, is de rekenkamer kritischer op de andere onderdelen. Zo bieden raadsvoorstellen in de ogen van de rekenkamer niet altijd een beeld van de politieke keuzeruimte en worden ook niet altijd alternatieven aangedragen. De manier waarop de raad evalueert en controleert treft de rekenkamer in geen van de onderzochte raadsvoorstellen aan en dit geldt evenzeer voor de risicoparagraaf: ook deze ontbreekt in de onderzochte voorstellen.

Zowel de raadsleden als de rekenkamer zijn positief met betrekking tot de overzichtelijkheid en de leesbaarheid van raadsvoorstellen. Zo maken voorstellen een goed onderscheid tussen hoofd- en bijzaken en geven voorstellen doorgaans een overzicht van de benodigde middelen. Daarbij zij opgemerkt, dat in de ogen van de rekenkamer raadsvoorstellen niet altijd een inschatting maken van de termijn waarbinnen voorstellen worden uitgevoerd. Tijdens de interviews wordt dit beeld overigens wel genuanceerd en laten raadsleden zich kritischer uit over de leesbaarheid van raadsvoorstellen: financiële en juridische voorstellen zijn moeilijk leesbaar, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast geven de geïnterviewden aan, dat veel met vaktermen en afkortingen wordt gewerkt en dat voorstellen binnen de fracties de nodige discussies opleveren over de juiste interpretatie. Voorstellen bevatten doorgaans geen samenvatting. Hoewel hier in de enquête niet naar is gevraagd, kan op basis van de interviews wel geconcludeerd worden dat hier wel behoefte aan is.

Voorstellen gaan goed in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd en betrokken worden. Zeer positief is de rekenkamer over het benoemen van de relevante wet- en regelgeving. Negatiever is de rekenkamer over het in beeld brengen van de gevolgen van het voorstel voor externen.

Als het voorgelegde besluit (het dictum) wordt gezien, kan de conclusie getrokken worden dat zowel de deelnemende raadsleden als de rekenkamer de besluiten doorgaans positief beoordelen. Duidelijk is waar het besluit betrekking op heeft en welke consequenties het besluit heeft, terwijl deze consequenties tevens volledig in beeld zijn gebracht. Ook is de volgorde van subbesluiten duidelijk en consistent. Besluiten zijn doorgaans zelfstandig leesbaar en begrijpelijk en zijn daarnaast ook goed amendeerbaar.

De deelnemers aan de enquête zijn echter negatief op het punt dat verbonden besluiten in één besluit moeten worden gepresenteerd. Volgens de respondenten is dat niet altijd het geval. Dezelfde deelnemers zijn positiever op het punt dat besluiten die zijn samengevoegd ook daadwerkelijk verbonden zijn met elkaar. Dit correspondeert niet met de resultaten uit de interviews. Daaruit komt juist het beeld naar voren, dat besluiten die minder met elkaar te maken hebben, gepresenteerd worden als één besluit. Dit wordt door de geïnterviewden zelfs als storend ervaren: je wordt dan namelijk gedwongen om het gehele besluit af of goed te keuren, terwijl raadsleden de mogelijkheid moeten hebben om in dat geval het ene onderdeel te onderschrijven en contrair te gaan op het andere onderdeel, aldus de geïnterviewden.

Op basis van het vervolgonderzoek, waarbij één en hetzelfde raadsvoorstel (kwijschelding kleine zelfstandige ondernemers) is voorgelegd aan een aantal respondenten, kan geconcludeerd worden, dat het raadsvoorstel tot zeer verschillende inhoudelijke percepties leidt. Zo hebben de raadsleden een verschillend beeld van de doelgroep (de kleine zelfstandige ondernemer), het object van kwijschelding (welke belasting), de tijdspanne van de maatregel (starttijd en eindtijd) en de financiering. Daarnaast hebben de respondenten een ander beeld dan het voorstel zelf waar het de concrete invulling betreft (enkel woonhuis of ook werkpand van de ondernemer). Raadsleden zijn tot slot niet bekend met de voorwaarden waaronder de kwijschelding wordt verleend, hetgeen te verklaren is vanuit het feit dat in de verordening verwezen worden naar de Uitvoeringsregeling Invorderingswet, een regeling die niet makkelijk te traceren en te lezen is. Dit verschil in perceptie wordt in de hand gewerkt door te abstracte formuleringen, het niet definiëren van begrippen en het verwijzen naar regels die moeilijk te traceren of te lezen zijn.

