

Rekenkamer Achtkarspelen



Rekenkameronderzoek 2025/2026

Kwaliteit raadsvoorstellen

Colofon

De rekenkamers van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel willen met hun werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De rekenkamers doen dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeenten gevoerde of te voeren beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraden hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamers hebben een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. Zij bestaan uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris. Sinds 1 januari 2015 vormen de beide rekenkamers een personele unie met dezelfde leden.

Nadere informatie vindt u op de websites van de gemeenteraden van de beide gemeenten:

- ✓ raad-achtkarspelen.nl
- ✓ raad.t-diel.nl

Samenstelling

- ✓ Hanneke Vervoort, voorzitter
- ✓ Denise de Boer, lid
- ✓ Wietse Jan Boorsma, lid
- ✓ Linze Schaap, lid
- ✓ Renny de Vries-Mulder, ambtelijk secretaris Achtkarspelen
- ✓ Hillie de Koe, ambtelijk secretaris Tytsjerksteradiel

Contact

Rekenkamer Achtkarspelen
Postbus 2
9285 ZV Buitenpost
raadsgriffie@achtkarspelen.nl
0511 - 54 86 98

Rekenkamer Tytsjerksteradiel
Postbus 3
9250 AA Burgum
griffie@t-diel.nl
0618 238 492



Rekenkamer Achtkarspelen

De raad van de gemeente Achtkarspelen

Afdeling : GRIF
Behandeld door : R. de Vries-Mulder
Doorkiesnummer : (0511) 548698
E-mail : r.devries@achtkarspelen.nl

Kenmerk **Bijlage**

Zaaknummer: 2026042417161 2

Onderwerp

Onderzoeksrapport kwaliteit raadsvoorstellen

Buitenpost, 7 juli 2026

Geachte raadsleden,

Hierbij biedt de rekenkamer van Achtkarspelen u het onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen aan. In deze brief nemen we u graag op hoofdlijnen mee in de uitkomsten en aanbevelingen en komt nog even kort de aanleiding voor het onderzoek aan de orde. Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamer uitgevoerd door TwynstraGudde, een extern onderzoeks-bureau. Voor de complete bevindingen verwijzen wij u naar het onderzoeksrapport.

Inleiding

De gemeenteraad neemt elk jaar veel besluiten. Om zijn kaderstellende rol goed uit te voeren en besluiten achteraf te kunnen controleren, is het belangrijk dat de raad werkt met goede voorstellen. In deze voorstellen moet alle nodige informatie duidelijk staan. Uit (rekenkamer)onderzoek blijkt dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in veel gemeenten beter kan. Hierdoor kunnen raden hun kaderstellende en controlerende rol niet altijd optimaal uitvoeren.

De rekenkamer van Achtkarspelen heeft onderzocht of de kwaliteit van raadsvoorstellen de gemeenteraad voldoende ondersteunt bij het nemen van goed onderbouwde besluiten en het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Hoofdvraag en hoofdconclusie

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe is de kwaliteit van de raadsvoorstellen en is die kwaliteit voldoende voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

De rekenkamer komt op basis van het onderzoek tot de volgende hoofdconclusie:

De kwaliteit van de raadsvoorstellen van de gemeente Achtkarspelen stelt de gemeenteraad in het algemeen in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Het onderzoek laat echter ook zien dat de kwaliteit op meerdere punten beter kan, opdat de raad altijd over kwalitatief goede voorstellen beschikt.

Er gaat al veel goed. Er wordt gewerkt met een vaste basis voor raadsvoorstellen: een format met vaste kopjes. De voorstellen bevatten in veel gevallen heldere beslispunten en maken meestal duidelijk over welk probleem het voorstel gaat. Daarnaast wordt vaak aandacht besteed aan de wijze waarop het voorstel aansluit op bestaand besluit. De totstandkoming van de voorstellen gebeurt aan de hand van een helder uitgewerkte procesbeschrijving, waarin per tussenstap de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn beschreven. Raadsleden geven de kwaliteit van raadsvoorstellen gemiddeld zelf een 6,48 en constateren dat de kwaliteit redelijk op orde is.

Daar staat tegenover dat de kwaliteit van de voorstellen niet op alle onderdelen voldoende is geborgd. Samenvattingen zijn niet altijd bondig en kernachtig, voorstellen zijn niet altijd zelfstandig leesbaar. Dat laatste komt doordat vaak verwezen wordt naar bijlagen, vaktermen en afkortingen regelmatig niet (duidelijk) zijn toegelicht, risico's en alternatieven niet altijd voldoende concreet zijn en het in veel gevallen ontbreekt aan duidelijke evaluatieafspraken. Dit maakt dat de raad niet altijd over kwalitatief goede voorstellen beschikt die nodig zijn om besluiten goed onderbouwd te nemen.

Er bestaat geen gedeeld beeld van wat een kwalitatief goed raadsvoorstel precies is. Hierdoor is de kwaliteit van de raadsvoorstellen sterk afhankelijk van de ervaring en het vakmanschap van individuele opstellers. Hoewel zichtbaar is geïnvesteerd in het proces met procesbeschrijvingen en trainingen, ontbreekt het in de praktijk nog te vaak aan een eenduidige toepassing van de formats, vindt integrale afstemming bij de totstandkoming wisselend plaats en is er geen eenduidig beeld van het gewenste moment en de wijze waarop de agendacommissie en de griffie worden betrokken.

Deelconclusies

Hieronder werken we per aspect van het onderzoek de deelconclusies uit. De deelconclusies volgen uit de toets aan de normen in het normenkader.¹

1. Het proces om te komen tot een raadsvoorstel is op papier goed beschreven, maar kent in de praktijk belangrijke verbeterpunten.

Het proces om tot een raadsvoorstel te komen is helder beschreven. Per stap is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke momenten controle of afstemming moet plaatsvinden. De procesbeschrijving is in grote lijnen bekend bij de betrokken medewerkers en vormt ook het uitgangspunt voor de manier waarop in de praktijk wordt gewerkt.

Tegelijkertijd zijn er verschillende factoren die de kwaliteit van het proces in de praktijk onder druk zetten:

- Integrale afstemming wordt te laat, onvoldoende en niet uniform georganiseerd. Zo worden financiële, juridische of risico-technische aspecten soms pas laat en/of onvolledig in het proces zichtbaar.
- De rol van de agendacommissie en de griffie is onvoldoende duidelijk. Er is nog geen gedeeld beeld over het moment waarop zij betrokken worden en de kwaliteitsafspraken waaraan zij moeten toetsen. Deze rol is bovendien niet verwerkt in de procesbeschrijving.

¹ Zie paragraaf 1.3 'Normenkader' in de Nota van bevindingen.

- De formats en/of protocollen consequent worden toegepast en zijn niet bij alle betrokkenen bekend.

2. De raadsvoorstellen hebben in het algemeen een herkenbare basisstructuur, maar het beschikbare format wordt niet eenduidig toegepast en de inhoudelijke kwaliteit van de voorstellen is wisselend.

De raadsvoorstellen hebben over het algemeen een herkenbare en logische opbouw. Het bestaande format, met vaste onderdelen, helpt daarbij. Alle onderzochte voorstellen bevatten een samenvatting en besluitvormende voorstellen bevatten doorgaans heldere beslispunten. Deze basis wordt door de raadsleden herkend, zij zijn positief over deze onderdelen. Toch laat het onderzoek zien dat het format niet altijd op dezelfde manier wordt gebruikt en dat de kwaliteit van de inhoud per voorstel verschilt. Dat maakt dat de raad niet in alle gevallen even goed wordt ondersteund bij de voorbereiding en beoordeling van besluiten.

De inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen is echter wisselend:

- Het format wordt niet altijd volledig en eenduidig gebruikt. Niet in alle voorstellen worden alle vaste kopjes benut. Soms voegen opstellers eigen kopjes toe, die geen onderdeel uitmaken van het format. Daardoor ontstaan verschillen tussen voorstellen en is niet altijd duidelijk welke informatie op welke plaats te vinden is.
- Samenvattingen zijn niet altijd bondig en kernachtig. Hoewel alle voorstellen een samenvatting bevatten, geeft deze niet altijd kort de kern van het voorstel weer. Dit wordt ook door raadsleden genoemd als verbeterpunt.
- Voorstellen zijn niet altijd zelfstandig leesbaar. Belangrijke informatie staat soms in de bijlage, waardoor raadsleden aanvullende stukken moeten raadplegen om het voorstel goed te kunnen begrijpen. Dit vermindert de toegankelijkheid van het voorstel, zeker voor raadsleden die het onderwerp niet van dichtbij volgen.
- Vaktermen en afkortingen worden structureel niet toegelicht. De taal in raadsvoorstellen is, mede daardoor, niet altijd voldoende toegankelijk. Raadsleden ervaren dit als een knelpunt, omdat het de leesbaarheid en begrijpelijkheid van voorstellen vermindert.
- Risico's zijn regelmatig summier ingevuld of ten onrechte als niet van toepassing aangemerkt.. Hoewel raadsleden het positief vinden dat in voorstellen vaak aandacht is voor risico's wordt soms volstaan met een algemene formulering of wordt aangegeven dat risico's niet van toepassing zijn zonder dat dit voldoende wordt onderbouwd.
- Evaluatieafspraken ontbreken vaak. Bij het merendeel van de voorstellen ontbreekt een duidelijke evaluatieafpraak, ook bij voorstellen met een grote financiële of maatschappelijke impact. Raadsleden geven aan dat evaluaties te weinig gestructureerd plaatsvinden en dat niet altijd vooraf duidelijk is wanneer de raad wordt geïnformeerd over de resultaten.

In samenhang bezien biedt het format wel een goede basis, maar vindt nog onvoldoende borging plaats van de consequente uitwerking van alle kwaliteitsaspecten. Daardoor is de kwaliteit nog te afhankelijk van de individuele opsteller.

3. 'Beleidsrationaliteit': beleidsprobleem en relevantie zijn meestal duidelijk, hoe het voorstel bijdraagt is minder helder en het bespreken van alternatieve oplossingen is matig.

De meeste raadsvoorstellen maken duidelijk welk probleem moet worden opgelost en waarom het onderwerp actueel en relevant is. Ook wordt daarin meestal verwezen naar eerder vastgesteld beleid of naar eerdere raadsvoorstellen waarop het voorstel voortbouwt. Als een voorstel afwijkt van bestaand beleid, dan is dat doorgaans duidelijk. Daarmee is de basis van beleidsrationaliteit in veel voorstellen aanwezig.

Maar ook hier zijn verbeteringen mogelijk:

- Alternatieven worden onvoldoende uitgewerkt. In meerdere voorstellen worden alternatieve beleidsopties beperkt beschreven. Zo wordt soms slechts één alternatief genoemd en staat er in andere gevallen 'niet van toepassing', zonder toelichting. Dat laatste is niet altijd overtuigend, omdat alternatieven in sommige gevallen wel denkbaar zijn. Hierdoor wordt de beleidsruimte voor de raad onvoldoende zichtbaar, een belangrijk punt voor de kaderstellende rol van de raad. De raad moet niet alleen kunnen beoordelen of het voorstel van het college aanvaardbaar is, maar ook welke andere keuzes mogelijk zijn en wat daarvan de gevolgen zijn. Daarvoor is het nodig dat alternatieven worden voorzien van voor- en tegenargumenten, financiële gevolgen en risico's.
- Niet altijd is duidelijk hoe het voorstel bijdraagt aan het oplossen van het geformuleerde probleem, vastgestelde beleidsdoelen en ambities. Beleidsdoelen worden niet consequent meetbaar geformuleerd. Daardoor heeft de raad minder grip op wat een besluit concreet beoogt te bereiken, wat doorwerkt in de controlerende rol van de raad. Als vooraf niet duidelijk is welk resultaat wordt beoogd is het later moeilijker om vast te stellen of het besluit heeft gewerkt en of bijsturing nodig is.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot vijf aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen richten zich op de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf (A). De laatste drie aanbevelingen gaan in op verbetering van het proces (B.).

A. Verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf

1. Verzoek het college om het format aan te scherpen met een duidelijke schrijfwijzer met minimale kwaliteitseisen per kopje die concreet kunnen worden getoetst en deel het met de raad.

De formats zijn een goede basis voor kwalitatief goede raadsvoorstellen, maar kunnen op punten beter. De rekenkamer doet de suggestie de volgende toevoegingen te doen:

- Algemeen, zelfstandige leesbaarheid: voeg toe dat essentiële informatie altijd in het voorstel zelf staat en niet uitsluitend in bijlagen. Laat verwijzingen naar eerdere raadsbesluiten en beleidsdocumenten chronologisch weergeven, zodat de beleidsmatige samenhang voor de raad direct herleidbaar is.
- Taal: voeg als nieuw vereiste toe dat de opstellers de raadsvoorstellen, waar doenlijk, schrijven op taalniveau B1; voeg ook toe dat zij afkortingen altijd voluit schrijven bij eerste gebruik en dat zij vaktermen kort toelichten.
- Eerdere raadsvoorstellen/historie (Histoarje): het kopje 'Histoarje' maakt geen onderdeel (meer) uit van de huidige formats. Raadsleden willen afzonderlijke voorstellen beter kunnen relateren aan de context. Voeg dit kopje toe inclusief klikbare koppelingen naar eerder behandelde raadsvoorstellen.
- Samenvatting (Koarte gearfetting): voeg toe dat de samenvatting altijd de financiële consequenties bevat, zodat de samenvatting zelfstandig leesbaar is zonder het voorstel te hoeven raadplegen.
- Bijlagen: voeg als nieuw vereiste toe dat verwijzingen naar bijlagen altijd voorzien zijn van een paginanummer of paragraafaanduiding, en dat in de tekst per bijlage een korte toelichting op de relevantie van de bijlage.
- Alternatieven: voeg toe dat elk voorstel in principe minimaal één alternatief bevat, inclusief voor- en tegenargumenten, financiële consequenties en risico's per alternatief. En als er, gelet op de aard van het voorstel, geen alternatieven zijn, zorg dan voor een uitleg daarover.
- Risico's en kanttekeningen (Kanttekenings/risiko's): voeg toe dat risico's altijd worden voorzien van een maatregel die de risico's vermindert en dat het invullen van 'n.v.t.' alleen is toegestaan met een expliciete onderbouwing.
- Evaluatie (Evaluaasje): voeg toe dat het invullen van 'n.v.t.' alleen mag met een expliciete toelichting waarom evaluatie niet passend is.

Verzoek het college vervolgens om het aangescherpte format en de schrijfwijzer te delen met de raad, zodat raadsleden weten welke kwaliteitseisen aan raadsvoorstellen worden gesteld en daarop kunnen steunen bij de voorbereiding en beoordeling van voorstellen.

2. Verzoek het college om een structureel intern scholingsaanbod voor opstellers van raadsvoorstellen te creëren.

Het lijkt de rekenkamer zinvol om het schrijven van raadsvoorstellen, en de toepassing van de schrijfwijzer inclusief minimale eisen, structureel op te nemen in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers. Ook beveelt zij aan dat de teammanagers dit onderwerp periodiek agenderen in het eigen team.

B. Verbeteringen van het proces

3. Verzoek het college om de rollen van de griffie en de agendacommissie in het proces duidelijk vast te leggen.

Verzoek het college om samen met de gemeentesecretaris, de griffie en de agendacommissie afspraken te maken over de rol van de griffie en de agendacommissie bij het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Uit het onderzoek blijkt dat deze rollen nog niet voor iedereen duidelijk zijn.

Vraag het college daarom hierover duidelijke afspraken te maken, waarbij in ieder geval vastgelegd wordt:

- op welk moment de griffie wordt betrokken;
- op welk moment de agendacommissie wordt betrokken;
- op welke kwaliteitsaspecten zij toetsen;
- wat de vervolgstappen zijn van de uitkomsten van deze toetsing; en
- wie verantwoordelijk is voor de opvolging van deze uitkomsten.

Verzoek het college om deze afspraken vervolgens op te nemen in de procesbeschrijving.

4. Verzoek het college om de inhoudelijke toets door teammanagers te versterken.

Verzoek het college om te borgen dat teammanagers raadsvoorstellen niet alleen procesmatig, maar ook inhoudelijk toetsen voordat een voorstel richting het portefeuillehoudersoverleg of het college gaat. De teammanager heeft hierin al een formele rol, maar deze wordt wisselend ingevuld. Vraag het college daarom om duidelijk vast te leggen dat teammanagers toetsen of een raadsvoorstel voldoet aan minimeisen uit de schrijfwijzer. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of alle onderdelen zijn ingevuld, maar ook om de inhoudelijke kwaliteit van het voorstel.

5. Verzoek het college om integrale afstemming verplicht en aantoonbaar onderdeel te maken van het proces, alvorens het voorstel kan worden geagendeerd bij het portefeuillehoudersoverleg (PFO).

Het lijkt de rekenkamer zinvol vast te leggen dat een raadsvoorstel pas op de agenda van een PFO komt als de opsteller aantoonbaar heeft afgestemd met de relevante disciplines. De teammanager zal dan verantwoordelijk zijn voor het bewaken van deze stap: accordering van een voorstel pas als uit de inhoud blijkt dat de benodigde financiële, juridische en risico-technische afstemming heeft plaatsgevonden.

Bestuurlijk wederhoor

Op 3 juni 2026 is het onderzoeksrapport naar het college gestuurd voor bestuurlijk wederhoor, een bestuurlijke reactie op de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

Op 24 juni 2026 is de bestuurlijke wederhoorreactie bij ons binnengekomen. De rekenkamer stelt het op prijs dat het college de aanbevelingen overneemt. Wij hebben er uiteraard begrip voor dat niet altijd alles lukt zoals voorgenomen. Het bestuurlijk wederhoor vindt u als bijlage bij deze aanbiedingsbrief.

Presentatie van het onderzoek

De rekenkamer presenteert en licht het onderzoek toe tijdens de commissievergadering Byld van donderdag 3 september 2026. De vergadering begint om 19.30 uur. De rekenkamer en de onderzoekers van onderzoeksbureau TwynstraGudde zijn hier bij aanwezig.

Dankwoord

Wij bedanken alle raadsleden, medewerkers en collegeleden die op welke wijze dan ook hebben deelgenomen of meegewerkt aan dit onderzoek voor hun bijdrage.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer van Achtkarspelen,

Hanneke Vervoort
Voorzitter

Aan de Rekenkamer Achtkarspelen
ter attentie van de voorzitter mevrouw Hanneke Vervoort

Dossiernummer : 2026051317670
Stuknummer : 26ZG040751
Behandeld door :
Email : gemeente@achtkarspelen.nl

Uw brief van
3 juni 2026

Uw kenmerk

Bijlage

Verzenddatum
24 juni 2026

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek kwaliteit raadsvoorstellen

Geachte mevrouw Vervoort,

Wij danken de Rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Het onderzoek biedt een waardevolle spiegel voor zowel bestuur als organisatie en levert bruikbare aanknopingspunten voor verdere verbetering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

We kunnen ons vinden in de hoofdconclusie dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen de gemeenteraad in het algemeen in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Wij herkennen het beeld dat de gemeente beschikt over een vaste structuur voor raadsvoorstellen, een helder beschreven proces en dat voorstellen in de meeste gevallen duidelijk maken welk probleem wordt aangepakt en welke beslissing van de raad wordt gevraagd.

De Rekenkamer benoemt verschillende verbeterpunten. Een belangrijk deel daarvan herkennen wij. Wij plaatsen echter enkele kanttekeningen bij de interpretatie van de bevindingen en de voorgestelde oplossingsrichtingen.

Context: een organisatie in ontvlechting en opbouw

Het onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin de ambtelijke organisatie een omvangrijke organisatieontwikkeling doormaakt. Na de ontvlechting van de ambtelijke samenwerking in 2023/2024 is in relatief korte tijd een zelfstandige ambtelijke organisatie opgebouwd. In die periode 'is de winkel opengebleven' en die combinatie heeft veel gevraagd van de medewerkers.

In 2025 zijn veel nieuwe medewerkers aangetrokken en zijn teams opnieuw samengesteld. Nu, medio 2026, is nog steeds sprake van een relatief grote instroom van nieuwe medewerkers.

Deze context verdient nadrukkelijk aandacht bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek. Een aanzienlijk deel van de medewerkers heeft geen of een beperkte ervaring met het werken in een bestuurlijk-politieke omgeving en met het opstellen van raadsvoorstellen. Zij beschikken uiteraard over de inhoudelijke kennis op hun vakgebied,

maar het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden om in een gemeentelijke context te werken vraagt tijd, praktijkervaring en begeleiding.

Tegen deze achtergrond beschouwen wij de geconstateerde verschillen in kwaliteit dan ook primair als een kenmerk van een organisatie in opbouw, en niet als een tekortkoming in de basis van het proces. Dit onderstreept het belang van verdere professionalisering, met nadruk op scholing, begeleiding en eenduidige kwaliteitseisen.

Kwaliteit van raadsvoorstellen is méér dan een format

Wij begrijpen de wens om raadsvoorstellen verder te uniformeren. Tegelijkertijd willen wij voorkomen dat de nadruk te veel komt te liggen op formats, protocollen en checklists.

Een kwalitatief goed raadsvoorstel is meer dan een correct ingevuld format. Het vraagt ook om inhoudelijke deskundigheid, bestuurlijke sensitiviteit, analytisch vermogen en het vermogen complexe vraagstukken terug te brengen tot heldere bestuurlijke keuzes. Deze vaardigheden ontwikkelen zich in de praktijk en zijn niet volledig af te dwingen via aanvullende voorschriften.

Daarnaast verwachten we dat de toenemende inzet van AI een kwaliteitsslag in de leesbaarheid zal kunnen opleveren. Daarbij staat de borging van informatieveiligheid uiteraard voorop.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1 – Aanscherpen format en schrijfwijzer

Het college neemt deze aanbeveling over.

Wij onderschrijven dat het bestaande format een goede basis biedt, maar op onderdelen verder kan worden verduidelijkt. Daarbij denken wij onder andere aan leesbaarheid, toelichting van vaktermen en afkortingen, betere beschrijving van risico's, aandacht voor evaluatieafspraken en een duidelijke relatie met eerder vastgesteld beleid.

We zullen samen met de griffie de teksten die dienen als toelichting op de kopjes aanscherpen en waar nodig uitbreiden.

Wij verwachten het aangescherpte format in Q4 met de raad te kunnen delen.

Aanbeveling 2 – Structureel scholingsaanbod

Het college neemt deze aanbeveling over.

Gelet op de opbouwfase van de organisatie en het grote aantal medewerkers dat (incidenteel) raadsvoorstellen opstelt, zien wij scholing als één van de meest effectieve maatregelen om de kwaliteit verder te versterken.

Vanuit het verleden hebben we goede ervaringen met een opleidingsbureau dat trainingen kan verzorgen. Daarom kiezen wij ervoor de mogelijkheden voor een structureel extern scholingsaanbod te onderzoeken. Hiervoor zullen in afstemming met de afdeling HRM/opleidingen offertes worden opgevraagd. Mocht het opleidingsbudget hiervoor onvoldoende ruimte bieden, dan zullen wij hierover een voorstel doen aan de raad.

Aanbeveling 3 – Rol van griffie en agendacommissie

Het college neemt deze aanbeveling gedeeltelijk over.

Wij onderschrijven het belang van heldere afspraken over de betrokkenheid van de griffie bij het proces rondom raadsvoorstellen en zullen hierover in gesprek te gaan met de griffie.

Tegelijkertijd benadrukken wij dat het duale stelsel met zich meebrengt dat de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke voorbereiding en inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen bij de ambtelijke organisatie en het college ligt.