Op basis van deze conclusies kunnen dan de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- 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.

Lijst van bestudeerde literatuur en documenten

Anderson, R.J. (2006), *Tussen Schakelen en Switchen*, Gildeprint, Enschede.

Anderson, R.J. (2019), *Kaders voor kaders*, TPC, februari.

Herweijer, M., Hoogerwerf, A. (2008), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Deventer.

Huls, N. (2017), *Actie en Reactie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Pröpper, I, Kessens, H (2005), *Tussen Pluche en Publiek*, Cotinho.

Rekenkamercommissie Almelo, *Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen*, maart 2016.

Rekenkamercommissie Houten, *Rapport kwaliteit raadsvoorstellen*, 2011.

Rekenkamer Maastricht, *De kwaliteit van raadsvoorstellen*, 2019.

Raadsvoorstel: Wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de sociale dienst, 5 november 2020.

Bijlage I: Was-Wordt lijst.

Bijlage II: Reglement nieuwe gemeenschappelijke regeling.

Raadsvoorstel: Verzoek Retailplan B.V. het bestemmingsplan Franeker - Zuid te wijzigen, 19 november 2020.

Bijlage I: Uitspraak 201800120/1/A1, Raad van State, 25 september 2019.

Raadsvoorstel: MFC Berltsum, 8 oktober 2020.

Bijlage I: Verzoek tot extra financiële tegemoetkoming MFC Berltsum, 27 juli 2020.

Bijlage II: Dekkingsplan MFC Berltsum, juli 2020.

Bijlage III: Exploitatiebegroting MFC Berltsum, juli 2020.

Bijlage VI: Technische vragen en antwoorden MFC Berltsum.

Raadsvoorstel: Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West, maart 2021.

Bijlage I: Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West, maart 2021.

Raadsvoorstel: Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021, 28 januari 2021.

Bijlage I: Begrotingswijziging (1e) van de programmabegroting 2021, 28 januari 2021.

Raadsvoorstel: Kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor ondernemers mogelijk maken, 29 april 2021.

Wijzigingsverordening, 1^e wijziging van de verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2018.

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Waadhoeke houdende regels omtrent het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen, 2 januari 2018.

Bestuurlijke reactie

Inleiding

Het college heeft met belangstelling het rekenkamerrapport bestudeerd en dankt de rekenkamer voor haar uitgebreide onderzoek. Met het rapport hebben we een mooi inzicht gekregen in de kwaliteit van onze raadsvoorstellen en -besluiten. Wij doen dan ook graag ons voordeel met de bevindingen.

Het is het college opgevallen dat er verschillen zijn tussen de boordeling door de rekenkamer enerzijds en de raadsleden anderzijds en dat de raadsleden onderling verschillen. Mede daarom maar ook om tot een goede en duidelijke afronding van dit onderzoek te komen doen wij het voorstel aan de rekenkamer en aan de raad om met een kleine werkgroep te komen tot duidelijke afspraken over aanpassingen en wijzigingen in de raadsvoorstellen. Zodra raad en college het eens zijn over de aanpassingen is er duidelijkheid over het vervolg. Uiteraard komt dit pas aan de orde na de behandeling in de raad.

Samenvatting

Wij onderschrijven in hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. Kort geven wij u een eerste reactie per aanbeveling.

Aanbeveling 1

Raadsvoorstellen zouden een beter beeld kunnen geven van de politieke keuzeruimte en ook reële alternatieven kunnen aandragen

Van onze adviseurs verwachten wij dat zij een advies uitbrengen. Alternatieven komen compact aan bod, maar worden beperkt uitgewerkt. De kernteam bijeenkomsten voorzien daarnaast ook in opinie vorming. Als alternatieven ook in de voorbereiding aan de orde zijn geweest dan moeten die ook met de raad worden gedeeld. Soms is er geen sprake van alternatieven in de opvatting van het college.