Wij achten het daarom onwenselijk dat concept-raadsvoorstellen eerder aan de griffie worden voorgelegd dan aan de portefeuillehouder en het college. De griffie vervult een zelfstandige rol als ondersteuner van de raad; deze positie dient strikt onderscheiden te blijven van de verantwoordelijkheid van het college voor de voorbereiding van voorstellen. Informele afstemming met de griffie over planning, behandelwijze en

informatievoorziening blijft mogelijk en kan, afhankelijk van de situatie, wenselijk zijn, zoals ook nu al gebeurt. Een verplichte processtap waarbij concepten standaard eerst aan de griffie worden voorgelegd, zullen wij echter niet invoeren.

Ten aanzien van de rol van de agendacommissie constateren wij dat er onduidelijkheid bestaat over haar betrokkenheid bij de kwaliteit van raadsvoorstellen. Hierover hebben wij de gemeenteraad reeds geïnformeerd in onze brief van 10 december 2025, in reactie op de concept-verordening Agendacommissie. Deze verordening is op 18 december 2025 vastgesteld.

In genoemde brief hebben wij erop gewezen dat de term 'kwaliteit van vergaderstukken' onvoldoende is afgebakend en daardoor ruimte laat voor uiteenlopende interpretaties. Wij hebben daarbij voorgesteld om 'kwaliteit' uitsluitend procesmatig te definiëren, te weten: *het gebruik van het voorgeschreven format, volledige invulling daarvan en tijdige aanlevering bij de griffie*. Daarmee wordt expliciet gemaakt dat geen sprake is van inhoudelijke toetsing.

Deze nadere duiding is bij de vaststelling van de verordening niet overgenomen. Gelet op de bestaande onduidelijkheid achten wij het wenselijk om hierover alsnog in gesprek te treden met de agendacommissie, met als doel tot een heldere afbakening van rollen en verantwoordelijkheden te komen.

Aanbeveling 4 – Versterken inhoudelijke toets door teamleiders

Het college neemt deze aanbeveling over.

Wij onderschrijven dat teamleiders een belangrijke rol vervullen bij de kwaliteitsborging van raadsvoorstellen. Daarbij gaat het niet alleen om procesmatige controle, maar ook om een beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van voorstellen.

In overleg met de betrokken teamleiders zal worden onderzocht op welke wijze deze rol verder kan worden verduidelijkt en versterkt.

Aanbeveling 5 – Integrale afstemming

Het college neemt deze aanbeveling over.

Wij onderschrijven het belang van tijdige betrokkenheid van juridische, financiële en andere relevante disciplines. Goede integrale afstemming draagt bij aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van voorstellen.

Naar verwachting gaan wij vanaf oktober 2026 voor het proces van bestuurlijke besluitvorming Ibabs gebruiken. De voorbereidingen daarvoor zijn gaande. Daarmee kan op eenvoudige(re) wijze een verplichte check worden ingebouwd in het proces, waarmee geborgd wordt dat er afstemming heeft plaatsgevonden en dat de inbreng van de betrokken collega's op de juiste wijze is verwerkt. Naast de teamleiders beginnen we met verplichte accordering van de raadsvoorstellen door de financieel adviseurs. Tegelijkertijd achten wij het van belang dat procesafspraken werkbaar blijven en we niet verzanden in een 'parafencultuur' die leidt tot onnodige vertraging van de besluitvorming. Bij de verdere uitwerking zal daarom worden gezocht naar een balans tussen kwaliteitsborging en uitvoerbaarheid.

Slotbeschouwing

We zien het onderzoek vooral als een bevestiging dat de basis van de kwaliteit van raadsvoorstellen aanwezig is, terwijl verdere professionalisering mogelijk en wenselijk blijft. De aanbevelingen bieden daarvoor bruikbare aanknopingspunten.

Tegen de achtergrond van de ontvlechting van de ambtelijke samenwerking, de opbouw van een nieuwe organisatie en de instroom van veel nieuwe medewerkers zien wij de geconstateerde verbeterpunten vooral als ontwikkelpunten van een organisatie in opbouw.

Wij hebben er vertrouwen in dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen zich de komende jaren verder zal versterken door ervaring, gerichte ondersteuning en aanvullende professionalisering.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Achtkarspelen,

de secretaris/directeur,
mr. M.P. de Jong

de burgemeester,
J.D. de Vries MSc



RAPPORT DEFINITIEF

Kwaliteit raadsvoorstellen

In opdracht van rekenkamer Achtkarspelen

Thijs Boertien, Jop de Graaff, Roel Lauwerier

4 juni 2026



Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doelstelling, vraagstelling en scope van het onderzoek	3
1.3. Normenkader	4
1.4. Aanpak	5
1.5. Leeswijzer	6
2. Het proces rondom raadsvoorstellen	8
2.1. Context: relevante ontwikkelingen	8
2.2. Het proces is op papier beschreven	10
2.3. Analyse: het proces in de praktijk en ervaringen van betrokkenen	11
3. De kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf	15
3.1. Kwaliteitscriteria op papier en sturing op kwaliteit	15
3.2. Analyse van 'kwaliteit' in de praktijk	17
4. Beleidsrationaliteit	29
4.1. Beleidsrationaliteit van de verschillende raadsvoorstellen	29
Bijlagen	36
Bijlage 1: Getoetst normenkader	36
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage 3: Procesbeschrijving raadsvoorstellen	44
Bijlage 4: Format meningvormend/besluitvormend raadsvoorstel	49
Bijlage 5. Verdiepende raadsvoorstellen 3 besluitvormingstrajecten	51



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Eerdere (rekenkamer)onderzoeken in diverse Nederlandse gemeenten naar de kwaliteit van raadsvoorstellen laten zien dat de raadsvoorstellen in veel gemeenten voor verbetering vatbaar zijn. De rekenkamers van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben daarom besloten een onderzoek hiernaar te starten. Dit onderwerp stond eerder niet op de shortlist, maar de rekenkamers besloten daarvan af te wijken in verband met twee ontwikkelingen:

- de positie waarin beide gemeenten zich bevinden: de ontvlechting en de opbouw van twee zelfstandige gemeenten met bijbehorende organisaties.
- de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026. Dit onderwerp is bij uitstek geschikt om de 'nieuwe raad' in mee te nemen.

1.2. Doelstelling, vraagstelling en scope van het onderzoek

De rekenkamer heeft het volgende onderzoeksdoel geformuleerd: inzichtelijk krijgen of de kwaliteit van de raadsvoorstellen voldoende is voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Dit om de positie van de raad te versterken en het besluitvormingsproces, indien nodig, te verbeteren.

Hierbij hoort de volgende hoofdvraag:

Hoe is de kwaliteit van de raadsvoorstellen en is die kwaliteit voldoende voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer onderstaande deelvragen geformuleerd.

1. Hoe verloopt het **proces** om te komen tot een raadsvoorstel?
 - a. Welke stappen worden doorlopen bij het opstellen, distribueren en archiveren van een raadsvoorstel?
 - b. Wat zijn daarbij de specifieke rollen, taken en verantwoordelijkheden van ambtelijke organisatie, college en raad?
 - c. Welke vastgestelde formats of protocollen zijn beschikbaar?
 - d. Hoe worden deze toegepast in de praktijk en welke knelpunten worden daarbij ervaren?
2. Wat is de **kwaliteit van de raadsvoorstellen** waarop raadsbesluiten gebaseerd worden?
 - a. Is er vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria raadsvoorstellen moeten voldoen?
 - b. Hoe is intern geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat raadsvoorstellen aan de raad worden aangeboden?
 - c. Hebben de raadsvoorstellen een heldere, logische en eenduidige opbouw?
 - d. Bevatten de raadsvoorstellen duidelijke beslispunten?
 - e. Zijn de raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar (inclusief bondige samenvatting), met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken?
 - f. Is er sprake van toegankelijk taalgebruik in de raadsvoorstellen?



- g. Bevatten de raadsvoorstellen voldoende, overzichtelijke en bruikbare informatie (inclusief toegankelijke en passende bijlagen, tijdspad en risicoparagraaf), zodat raadsleden hun kaderstellende en controlerende taak goed kunnen uitvoeren?
- h. Is helder aangegeven of, wanneer en hoe belangrijke besluiten worden geëvalueerd?
3. *Wat is de kwaliteit van de **beleidsrationaliteit** van de raadsvoorstellen?*
- a. In hoeverre zijn de raadsvoorstellen beleidsmatig relevant?
- i. Wordt expliciet en helder gemaakt welk probleem het voorstel oplost, waarom dit probleem actueel en relevant is en wat de voorgestelde oplossing precies inhoudt?
- ii. Zijn alternatieven, argumenten, gevolgen en risico's voldoende inzichtelijk gemaakt (inclusief consequenties), zodat raadsleden een goed onderbouwd en rationeel afgewogen besluit kunnen nemen?
- b. In hoeverre zijn de raadsvoorstellen beleidsmatig ingebed?
- i. Is duidelijk hoe raadsvoorstellen voortbouwen op eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten?
- ii. Wordt het expliciet gemaakt als een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten?
4. *Hoe **ervaren raadsleden** zelf de kwaliteit van raadsvoorstellen in de praktijk?*
- a. Hoe ervaren raadsleden de leesbaarheid, overzichtelijkheid, beleidsrationaliteit en bruikbaarheid van raadsvoorstellen voor hun kaderstellende en controlerende rol, en in hoeverre komen deze ervaringen overeen?
5. *Welke **concrete verbeteringen** zijn op basis van dit onderzoek mogelijk en noodzakelijk om het proces én de kwaliteit van raadsvoorstellen optimaal aan te laten sluiten bij de informatiebehoeften van de gemeenteraad?*

1.3. Normenkader

De onderzoeksvragen met een normatief karakter worden beantwoord met behulp van het volgende normenkader.

Aspect	Norm
Proces totstandkoming, distributie en archivering raadsvoorstellen	- De gemeente beschikt over vastgestelde formats en/of protocollen waarin het proces van totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen is beschreven. - Deze formats en/of protocollen worden consequent toegepast en zijn bij alle betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, griffie, raad) bekend. - De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen zijn duidelijk beschreven. - De afspraken over de totstandkoming, distributie en archivering van de raadsvoorstellen worden in de praktijk toegepast.



Aspect	Norm
Kwaliteit van raadsvoorstellen	• Duidelijk is vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria de raadsvoorstellen moeten voldoen. • Intern is duidelijk geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat voorstellen naar de raad gaan. • Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw. • Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting. • Raadsvoorstellen bevatten duidelijke besispunten. • Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. • Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie. • De taal in raadsvoorstellen is toegankelijk, bevat geen onnodig jargon en eventuele vaktermen en afkortingen worden helder uitgelegd. • Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over (financiële, personele en juridische) consequenties. • Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdspad voor de uitvoering en evaluatie. • Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf. • Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.
Beleidsrationaliteit	• De raadsvoorstellen maken duidelijk welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen, waarom dit probleem relevant en actueel is, en hoe het voorstel bijdraagt aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente. • Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt. • Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt. • Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt
Ervaringen van raadsleden	• Raadsleden ervaren raadsvoorstellen als overzichtelijk, begrijpelijk en inhoudelijk volledig genoeg om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren. • Raadsleden ervaren de beleidsrationaliteit (beleidsmatige relevantie en inbedding) als voldoende duidelijk, en vinden dat voorstellen expliciet en helder aansluiten bij eerder vastgesteld beleid, ambities en doelen.

1.4. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd via de volgende stappen:

- *Startbijeenkomst.* Er heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de rekenkamer, de organisatie, het college, de raad en onderzoekers. Tijdens deze bijeenkomst zijn de aanpak, onderzoeksvragen en het normenkader besproken en toegelicht.
- *Documentenonderzoek.* In de eerste fase zijn 15 raadsvoorstellen geselecteerd die onderzocht zijn op de verschillende kwaliteitsaspecten uit het normenkader. In samenspraak tussen de rekenkamer en de onderzoekers zijn de volgende 15 raadsvoorstellen geselecteerd, op basis van de volgende selectiecriteria:
 - Spreiding tussen domein fysiek en sociaal;
 - Jaartallen;
 - Aard van het voorstel (opiniërend en besluitvormend);
 - Input voorstel (vanuit organisatie, raad, griffie of onderzoekers TwynstraGudde);
 - Lokaal opgesteld (dus niet vanuit een regionaal verband);
 - Representatief (kan vaker voorkomen).



	Domein	Jaar	Aard	Input	Lokaal opgesteld	Type voorstel is representatief
<u>Gemeentelijk Rioleringsplan 2023-2027</u> (1)	Fysiek	2023	BV	TG	✓	Ja Periodieke actualisatie Raakt budgetrecht
<u>Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG)</u> (2)	Fysiek	2023	MV	TG	✓	Ja Lokale bijdrage in bovenlokale samenwerking
<u>Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema</u> (en aansluitend: behandeling in oktober 2024) (3)	Fysiek	2024	BV	Raad	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
<u>Raadsvoorstel gebiedsontwikkeling Surhuisterveen</u> (4)	Fysiek	2024	BV	Raad	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
<u>Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema</u> (5)	Fysiek	2025	BV	Raad	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
<u>Raadsvoorstel Vervanging sportveldverlichtingsmasten</u> (6)	Fysiek	2025	BV	Raad	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
<u>Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost</u> (7)	Fysiek	2025	BV	TG/ Org.	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
<u>Wmo-verordening</u> (8)	Sociaal	2022	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
<u>Preventie- en handavingsplan middelengebruik</u> (9)	Sociaal	2024	BV	TG	✓	Ja Wordt periodiek geactualiseerd door raad
<u>GIS en jongerenwerk in VO</u> (10)	Sociaal	2024	BV	TG	✓	Ja Raad bepaalt beleid en budget
<u>Afstemmings- en fraudeverordening Participatiewet / IOAW</u> (11)	Sociaal	2025	BV	Org.	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
<u>Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)</u> (12)	Sociaal	2025	MV	TG/ raad	✓	Ja Bevoegdheid raad i.h.k.v. bijdrage aan landelijk beleid wel/geen opvolging motie
<u>Subsidiereregeling activiteiten jaarwisseling Achtkarspelen</u> (13)	Sociaal	2025	BV	Raad	✓	Ja Kan vaker komen i.h.k.v. budgetrecht
<u>Beleidsplan toerisme en recreatie</u> (14)	Sociaal/ fysiek	2023	BV	TG	✓	Ja Komt periodiek voor raad stelt beleid vast
<u>Uitgangspuntennotitie buitensportaccommodatiebeleid</u> (15)	Sociaal/ fysiek	2025	MV	TG	✓	Ja Raad kan bij nieuw beleid beleidsuitgangspunten meegeven

Figuur. Selectie raadsvoorstellen¹

Daarnaast zijn documenten opgevraagd bij de gemeentelijke organisatie over de opzet en uitvoering van het proces en relevante formats.

- *Enquête.* Er is een enquête uitgezet onder raadsleden en steunfractieleden. De enquête is ingevuld door vijftien (15) raadsleden en zes (6) steunfractieleden. Tien (10) respondenten zijn in de raadsperiode 2022 – 2026 raadslid/steunfractielid geworden en elf (11) respondenten zijn dit al sinds de periode 2018 – 2022. Waar in de rapportage wordt gesproken over wat ‘raadsleden’ in de enquête hebben ingevuld, worden raads- en steunfractieleden bedoeld.
- *Gespreksronde.* In deze stap zijn interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie (10x), de griffie (1x), een vertegenwoordiging van het college (2x wethouders) en de raad. Bij de raadssessie waren 8 raadsleden aanwezig, van 7 verschillende partijen/groeperingen (1x PVV, 2x CDA, 1x ChristenUnie, 1x GroenLinks, 1x Gemeentebelangen Achtkarspelen, 1x PvdA en 1x zelfstandig raadslid).
- *Rapportage.* De input uit de documentenstudie en gespreksronde heeft geleid tot voorliggend rapport waarin de beschrijving, de analyse en de toetsing aan het normenkader plaatsvinden.

1.5. Leeswijzer

Deze conceptrapportage is opgebouwd aan de hand van de structuur van het normenkader:

- In hoofdstuk 2 staat het ‘**proces**’ van de totstandkoming tot aan de archivering van raadsvoorstellen centraal.
- In hoofdstuk 3 staat de ‘**kwaliteit**’ van de raadsvoorstellen zélf centraal.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ‘**beleidsrationaliteit**’ van de raadsvoorstellen.

¹ Voor het voorstel ‘gebiedsontwikkeling Surhuisterveen’ (4) geldt dat dit voortel uiteindelijk alleen meningvormend is behandeld. Het stond op de agenda voor een besluitvormende raadsvergadering, maar is toen op verzoek van de raad van de agenda gehaald. Voor dit onderzoek is wel het besluitvormende raadsvoorstel bestudeerd.



Op relevante plekken in de hoofdstukken vindt een kwalitatieve toets op het normenkader plaats. Het volledig getoetste normenkader is opgenomen in bijlage 1. Het toetsen van de normen gebeurt aan de hand van een stoplichtenmodel:

- | | |
|-----------------|---|
| • Groen | Er wordt voldaan aan de norm. |
| • Oranje | Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm. |
| • Rood | Er wordt (op dit moment) niet voldaan aan de norm. |

Daarnaast bevat de rapportage de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: Getoetst normenkader
- Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen
- Bijlage 3: Procesbeschrijving raadsvoorstellen
- Bijlage 4: Format meningvormend/besluitvormend raadsvoorstel
- Bijlage 5: Verdiepende raadsvoorstellen | 3 besluitvormingstrajecten



2. Het proces rondom raadsvoorstellen

In dit hoofdstuk staat het proces rondom raadsvoorstellen centraal. In paragraaf 2.1 worden de context en relevante ontwikkelingen rondom het proces van raadsvoorstellen geschetst. We lichten in paragraaf 2.2 de beschrijving van het proces op papier beknopt toe. In paragraaf 2.3 vindt een overkoepelende analyse plaats waarin het proces in de praktijk en ervaringen van betrokkenen worden geduid. Aan de normen uit het normenkader wordt getoetst op de relevante plekken in het hoofdstuk.

2.1. Context: relevante ontwikkelingen

2.1.1. Ontvlechting werkmaatschappij 8KTD

Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat 2024 in het teken stond van de ontvlechting van de Werkmaatschappij 8KTD. Het jaar 2025 betrof het eerste jaar van opbouw van de ambtelijke organisatie van Achtkarspelen. Deze ontwikkelingen hebben volgens de organisatie aantoonbaar invloed gehad op de organisatie en de totstandkoming van raadsvoorstellen.

2.1.2. BOB-model en veranderende rol van de griffie

In 2025 heeft een stagiaire van de Thorbecke Academie een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar het vergadermodel van Achtkarspelen. In dit onderzoek zijn de werkwijze en rolverdeling tussen raad, presidium en griffie geëvalueerd. In het onderzoeksrapport zijn twee aanbevelingen gedaan over de vergaderstructuur en over de werkwijze van de agendacommissie:²

- Het instellen van een afzonderlijke agendacommissie, naast en niet meer als onderdeel van het presidium
- Een heldere toepassing van het BOB-model, met daarin de volgende drie stappen:
 - *Byld*: beeldvorming in de nieuwe raadscommissie;
 - *Oerlis*: oordeelsvorming in de oordeelsvormende vergadering;
 - *Beslút*: besluitvorming in de raadsvergadering.

In de nieuwe Verordening op de agendacommissie Achtkarspelen 2026, vastgesteld op 18 december 2025, zijn de aanbevelingen uit het onderzoek verankerd.³ Met het vaststellen van de nieuwe verordening is, naast het toepassen van het BOB-model, ook de rol van de griffie veranderd ten aanzien van het proces rondom raadsvoorstellen.

BOB-model

Met het vaststellen van de verordening vergadert de gemeenteraad sinds 1 januari 2026 volgens het BOB-model. Deze afkorting staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Raadsleden vormen zich eerst een beeld van het onderwerp in de commissievergadering *Byld*. Daarna gaan ze met elkaar en met de wethouders in gesprek in de raadsvergadering met de naam *Oerlis*. Als de raad zover is dat hij een besluit kan nemen, dan staat het onderwerp op de agenda van de raadsvergadering met de naam *Beslút*, waarin de raad een besluit neemt.⁴

² Raadsvoorstel Vaststellen Verordening op de Agendacommissie Achtkarspelen 2026 – 18 december 2025

³ Idem.

⁴ [Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Achtkarspelen 2026 | Lokale wet- en regelgeving](#)



Het BOB-model verschilt van het vorige vergadermodel. Voorheen vond de informerende behandeling van de raadsvoorstellen plaats in de informatiecarroussel, en de meningvormende en besluitvormende behandeling in dezelfde raadsvergadering.⁵ Formeel worden raadsvoorstellen met het nieuwe vergadermodel eerst meningvormend behandeld in Oerlis en daarna besluitvormend in Beslút. Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat voorstellen in de meeste gevallen door de agendacommissie na Byld meteen voor Beslút worden geagendeerd. Dit omdat in deze gevallen de verwachting is dat er weinig debat zal zijn over het voorstel. De fase van Oerlis wordt dan overgeslagen.

Door de nieuwe werkwijze neemt de doorlooptijd tussen een collegebesluit en een besluit van de gemeenteraad toe.⁶ Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de doorlooptijd in het gunstige geval een week langer is ten opzichte van de eerdere werkwijze, maar veelal langer.

Andere rol griffie ten aanzien van kwaliteit raadsvoorstellen

Op 18 december 2025 is de nieuwe verordening op de agendacommissie vastgesteld. Daarmee is er nu een aparte agendacommissie, waar het presidium voorheen fungeerde als agendacommissie.⁷ Een taak van de agendacommissie is om de procedures voor de aanlevering van de vergaderstukken op kwaliteit, tijdigheid en volledigheid te bewaken en een vergaderstuk terug te verwijzen naar de indiener op het moment dat deze naar het oordeel van de commissie niet voldoet aan die eisen van kwaliteit, tijdigheid en volledigheid (artikel 3.5 en 3.6. van de verordening).

Met de nieuwe verordening op de agendacommissie, heeft de griffie, als een van de adviseurs van de agendacommissie (naast de voorzitter van de raad en de gemeentesecretaris), een andere rol gekregen ten aanzien van het adviseren over de kwaliteit van raadsvoorstellen. In de verordening staat dat de griffie toeziet op de continuïteit, zorgvuldigheid en transparantie van het besluitvormingsproces. Daarbij fungeert de griffie als procesbewaker van de raad om een ordentelijke en consistente wijze van de voorbereiding en behandeling van raadsvoorstellen te waarborgen.

De verordening bevat daarnaast het uitgangspunt dat de griffie in een vroegtijdig stadium wordt geconsulteerd door het college én de ambtelijke organisatie over het besluitvormingsproces van de raad en over de essentiële elementen voor een kwalitatief goed raadsvoorstel. Daarbij is expliciet opgenomen dat de griffie uitsluitend adviseert over het proces van besluitvorming en de structuur van het voorstel en niet over de inhoud van het advies aan de raad.