Aanbeveling 2

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.

Risico's zouden explicieter meegenomen kunnen worden onder het kopje kanttekeningen/risico's. Daarnaast zou een kopje evaluatie toegevoegd kunnen worden. Ook hier geldt naar het oordeel van het college dat een voorstel tot evaluatie niet altijd aan de orde is. Indien dat het geval is zou dit door de steller onder het kopje evaluatie kunnen worden toegelicht.

Aanbeveling 3

Raadsvoorstellen zouden voorzien moeten worden van een termijn waarbinnen voorstellen worden uitgevoerd, mede om evaluatie en controle door de raad mogelijk te maken.

Het college vindt dit een goed idee en dit is op dit moment nog onvoldoende het geval. Het college stelt voor om dit nader uit te werken. In de monitoring kan terug gevallen worden op begrotingsrapportages en de planning en control cyclus.

Aanbeveling 4

Voorstellen zouden sterker de gevolgen van het voorstel voor externen in beeld kunnen brengen.

Wij maken hieruit op dat de rekenkamer negatief oordeelt over het in beeld brengen van de gevolgen van het voorstel voor externen. Ons is niet duidelijk wat daar nu precies mee bedoeld wordt. Voor zover we dat in beeld hebben wordt dat gedaan.

Aanbeveling 5

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.

Wij delen het uitgangspunt dat een raadsvoorstel zelfstandig leesbaar moet zijn. Gekozen is voor korte adviezen en dat andere ondersteunende en relevante informatie wordt opgenomen in bijlagen. Het college erkent dat er verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van leesbaarheid, onder andere: afkortingen, jargon, zinsopbouw. Aandacht verdient ook het kritisch kijken naar de relevantie en hoeveelheid van de bijlagen.

Aanbeveling 6

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.

Juist in het college wordt beoordeeld of de raadsbrieven voldoende duidelijk zijn voor raadsleden, goed leesbaar zijn en door kunnen naar de raad. Zie ook de reactie op aanbeveling 5. Hoe raadsleden informatie verwerven, interpreteren, selecteren en ordenen, is inderdaad heel verschillend. Wellicht is het goed om in de voorgestelde werkgroep te kijken waar dit verschil in perceptie in zit

Aanbeveling 7

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.

Uiteraard moet een voorstel helder worden geformuleerd. Een goed voorstel bevat een besluit met zelfstandig leesbare beslispunten die ook de mogelijkheid bieden om niet alleen voor of tegen te stemmen maar ook om te amenderen. Eerder zijn al gesprekken geweest met de raad over de samenhang en de (on)afhankelijkheid van (deel)besluiten. Het college is en moet daar scherp op blijven. In de eerder voorgestelde werkgroep kan hier nog een keer naar gekeken worden.

Aanbeveling 8

De rekenkamer zal na twee jaar een soortgelijke enquête uitzetten onder raadsleden om te bezien in hoeverre de beoordeling van de respondenten is gewijzigd.

Het college vindt dit een goed voorstel. Het moge duidelijk zijn dat het onderzoek dan uitgezet wordt onder een (deels) nieuwe groep raadsleden. Wellicht dat de werkgroep zich ook kan buigen over welke aanbevelingen wenselijk zijn voor een vervolgonderzoek.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer van de gemeente Waadhoeke heeft met belangstelling en genoeg kennis genomen van de reactie van het college op het rekenkamerrapport en dankt het college voor deze reactie.

Uiteraard leveren de beoordelingen van de raadsleden en de rekenkamer verschillen op. De raadsleden is gevraagd naar een eigen perceptie van raadsvoorstellen en -besluiten, terwijl de rekenkamer bij de beoordeling een normenkader heeft gehanteerd. Ook de scope is verschillend. Waar raadsleden is gevraagd naar de eigen perceptie van de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten in het algemeen, heeft de rekenkamer vijf raadsvoorstellen en -besluiten geselecteerd. Om de beoordeling te objectiveren heeft de rekenkamer vervolgens een vergelijking gemaakt met een drietal andere gemeenten. Hoe dit ook zij, uiteindelijk staat de perceptie en beoordeling van de raadsleden centraal. Het lijkt de rekenkamer dan ook raadzaam te bezien of raadsleden de conclusies herkennen en de aanbevelingen wensen over te nemen. De suggestie van het college om een werkgroep in te stellen, laten we uiteraard over aan het oordeel van de gemeenteraad. De rekenkamer zal hier zelf uiteraard geen rol in kunnen spelen, aangezien het niet aan de rekenkamer is zijn eigen aanbevelingen te implementeren. Daarnaast wijzen wij op het risico dat het instellen van een werkgroep tot vertraging kan leiden.