Verder staat opgenomen dat de griffie bij agenderingsverzoeken een oplegger opstelt met een advies over de behandelrijpheid en kwaliteit van het voorstel, over de wijze van agendering en over de manier van behandeling volgens het BOB-vergadermodel.⁸

⁵ [Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Achtkarspelen | Lokale wet- en regelgeving](#)

⁶ Brief college over Overdrachtsdocument oude aan nieuwe raad en concept-verordening Agendacommissie – 10 december 2025

⁷ Raadsvoorstel Vaststellen Verordening op de Agendacommissie Achtkarspelen 2026 – 18 december 2025

⁸ Verordening op de agendacommissie Achtkarspelen 2026



Dit staat in artikel 5 van de verordening als volgt opgenomen:

Verordening op de Agendacommissie Achtkarspelen 2026 - Artikel 5. Taken van de griffie

1. De griffie ziet toe op de continuïteit, zorgvuldigheid en transparantie van het besluitvormingsproces en fungeert als **procesbewaker** van de raad om een ordentelijke en consistente **voorbereiding en behandeling van raadsvoorstellen** te waarborgen.
2. **Consultatie van de griffie** in een vroegtijdig stadium door het college en de ambtelijke organisatie over het besluitvormingsproces van de raad en de **essentiële elementen voor een kwalitatief goed raadsvoorstel**, komt het politiek bestuurlijke samenspel ten goede.
3. De griffie adviseert het college en de organisatie **uitsluitend over het proces van besluitvorming en de opbouw van het voorstel en niet over de inhoud** van het advies aan de raad.
4. De griffie bereidt de vergaderingen van de agendacommissie voor en ondersteunt de agendacommissie in de uitvoering van haar taken.
5. De griffie stelt bij de **agenderingsverzoeken** -als bedoeld in artikel 6- een **oplegger** op waarin in ieder geval worden opgenomen:
 - a. een advies over de **behandelrijpheid en kwaliteit van het voorstel**;
 - b. een advies of en op welke wijze het onderwerp geagendeerd kan worden en
 - c. een **advies over de wijze van behandeling** volgens het vergadermodel (BOB-vergadermodel).
 - d. De griffier baseert zich bij zijn advisering aan de agendacommissie op de 'meetlat' als bedoeld in artikel 4, lid 2.

2.1.3. Positionering van deze ontwikkelingen in dit onderzoek

Dit onderzoek concentreert zich op de kwaliteit van de raadsvoorstellen uit 2022 tot en met 2025. Vanuit het ambtelijk wederhoor is verzocht expliciet te maken dat het BOB-model en de veranderende rol van de griffie (beide per 1 januari 2026 geëffectueerd) geen rol hebben gespeeld in de totstandkoming of kwaliteit van de onderzochte raadsvoorstellen. Wij onderschrijven dit: in de beoordeling van de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf in hoofdstukken 3 en 4 worden beide ontwikkelingen niet betrokken.

Voor de beoordeling van het proces in dit hoofdstuk ligt dit genuanceerder. Dit hoofdstuk gaat over hoe het proces van totstandkoming, distributie en archivering is ingericht en wordt toegepast. Daarmee wordt het proces zoals dit *nu* bestaat getoetst. De nieuwe rol van de griffie is daarin bijvoorbeeld wel relevant. Ook hebben meerdere geïnterviewden gereflecteerd op de komst van het BOB-model. Dit is immers de huidige werkelijkheid in Achtkarspelen. Waar relevant hebben wij die ervaringen wel degelijk een plek gegeven in de rapportage. Dit als duiding van het huidige proces (hoofdstuk 2) en niet als onderdeel van de beoordeling van de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de onderzochte periode (hoofdstuk 3 en 4).

2.2. Het proces is op papier beschreven

Uit de bestudeerde documenten komt het volgende naar voren:

- A. De werkwijze van de totstandkoming van collegeadviezen en raadsvoorstellen is vastgelegd. Dit gebeurt in het programma ENGAGE, een omgeving die veel gemeenten hanteren om interne processen te ontwerpen, beheren en publiceren. De procesbeschrijvingen van de totstandkoming van het 'collegeadvies' (en raadsvoorstellen) en 'het raadsproces' zijn met de onderzoekers gedeeld.⁹

⁹ Gemeente Achtkarspelen (29 januari 2026). *Procesbeschrijving Collegeadvies*. & Gemeente Achtkarspelen (29 januari 2026). *Procesbeschrijving Raadsproces*.



- B. Er is één standaard format voor de meningvormende en besluitvormende raadsvoorstellen gezamenlijk (13 juli 2021). Dit format is in het kader van dit onderzoek met de onderzoekers gedeeld en wordt nog steeds gehanteerd.

In deze paragraaf wordt in het vervolg stilgestaan bij **A. de procesbeschrijving**. Het format (B.) komt aan bod in hoofdstuk 3 (De kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf) en is in zijn geheel opgenomen in bijlage 4.

Het proces is onderverdeeld in drie overkoepelende stappen: eerst het 'collegeadvies', vervolgens het proces 'agenderen op de Lange Termijn Agenda' en tot slot het 'raadsproces'. Deze stappen zijn uitgewerkt in een procesbeschrijving, waarin per tussenstap de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn beschreven. De uitgewerkte procesbeschrijving is opgenomen in bijlage 3.

Samengevat komt uit deze beschrijving naar voren dat de opsteller zelf in eerste instantie de benodigde collega's consulteert, inclusief de teamleider. De teamleider beoordeelt vervolgens de stukken. Daarna worden de stukken besproken in het PFO met de directeur en de portefeuillehouder. Vervolgens controleert de bestuursondersteuner procesmatig of de stukken compleet zijn aangeleverd en of de juiste formats zijn gebruikt en gevuld. Daarna controleert de bestuurssecretaris de stukken inhoudelijk. Tot slot beoordeelt de gemeentesecretaris of de stukken geagendeerd kunnen worden en weegt daarbij onder andere de politieke lading van het voorstel. Vervolgens worden de stukken in de collegevergadering besproken en vastgesteld.

Daarnaast stelt de griffie bij agenderingsverzoeken een oplegger voor de agendacommissie op, waarin onder andere wordt geadviseerd over de behandelbaarheid en de kwaliteit van het voorstel. Een taak van de agendacommissie is vervolgens om de procedures voor aanlevering van vergaderstukken op kwaliteit, tijdigheid en volledigheid te bewaken en een stuk terug te verwijzen naar de indiener wanneer het naar het oordeel van de commissie niet aan deze eisen voldoet. Voordat het stuk definitief gepubliceerd wordt, doet de griffie nog een laatste check op de stukken.

Norm	Toets op de norm
De gemeente beschikt over vastgestelde formats en/of protocollen waarin het proces van totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen is beschreven.	Er zijn uitgebreide en uitgewerkte procesbeschrijvingen die samen inzichtelijk maken hoe het proces van totstandkoming tot aan de archivering van de raadsvoorstellen eruit ziet. In deze documenten zijn de stappen in het proces, evenals de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken functionarissen, systematisch beschreven. Op basis van deze bevindingen concluderen wij dat er wordt voldaan aan deze norm.

2.3. Analyse: het proces in de praktijk en ervaringen van betrokkenen

2.3.1. Positieve waardering voor het uitgewerkte proces; nieuwe rol van de griffie nog geen onderdeel van de procesbeschrijving

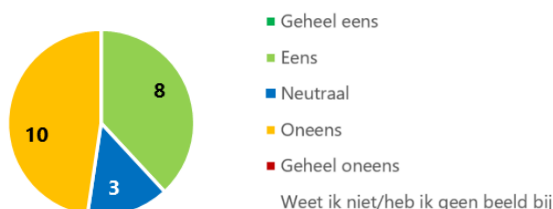
We constateren dat in de procesbeschrijvingen duidelijke tussenstappen zijn opgenomen waarin de rollen en verantwoordelijkheden per betrokkene per stap zijn toegelicht en waarin meerdere kwaliteitschecks voorzien zijn (zie voorgaande paragraaf 2.2.). Wel zien we dat de andere rol van de griffie ten aanzien van het adviseren over de kwaliteit van raadsvoorstellen, nog niet is verwerkt in de procesbeschrijvingen.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen in brede zin bekend zijn met het proces. De beschreven processtappen uit de verschillende documenten zijn herkenbaar voor de geïnterviewden en



vormen in de praktijk het uitgangspunt voor de werkwijze. De vaste route wordt als strak ingericht en consequent toegepast ervaren. Door de controlemomenten in het proces, waardoor stukken langs verschillende poortjes gaan voordat deze in de collegevergadering worden behandeld, is beter dan voorheen geborgd dat voorstellen zijn afgestemd met de portefeuillehouder en dat technische en procedurele aspecten vooraf zijn getoetst, zo is aangegeven in de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken.

Uit de enquête en raadsessie komt naar voren dat raadsleden minder bekend zijn met het proces van de totstandkoming van een raadsvoorstel en wat dat ook ambtelijk en bestuurlijk vraagt. Daarbij ervaren raadsleden in de praktijk soms knelpunten rondom de doorlooptijd. Stukken worden over het algemeen tijdig aangeleverd, maar op het moment dat onderwerpen politiek gevoelig zijn, ervaren raadsleden dat de beschikbare tijd soms te beperkt is om de behandeling goed voor te bereiden. Dit maakt dat raadsleden in beperkte mate positief zijn over in hoeverre zij tijdig beschikken over raadsvoorstellen en de onderliggende stukken. Raadsleden antwoordden in de enquête als volgt op de stelling: *'Over het algemeen beschikken wij tijdig over raadsvoorstellen en de onderliggende stukken.'*



Verder komt uit de gesprekken naar voren dat het proces in de praktijk op onderdelen verschilt van het proces op papier, met name waar het gaat om consultatie, integraliteit en doorlooptijd. Dit komt in de volgende analyseparagrafen aan bod.

Tot slot geldt voor wat betreft de archivering van raadsvoorstellen in het raadsinformatiesysteem dat raadsleden hier redelijk positief over zijn. Wel is een meegegeven kanttekening dat de zoekfunctie van iBabs niet gebruiksvriendelijk is en dat de AI-zoekfunctie van het systeem Debatrijk, dat ook gebruikt wordt, fijner werkt. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan diepere filtermogelijkheden en aan doorklikbare verwijzingen naar eerdere voorstellen binnen een dossier. Het eenvoudig kunnen terugvinden van eerdere besluitvorming wordt gezien als voorwaarde voor een goed geïnformeerde behandeling van nieuwe voorstellen.

Norm	Toets op de norm
De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen zijn duidelijk beschreven.	Uit de documentanalyse blijkt dat de gemeente beschikt over uitgewerkte procesbeschrijvingen waarin per processtap de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn vastgelegd. Uit de interviews met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen komt naar voren dat de beschreven processtappen uit de verschillende documenten herkenbaar zijn voor de geïnterviewden en in de praktijk het uitgangspunt vormen voor de werkwijze. Wel blijkt uit de documentanalyse dat de andere rol van de griffie ten aanzien van het adviseren over de kwaliteit van raadsvoorstellen, nog niet is verwerkt in de procesbeschrijvingen. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.



2.3.2. Wisselende beelden en ervaringen met betrekking tot consultatie en integraliteit

Er bestaan bij betrokkenen wisselende beelden en ervaringen voor wat betreft consultatie en het integraal opstellen van de voorstellen. Uit de gesprekken komt naar voren dat opstellers zelf de verantwoordelijkheid hebben om consultatie te organiseren en dat zij ruimte hebben in hoe zij dit vormgeven. In de praktijk is onderscheid te zien tussen het informeel laten meekijken door een collega en het formeel verkrijgen van instemming op de definitieve tekst. In de gesprekken zijn voorbeelden genoemd van raadsvoorstellen waarin collega's als geconsulteerd stonden vermeld onder het kopje 'Integraliteit', terwijl deze collega's het uiteindelijke voorstel niet (volledig) hadden gezien. Aan de andere kant zijn er opstellers die zelf actief de interne afstemming met meerdere collega's organiseren. Daarmee zien we dat de mate waarin voorstellen integraal worden opgesteld, wisselend is. Op teamleider- en directieniveau is in de gesprekken aangegeven dat het goed is om aan de ambtelijke organisatie het belang van integrale consultatie voor het voetlicht te blijven brengen.

2.3.3. De nieuwe rol van de griffie is nog niet voldoende duidelijk

Uit de verschillende gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten is naar voren gekomen dat er verschillende beelden en ervaringen bestaan bij hoe de nieuwe rol van de griffie op papier is uitgewerkt en hoe deze in de praktijk wordt ingevuld. De invulling van de nieuwe rol is nog onderwerp van gesprek. Er bestaat geen gedeeld beeld bij wat een gewenst moment is van betrokkenheid en op welke onderdelen de griffie dient te adviseren. Zo blijkt uit verschillende gesprekken dat het nog niet in de bestaande werkwijze zit om stukken vroegtijdig aan de griffie voor te leggen. De beschrijving van deze nieuwe rol, zoals deze is opgenomen in de nieuwe verordening op de agendacommissie, biedt daarbij onvoldoende duidelijkheid. Ook raadsleden geven aan dat de invulling van de nieuwe rol van de agendacommissie en de griffie nog wat opstartproblemen kent en dat de rolafbakening scherper kan.

Norm	Toets op de norm
De afspraken over de totstandkoming, distributie en archivering van de raadsvoorstellen worden in de praktijk toegepast.	Uit de interviews blijkt dat de verschillende stappen, zoals beschreven in de procesbeschrijvingen herkenbaar zijn en het uitgangspunt vormen voor de werkwijze. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat er in de praktijk op onderdelen wordt afgeweken van het proces en dat sommige stappen op verschillende manieren worden toegepast. Dit geldt met name voor het consulteren van collega's en integraal opstellen van de voorstellen. Daarnaast blijkt uit de verschillende gesprekken en uit de raadsessie dat er nog geen eenduidig beeld bestaat voor het gewenste moment en de gewenste wijze van betrokkenheid van de griffie. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Norm	Toets op de norm
De formats en/of protocollen worden consequent toegepast en zijn bij alle betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, griffie, raad) bekend.	Uit de gesprekken blijkt dat het proces zoals dit is uitgewerkt op papier, consequent wordt toegepast. Daarbij blijkt uit de gesprekken wel dat het huidige proces nieuw is en de ervaringen daarmee nog beperkt zijn. Er zijn twee verbeterpunten: het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het eenduidig en tijdig betrekken van de griffie in de nieuwe rol. Ook blijkt uit de raadsessie en enquête dat met name bij de raad het proces niet volledig bekend is. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.



2.3.4. Nog beperkt ervaringen met het BOB-model; toenemende doorlooptijd als aandachtspunt gezien

De ervaring met het BOB-model is nog beperkt, aangezien hiermee sinds 1 januari 2026 wordt gewerkt. De verwachting onder betrokkenen is dat de gefaseerde behandeling kan bijdragen aan een zorgvuldiger besluitvormingsproces. Wel wordt de toenemende doorlooptijd van het proces door het nieuwe BOB-model als terugkerend aandachtspunt gezien, zeker bij dossiers met wettelijke termijnen, zoals vergunningprocedures waarbij de raad adviesrecht heeft.

Met de invoering van het nieuwe vergadermodel is ook het proces rond plaatsing op de Lange Termijn Agenda (LTA) gewijzigd. Waar voorheen onderwerpen relatief rechtstreeks op de LTA konden worden geplaatst, moet nu een apart format worden aangeleverd waarin onder meer het onderwerp, de reden van agendering en de behandelwijze worden gemotiveerd (zie de procesbeschrijving voor het agenderen van een onderwerp op de LTA in bijlage 3). Enkele betrokkenen geven aan dat dit aparte format inhoudelijk grotendeels overeenkomt met elementen die al in het collegeadvies of raadsvoorstel zijn opgenomen. Hierdoor wordt de nieuwe stap soms als dubbelop ervaren. Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het wel zo is dat de aankondiging van een onderwerp op de agenda van de raad – waar dit aparte format voor bedoeld is – (als het goed is) al plaatsvindt voordat er een college- of raadsvoorstel is. In dat geval zou er dus geen sprake moeten zijn van dubbel werk bij het invullen van het aparte format.

Daarnaast kost het werken met de systemen Corsa en Liber – waarin de stukken correct moeten worden verwerkt en op route worden gezet – volgens betrokkenen veel tijd en aandacht.



3. De kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf centraal. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria op papier en de sturing op kwaliteit. We gaan in paragraaf 3.2 in op de kwaliteit in de praktijk, aan de hand van onze analyse van de bestudeerde raadsvoorstellen en de gesprekken. De normen uit het normenkader worden getoetst op de relevante plekken in het hoofdstuk.

3.1. Kwaliteitscriteria op papier en sturing op kwaliteit

3.1.1. Er is een format beschikbaar waarin verschillende kwaliteitsaspecten terugkomen. De toelichting van sommige kopjes is aan interpretatie onderhevig.

Er is voor de meningvormende en besluitvormende raadsvoorstellen één format opgesteld, waarin per kopje kort staat toegelicht wat moet worden ingevuld. Dit format is opgenomen in bijlage 4. Het format bevat de benodigde vaste onderdelen voor een volledig raadsvoorstel. Per onderdeel is een beknopte toelichting opgenomen. In het format is onder meer expliciet aandacht voor beslispunten, argumentatie, risico's, consequenties, participatie, vervolgtraject en evaluatie. In de gesprekken reflecteren de verschillende betrokkenen overwegend positief op de structuur van het format. Het format helpt om te zien welke onderdelen een plek moeten krijgen.

Uit het bestudeerde format en de gevoerde gesprekken komt wel naar voren dat de toelichting per kopje niet overal even richtinggevend is. Sommige onderdelen zijn relatief concreet, bijvoorbeeld het formuleren van beslispunten. Dit geldt in mindere mate voor andere onderdelen. Zo bevat kopje 'Alternatieven' de volgende toelichting: "mogelijke alternatieven met betrekking tot het voorstel en de besluitvorming". De beknopte toelichting is enerzijds logisch gelet op de wisselende aard van de voorstellen, maar biedt opstellers wel veel ruimte in wat zij op welk detailniveau kunnen opschrijven. In verschillende gesprekken is genoemd dat de toelichting in het format op onderdelen concreter zou kunnen worden uitgewerkt.

Norm	Toets op de norm
Duidelijk is vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria de raadsvoorstellen moeten voldoen.	Uit de documentanalyse blijkt dat er een vast format is waarin de belangrijkste kwaliteitsaspecten van raadsvoorstellen zijn opgenomen. Daarmee is in formele zin vastgelegd aan welke onderdelen een voorstel moet voldoen. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat dit format herkenbaar en behulpzaam is bij het structureren van voorstellen. Tegelijkertijd komt uit de documentanalyse en gesprekken naar voren dat de toelichting per onderdeel niet altijd richtinggevend is. Sommige onderdelen (zoals beslispunten) zijn concreet uitgewerkt, terwijl andere (zoals alternatieven) vrij algemeen zijn geformuleerd. Hierdoor hebben opstellers ruimte in de wijze en het detailniveau van invulling. Op basis hiervan concluderen wij dat aan deze norm gedeeltelijk wordt voldaan .



3.1.2. Er wordt op meerdere manieren gestuurd op de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Dit komt de kwaliteit ten goede. Raadsleden zijn redelijk positief over de kwaliteit. Wel ontbreekt een eenduidig beeld van wat onder een kwalitatief 'goed' voorstel wordt verstaan.

Er wordt binnen de gemeente op meerdere manieren gestuurd op de kwaliteit van raadsvoorstellen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 worden voorstellen op verschillende momenten door verschillende betrokkenen gecontroleerd. Wel geldt daarbij dat de rol van de griffie daarin nog niet helder is.

Naast deze procesmatige kwaliteitsborging wordt ook door middel van trainingen/opleidingen ingezet op het versterken van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Er is een intern online platform met instructies over wat van belang is bij het opstellen van raadsvoorstellen. Daarnaast worden meerdere keren per jaar trainingen verzorgd over het schrijven van voorstellen door de bestuurssecretaris.

We zien het als positief dat er in de sturing expliciet aandacht is voor het sturen op de kwaliteit van de raadsvoorstellen. In verschillende gesprekken is aangegeven dat de kwaliteit van de voorstellen de afgelopen jaren is verbeterd. Uit de enquête en de raads sessie komt ook naar voren dat raadsleden over het algemeen redelijk positief zijn over de verschillende kwaliteitsaspecten van de raadsvoorstellen. In de enquête waarden de raadsleden de kwaliteit van de voorstellen gemiddeld met een 6,48.

Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat, ondanks de controlemomenten, het beschikbare format en de opleidingen en trainingen, een gedeeld beeld over wanneer een voorstel 'kwalitatief goed' is in de praktijk ontbreekt. Het format biedt hier niet genoeg concrete uitgangspunten voor. In de verschillende gesprekken is daarom gevraagd wat wordt gezien als belangrijke aspecten voor een kwalitatief goed voorstel. Terugkerende onderdelen zijn dat de volledigheid en leesbaarheid van raadsvoorstellen van belang zijn, evenals een logische opbouw, korte zinnen, een duidelijke boodschap en argumenten die expliciet worden gekoppeld aan beslispunten.

Dit gesprek, over de vraag wanneer een raadsvoorstel 'kwalitatief goed genoeg' is, wordt beperkt gevoerd. In verschillende gesprekken is aangegeven dat het voeren van dit gesprek - naast het verder aanscherpen van het format - de kwaliteit van de voorstellen verder ten goede kan komen, omdat hier dan ook vanuit een gedeeld kader op gestuurd kan worden.

Norm	Toets op de norm
Intern is duidelijk geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat voorstellen naar de raad gaan.	Uit de documentanalyse en interviews blijkt dat de gemeente op meerdere manieren stuurt op de kwaliteit van raadsvoorstellen. Er zijn controlemomenten voorzien in het proces, er is een vast format en er wordt ingezet op trainingen en ondersteuning bij het opstellen van voorstellen. Dit wijst erop dat er actief wordt gestuurd op kwaliteit. Dit beeld wordt ondersteund door de enquête en raads sessie: raadsleden zijn over het algemeen redelijk positief over de kwaliteit van de voorstellen en beoordelen de kwaliteit van de voorstellen gemiddeld met een 6,48. Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat er geen eenduidig en gedeeld kwaliteitskader is voor wat een 'goed' raadsvoorstel is. Het format biedt hiervoor onvoldoende concrete houvast. Daarnaast komen uit de interviews meerdere aandachtspunten naar voren, zoals het niet consequent integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en daarnaast onduidelijkheid bij de rol van de griffie. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.



Op basis van de verschillende bestudeerde voorstellen en gevoerde gesprekken zien we verschillende terugkerende aandachtspunten op het gebied van kwaliteit. Deze komen terug in het vervolg van dit hoofdstuk.

3.2. Analyse van 'kwaliteit' in de praktijk

In deze paragraaf kijken we naar de verschillende aspecten van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Deze volgen direct uit het door de rekenkamer vastgestelde normenkader (paragraaf 1.3).

3.2.1. Opbouw van raadsvoorstellen

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium *'Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw.'*

We zien dat alle voorstellen overwegend opgebouwd zijn in lijn met het vastgestelde format voor meningvormende en besluitvormende raadsvoorstellen. Wel zien we dat in niet alle voorstellen, alle kopjes benut worden. Zo ontbreekt in het voorstel 'Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG)' (2) het kopje *Foech ried/kolleezje* en bevat het voorstel 'Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in Achtkarspelen' (12) niet de kopjes *Evaluaasje* en *Gearwurking*.

Ook zien we dat opstellers van raadsvoorstellen de vrijheid nemen om zelf kopjes toe te voegen die niet in het format staan. Zo bevat het voorstel 'Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG)' (2) een kopje *Kearnboadskip* en het voorstel 'Gebiedsteammedewerker in de scholen (GIS) en Jongerenwerk in het VO' (10) een kopje *Praktijkvoorbeelden van besparingen op de jeugdzorgkosten*. Dit zijn geen kopjes in het vaste format (zie bijlage 4). Uit de gesprekken komt hierover naar voren dat niet alle informatie altijd logisch in één van de voorgeschreven kopjes uit het format past.