Sommige onderdelen van de reactie van het college verwonderen. Bij de aanbeveling dat raadsvoorstellen een beter beeld kunnen geven van de politieke keuzeruimte en tevens alternatieven kunnen aandragen, stelt het college feitelijk dat dit al gebeurt en als dat niet gebeurt er in de opvatting van het college geen alternatieven zijn. De rekenkamer constateert evenwel dat raadsvoorstellen onvoldoende keuzeruimte en alternatieven bieden. Het zal duidelijk zijn dat de opvatting van het college dat in dat geval geen alternatieven voorhanden zijn, de mogelijkheid biedt om in het geheel geen alternatieven en keuzemogelijkheden aan te dragen, hetgeen in de ogen van de rekenkamer bedenkelijk is. Een soortgelijke bedenking heeft de rekenkamer bij de stelling van het college dat de evaluatie van een besluit niet altijd aan de orde zou zijn. Voor wat betreft het gebruik van verwijzingen stelt het college zich op het standpunt dat gekozen is voor korte adviezen en dat andere relevante informatie wordt opgenomen in bijlagen. Hoewel dit op zich een logisch standpunt lijkt, blijkt in de praktijk, dat voorstellen niet altijd goed leesbaar zijn zonder goed notie te nemen van alle bijlagen die bij het voorstel worden aangeleverd. Dit bevordert een goed inzicht van raadsleden niet, zo wordt teruggegeven door de raadsleden.

De constatering dat grote verschillen bestaan in de perceptie van raadsleden, is uiteraard gebaseerd op het deelonderzoek, waarbij één raadsvoorstel werd voorgelegd aan verschillende raadsleden en niet op de uitgezette enquête. Deze raadsleden hadden een (zeer) verschillend idee over het betreffende voorstel en over het uiteindelijke besluit. Dit hangt niet zozeer samen met de manier waarop raadsleden informatie verwerven, maar eerder met de helderheid en eenduidigheid van raadsvoorstellen. In de ogen

van de rekenkamer behoeven raadsvoorstellen en -besluiten op dit punt verbetering. Op dit punt verwondert de suggestie van het college om nader te bezien in “een werkgroep waar het verschil in perceptie in zit”.

De reactie van het college op de aanbeveling met betrekking tot het raadsbesluit zelf verwondert evenzeer. Uit de gesprekken met de raadsleden blijkt immers, dat beslispunten soms worden gekoppeld op elkaar en dat besluiten als een ‘alles of niets’ besluit worden gepresenteerd. De suggestie ‘om hier in de eerder voorgestelde werkgroep nog een keer naar te kijken’, doet in de ogen van de rekenkamer geen recht aan de perceptie van raadsleden op dit punt.

De vraag van het college met betrekking tot het inzichtelijk maken van externe effecten, zou de rekenkamer als volgt willen beantwoorden. Het gaat hier om de vraag of het raadsvoorstel ingaat op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel op de gemeente, dus nadrukkelijk om de externe werking. De rekenkamer heeft geconstateerd, dat in vier van de vijf onderzochte raadsvoorstellen dit onvoldoende duidelijk werd gemaakt. Zo besteedt het voorstel met betrekking tot het verzoek Retailplan BV hier geen aandacht aan en werd in het voorstel met betrekking tot MFC Berltsum niet duidelijk wat er nu met het laatste resterende gebouw gaat gebeuren. Soms werd volstaan met een verwijzing naar het advies van een adviesraad, maar werd dit niet verder uitgewerkt in het betreffende voorstel. Wij wijzen op het belang van dit criterium: het moet raadsleden immers duidelijk zijn wat de impact van een voorstel en een besluit is op de gemeente.