Uit de enquête blijkt dat weinig raadsleden expliciet negatief zijn over de opbouw van de voorstellen. Van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld (21 respondenten) is ongeveer de helft het eens met de stelling dat de voorstellen een heldere, logische en eenduidige opbouw bevatten. De andere helft van de raadsleden antwoordde neutraal (8x) of was het oneens met de stelling (3x).

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze grotendeels zijn opgebouwd volgens het vaste format. Dit zorgt voor een herkenbare structuur en draagt bij aan een logische opbouw. Tegelijkertijd zien we dat het format niet overal consistent wordt toegepast. In enkele voorstellen ontbreken standaardkopjes of worden deze niet ingevuld. Opstellers voegen daarnaast eigen kopjes toe, wat de uniformiteit vermindert. Uit de enquête blijkt dat raadsleden hierover wisselend oordelen. Ongeveer de helft is het eens met de stelling dat de voorstellen een heldere en logische opbouw hebben, terwijl de andere helft neutraal of negatief is. Dit bevestigt dat de opbouw in de praktijk niet altijd als eenduidig wordt ervaren. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



3.2.2. Bondige samenvatting

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium: *'Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting.'*

In onze analyse komt naar voren dat alle raadsvoorstellen een samenvatting bevatten, conform het format. Wel zijn verschillende samenvattingen niet voldoende bondig:

- In het voorstel 'Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG)' (2) wordt een samenvatting gegeven, maar deze is zeer uitgebreid en bevat veel contextinformatie. Daarnaast blijkt onvoldoende wat concreet van de raad wordt verwacht.
- Uit de samenvatting in het voorstel 'Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)' (12) blijkt niet op basis waarvan of met welk doel er voorkeur moet worden uitgesproken voor een van de scenario's.
- De samenvatting van het voorstel 'Beleidsplan toerisme en recreatie' (14) leest als een aanleiding.

De meningen van de raadsleden lopen hierover uiteen in de enquête. 9 raadsleden waren het eens met de stelling dat de raadsvoorstellen een bondige samenvatting bevatten, 8 raadsleden waren het oneens en 4 raadsleden antwoordden neutraal. Uit de open antwoorden op de enquête en raadssessie komt naar voren dat sommige raadsleden de samenvattingen als compleet en kernachtig beschouwen, waar andere raadsleden deze juist als onvoldoende kernachtig of bondig zien.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat alle voorstellen een samenvatting bevatten, conform het format. Tegelijkertijd zien we dat de samenvattingen niet altijd bondig en kernachtig zijn. In enkele voorstellen zijn samenvattingen te uitgebreid en bevatten zij veel contextinformatie. Uit de enquête en raadssessie blijkt dat raadsleden hierover verdeeld zijn. Een deel van de raadsleden ervaart de samenvattingen als kernachtig, terwijl een ander deel deze juist als te uitgebreid of onvoldoende duidelijk beschouwt. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.

3.2.3. Duidelijke beslispunten

De 12 geselecteerde besluitvormende raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium: *'Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.'*

Uit onze analyse blijkt dat de besluitvormende raadsvoorstellen duidelijke beslispunten bevatten. De beslispunten vloeien logisch voort uit de rest van het voorstel en het is duidelijk waar de raad een besluit over dient te nemen.

Zo geldt voor het raadsvoorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3) dat de raad concreet wordt gevraagd om te besluiten de 'nota van beantwoording zienswijzen' vast te stellen en een definitieve verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af te geven. Deze beslispunten sluiten logisch aan op de rest van het voorstel. In de toelichting wordt helder uitgelegd waarom de raad opnieuw een besluit moet nemen (er is een ontwerp-vvgb afgegeven waar een zienswijze op is ingediend) en er wordt duidelijk gemaakt wat het gevolg is van het afgeven van een definitieve vvgb (het college kan de benodigde omgevingsvergunning verlenen).

Ook bijvoorbeeld het raadsvoorstel 'Vervanging sportveldverlichtingsmasten' (6) bevat een duidelijk besispunt, inclusief dekking. De raad wordt voorgesteld voor de vervanging van gemeentelijke sportveldverlichtingsmasten



incidenteel een bedrag van €189.005 (na SPUK) beschikbaar te stellen in 2025 en dit bedrag ten laste van de algemene reserve te laten komen.

Daarnaast geldt ook voor het voorstel 'Wmo-verordening' (8) dat duidelijk is waar de raad een besluit over dient te nemen. Het voorstel bevat een duidelijk geformuleerd beslispunt: het vaststellen van de verordening. Het beslispunt vloeit daarmee logisch voort uit de rest van het voorstel, waarin bijvoorbeeld wordt uitgelegd welke wijzigingen in de verordening worden doorgevoerd ten opzichte van de vorige verordening.

Uit de enquête blijkt dat weinig raadsleden expliciet negatief zijn over de duidelijkheid van de beslispunten. Met de stelling 'Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.' zijn 11 raadsleden het eens, 3 oneens, en 7 antwoordden neutraal.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.	Uit de analyse van de besluitvormende raadsvoorstellen blijkt dat deze consequent duidelijke en concreet geformuleerde beslispunten bevatten. Helder is waar de raad een besluit over moet nemen en de beslispunten sluiten logisch aan op de inhoud en onderbouwing van het voorstel. Uit de enquête blijkt daarnaast dat raadsleden overwegend positief zijn over de duidelijkheid van de beslispunten. Slechts een beperkt aantal raadsleden is het hiermee oneens, terwijl een meerderheid instemt met de stelling. Daarmee wordt voldaan aan de norm.

3.2.4. Zelfstandige leesbaarheid

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium 'Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.'

Uit onze analyse komt naar voren dat de meeste van de bestudeerde voorstellen zelfstandig leesbaar zijn. Daarbij zien we dat hoofdzaken in de voorstellen met name aan bod komen onder de kopjes 'Ynleiding', 'Argumenten' en 'Te berikken effekt'. Het verschilt per voorstel in hoeverre er aandacht is voor het concreet maken van het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.

Bij zes raadsvoorstellen zien we echter dat deze niet voldoende zelfstandig leesbaar zijn:

- Het raadsvoorstel 'Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG)' (2) is sterk afhankelijk van de bijlagen (met name de conceptversie van het FPLG zelf en de reactiebrieven). Zonder deze stukken is het lastig om de inhoud en betekenis van het FPLG en de gemeentelijke standpunten goed te begrijpen. Ook wordt er veel verwezen naar andere beleidsdocumenten (NPLG, NOVEX, FK2050+, MOOI Nederland). Dit is logisch, gelet op de complexiteit van de context, maar er wordt niet toegelicht wat deze documenten inhouden en wat de samenhang is. Daarnaast wordt uit het voorstel beperkt duidelijk welke informatie voor de raad noodzakelijk is om te weten, en wat meer achtergrondinformatie is.
- In het raadsvoorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3) staat een lang deel over 'Status Mellerreed in de wegenligger'. Dit stuk neemt bijna een pagina in beslag, maar omvat niet de kern van het voorstel.
- Het raadsvoorstel 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7) leunt sterk op de bijlage.
- Voor het voorstel 'Wmo-verordening' (8) geldt dat er meerdere keren wordt verwezen naar de bijlage, maar dat niet wordt verwezen naar specifieke onderdelen daarvan.
- Ook voor het voorstel 'Beleidsplan toerisme en recreatie' (14) geldt dat er door de opsteller uit is gegaan van kennis van de inhoud van de bijlagen.

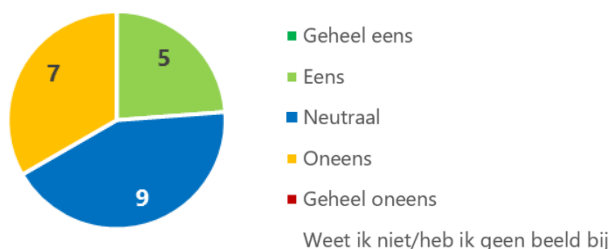


- Voor het voorstel 'Uitgangspuntennotitie buitensportaccommodatiebeleid' (15) geldt dat veel wordt verwezen naar de bijlagen voor inhoudelijke toelichting. Daarnaast bevat het voorstel een zeer uitgebreide financiële toelichting. Daarmee raakt de overkoepelende boodschap - de financiële consequenties zijn nog niet bekend - wat ondergesneeuwd.

In interviews is benadrukt dat een raadslid in principe een besluit moet kunnen nemen op basis van het raadsvoorstel zelf, zonder bijlagen te hoeven doorgronden. Dit uitgangspunt, en wat dit betekent voor hoe om wordt gegaan met het toevoegen van bijlagen, is geen onderdeel van het format en uit de bestudeerde raadsvoorstellen en de gevoerde gesprekken blijkt dat hier op een verschillende wijze mee wordt omgegaan.

Wat daarbij opvalt is dat bij sommige voorstellen zo veel als mogelijk informatie in het voorstel zelf wordt opgenomen, terwijl in andere gevallen juist veel wordt verwezen naar bijlagen om het voorstel beknopt te houden. Deze variatie leidt ertoe dat de zelfstandige leesbaarheid per voorstel verschilt. Voor enkele voorstellen geldt dat essentiële informatie uitsluitend in bijlagen terug te vinden is, waardoor raadsleden aanvullende documenten moeten raadplegen om het voorstel volledig te begrijpen.

Raadsleden zijn kritisch op de zelfstandig leesbaarheid van de raadsvoorstellen, met daarbij de mate waarin onderscheid wordt gemaakt tussen hoofd- en bijzaken. Op de stelling '*elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken*' antwoordden slechts 5 van de 21 raadsleden dat ze het daarmee eens waren:



Norm	Toets op de norm
Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de meeste raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar zijn, maar dat bij een substantieel aantal voorstellen (6 van de 15) de zelfstandige leesbaarheid tekortschiet. In deze voorstellen is essentiële informatie alleen opgenomen in bijlagen of wordt sterk verwezen naar externe documenten, zonder dat de kern daarvan in het voorstel zelf wordt toegelicht. Hierdoor kan de raad het voorstel niet volledig begrijpen zonder aanvullende stukken te raadplegen. Uit de gesprekken blijkt dat dit samenhangt met het ontbreken van een gedeeld beeld en duidelijke richtlijnen in het format over wat in het voorstel zelf moet staan en wat in bijlagen thuishoort. Uit de enquête blijkt tot slot dat raadsleden overwegend kritisch zijn op de zelfstandige leesbaarheid (slechts 5 van de 21 raadsleden zijn positief). Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



3.2.5. Bijlagen

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium *'Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.'*

Uit onze analyse komt naar voren dat voor alle bestudeerde voorstellen waar bijlagen zijn toegevoegd, geldt dat de bijlagen logisch en relevant lijken voor het raadsvoorstel. Wel zien we dat er in de volgende voorstellen in de tekst niet expliciet wordt verwezen naar de (inhoud van de) toegevoegde bijlage(n):

- Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG) (2)
- Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema (3)
- Wmo-verordening (8)
- Afstemmings- en fraudeverordening Participatiewet / IOAW (11)
- Beleidsplan toerisme en recreatie (14)
- Uitgangspuntennotitie buitensportaccommodatiebeleid (15)

Raadsleden zien ruimte voor verbetering voor wat betreft het toevoegen van bijlagen. Respondenten gaven in de enquête de volgende antwoorden op de stelling *'Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.'*:



Uit de raadssessie en enquête is naar voren gekomen dat het voor raadsleden niet altijd duidelijk is wat de relevantie van bijlagen is, doordat een toelichting of samenvatting ontbreekt. Daarbij is aangegeven dat omvangrijke bijlagen, zoals technische rapporten van tientallen pagina's, veel tijd kosten om te doorgronden. Raadsleden geven aan dat de kerninformatie in het raadsvoorstel zelf moet staan, met bijlagen als aanvullende verdieping. Aangegeven is dat het daarbij helpt als expliciet wordt verwezen naar de relevante onderdelen van de bijlagen.

Uit de gevoerde ambtelijke gesprekken komt naar voren dat opstellers volledig en transparant willen zijn en daarom zo volledig mogelijk willen zijn met het opnemen van informatie. Dit leidt er soms toe dat de afweging moet worden gemaakt welke informatie in het voorstel zelf wordt opgenomen en welke informatie een plek krijgt in de bijlagen. Een complicerende factor daarbij is dat raadsleden onderling verschillen in informatiebehoefte. Dit kan ook weer verschillend zijn per onderwerp en per voorstel.

Het is logisch dat de mate waarin en de wijze waarop bijlagen worden toegevoegd afhankelijk is van de aard en complexiteit van het voorstel, bijvoorbeeld in het geval van complexe ruimtelijke of juridische dossiers. We zien echter dat er geen gedeeld beeld bestaat hoe hiermee om te gaan. Voor opstellers is niet duidelijk welk type bijlagen wel of niet toegevoegd dient te worden en hoe er naar de bijlagen dient te worden verwezen.



Norm	Toets op de norm
Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat bijlagen doelgericht zijn toegevoegd. De bijlagen zijn logisch en relevant voor de voorstellen. Tegelijkertijd zien we dat in 6 van de 15 voorstellen in de tekst niet expliciet wordt verwezen naar de (inhoud van de) bijlagen). Hierdoor is voor de lezer niet altijd duidelijk waarom een bijlage is toegevoegd en welke informatie daarin relevant is. Uit de interviews blijkt dat er geen eenduidig beeld is bij welke type informatie in bijlagen thuishoort en hoe daarnaar te verwijzen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête-uitkomsten, waarin raadsleden verdeeld zijn over in hoeverre bijlagen doelgericht worden toegevoegd (9 eens, 7 neutraal, 5 oneens) en door de raadssessie, waarin is aangegeven dat de relevantie van bijlagen vaak onduidelijk is en dat expliciete verwijzingen naar relevante onderdelen ontbreken. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

3.2.6. Taal

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op de criteria: *'De taal in raadsvoorstellen is:*

- A. *toegankelijk;*
- B. *bevat geen onnodig jargon; en*
- C. *eventuele vaktermen en afkortingen worden helder uitgelegd.'*

In onze analyse komt naar voren dat niet in alle raadsvoorstellen aandacht is voor de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de raadsvoorstellen. Veel raadsvoorstellen bevatten technische vaktermen, die niet altijd duidelijk worden toegelicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de volgende raadsvoorstellen:

- 'Vrij-verval riolering' in het raadsvoorstel 'Gemeentelijk Rioleringsplan 2023-2027' (1);
- NOVEX in het raadsvoorstel 'Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG) (2);
- 'Kapitaallasten' in het voorstel 'gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4);
- 'Multi Vaste Activa' in het voorstel 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7); en
- 'Recreatieve identiteitsdragers' in het voorstel 'Beleidsplan toerisme en recreatie' (14).

Een positief voorbeeld vormt het raadsvoorstel 'Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)' (3). Dit voorstel bevat een paragraaf waarin expliciet wordt uitgewerkt welke verschillende perspectieven er bij het COA, de gemeenteraad en inwoners over het begrip 'kleinschalig' in de zin van kleinschalige opvang bestaan, en welke factoren van toepassing zijn op wat als een werkbaar schaal voor opvang wordt gezien.

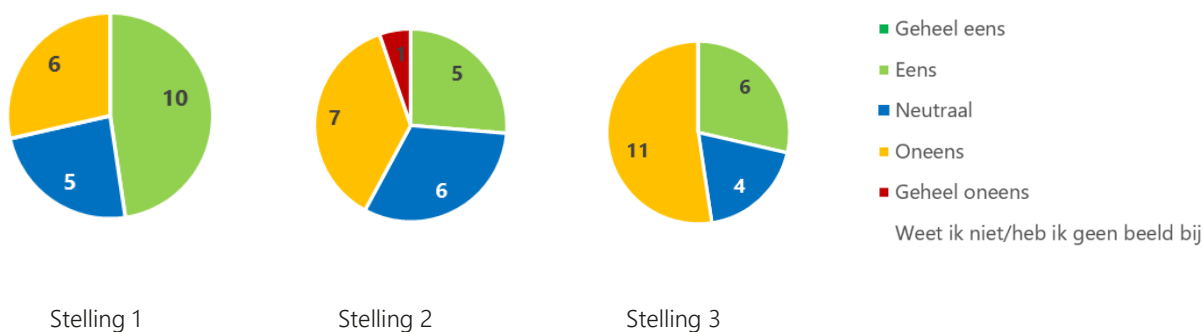
Wat verder opvalt is dat in veel raadsvoorstellen waar afkortingen zijn opgenomen, deze **niet** worden uitgeschreven, zoals:

- Wabo in het raadsvoorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3);
- SPUK in het raadsvoorstel 'Raadsvoorstel Vervanging sportveldverlichtingsmasten' (6);
- FrlZA in het raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (9); en
- IOAW in het voorstel 'Afstemmings- en fraudeverordening Participatiewet / IOAW' (11).

Uit de enquête komt naar voren dat een aanzienlijke groep van de respondenten aangeeft dat voorstellen niet altijd goed leesbaar zijn. Met name het gebruik van afkortingen en vaktermen die niet worden toegelicht vormen daarbij een knelpunt. De raadsleden gaven de volgende antwoorden op de volgende stellingen:



1. De taal in raadsvoorstellen is toegankelijk.
2. De raadsvoorstellen bevatten geen onnodig jargon.
3. In de raadsvoorstellen worden eventuele vaktermen en afkortingen uitgelegd.



Uit de verschillende gevoerde gesprekken en de raadsessie komt als belangrijk uitgangspunt naar voren dat een raadsvoorstel in beginsel begrijpelijk moet zijn voor zowel raadsleden als inwoners, ook op het moment dat deze minder ingevoerd zijn in het onderwerp. We zien bij de bestudeerde voorstellen echter meerdere voorbeelden van vaktermen die niet duidelijk worden toegelicht en afkortingen die niet worden uitgeschreven.

Het is te begrijpen dat sommige raadsvoorstellen, gelet op het onderwerp, minder eenvoudig te begrijpen zijn dan andere voorstellen. En dat de leesbaarheid (en sowieso de kwaliteit) van de voorstellen afhankelijk is van de schrijfvaardigheid van de opsteller. Uit de gesprekken komt naar voren dat het schrijven van een raadsvoorstel voor sommige ambtenaren een activiteit is die slechts eens per jaar voorkomt, terwijl anderen dit frequenter doen.

Dit neemt niet weg dat - ook bij voorstellen die bijvoorbeeld technisch van aard zijn - opstellers dienen te zorgen voor toegankelijk taalgebruik en dat vaktermen en afkortingen altijd worden uitgelegd en uitgeschreven. Hier bij het opstellen en tegenlezen van raadsvoorstellen oog voor hebben, is van belang om de begrijpelijkheid van de raadsvoorstellen te verbeteren.

Norm	Toets op de norm
De taal in raadsvoorstellen is toegankelijk, bevat geen onnodig jargon en eventuele vaktermen en afkortingen worden helder uitgelegd.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de toegankelijkheid van de taal wisselend is. In meerdere voorstellen is het taalgebruik complex en minder toegankelijk, met name bij technisch of beleidsmatig complexe onderwerpen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête, waarin raadsleden verdeeld zijn over de toegankelijkheid van de taal (10 eens, 5 neutraal, 6 oneens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm gedeeltelijk voldaan. Meerdere voorstellen bevatten daarnaast jargon. Raadsleden zijn hier kritisch op: een meerderheid beoordeelt het gebruik van jargon negatief (1 geheel oneens, 7 oneens, 6 neutraal, 5 eens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm gedeeltelijk voldaan. Verder blijkt uit de analyse dat vaktermen en afkortingen regelmatig niet worden uitgelegd of uitgeschreven. Dit wordt bevestigd door de enquête: een meerderheid van de raadsleden is het oneens met de stelling dat vaktermen en afkortingen worden uitgelegd (11 oneens, 4 neutraal, 6 eens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm niet voldaan.



3.2.7. Consequenties

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het volgende criterium: *'Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over financiële, personele en juridische consequenties'*.

In onze analyse komt naar voren dat in vrijwel alle raadsvoorstellen waar financiële consequenties relevant zijn, deze worden toegelicht. Dit gebeurt zowel in de samenvatting, de beslispunten als het hiervoor bestemde kopje 'Finânsjes'.

Een positief voorbeeld van een heldere financiële onderbouwing vindt plaats in het raadsvoorstel 'Subsidieregeling activiteiten jaarwisseling Achtkarspelen' (13). In dit voorstel zijn de financiële implicaties concreet uitgewerkt. Het totale subsidieplafond is genoemd en de dekking wordt helder uiteengezet (deels uit het veiligheidsbudget en het deel waarvoor de raad wordt gevraagd middelen vrij te maken). Ook staat er dat de afdeling financiën negatief adviseert over structurele toevoeging van budget gezien de financiële situatie van de gemeente. Er staat ook beschreven dat er voor de berekening van de bijdrage voor de verdelingssystematiek is gekeken naar de huidige regeling van de gemeente Dantumadiel.

Twee voorbeelden van raadsvoorstellen die onvoldoende uitgewerkte consequenties bevatten zijn:

- het raadsvoorstel 'Vervanging sportveldverlichtingsmasten' (6) waarin de raad wordt gevraagd voor de vervanging incidenteel een bedrag van €189.005 (na SPUK) beschikbaar te stellen in 2025 en dit bedrag ten laste van de algemene reserve te laten komen. In de financiële onderbouwing wordt niet vermeld wat de vervanging aan jaarlijkse besparing oplevert en/of wat structurele lasten na vervanging zijn.
- Het (meningvormende) raadsvoorstel 'Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)' (14). Dit voorstel bevat voor de verschillende scenario's een korte schets van de financiële risico's. Zo staat voor scenario 2 beschreven dat de opvang van 14 amv's financieel (en organisatorisch) niet haalbaar is in verband met verplichte 24/7-beleiding en hoge kosten per opvangplek. Ook staat het risico opgenomen dat de volledige exploitatie bij de gemeente komt te liggen als het COA de locatie niet rendabel acht. Er worden echter geen exacte bedragen of budgettaire gevolgen genoemd.

Als het gaat om het in beeld brengen van de juridische consequenties constateren we dat dit, waar relevant, systematisch gebeurt. In sommige raadsvoorstellen heeft de juridische onderbouwing ook een relatie met de aanleiding van het raadsvoorstel. Dit zien we bijvoorbeeld heel concreet bij het raadsvoorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3). Hierin staat beschreven dat het plan voor de bouw van een woning in strijd is met het geldend bestemmingsplan, waardoor een uitgebreide afwijkingsprocedure nodig is. Er moet daarom een uitgebreide omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan worden verleend. Daarvoor is een (ontwerp) verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig. In het voorstel staat ook dat er tegen de ontwerpverklaring en de vergunning zienswijzen, bezwaar en beroep mogelijk zijn.

Voor het voorstel 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7) geldt dat deze veel juridische context bevat, bijvoorbeeld dat de procedure via een omgevingsvergunning met BOPA (Buitenplanse OmgevingsplanActiviteit) verloopt en dat de raad bindend adviesrecht heeft. Daarnaast wordt de relatie met de Omgevingswet, Omgevingsplan en BKL genoemd. Er wordt echter beperkt ingegaan op de juridische consequenties.

Ten aanzien van de personele consequenties constateren we tenslotte dat deze in de meeste voorstellen niet of nauwelijks in beeld worden gebracht. Waar personele consequenties niet relevant zijn, wordt dit niet geëxpliciteerd. Er zijn enkele uitzonderingen, waaronder het voorstel 'Gemeentelijk Rioleringsplan 2023-2027', waarin onder het kopje 'Personele capaciteit' staat dat de keuze voor de voorgestelde beleidslijn en de bijbehorende maatregelen vragen om



een bepaalde personele capaciteit van de afdeling Beheer om de doelstellingen te realiseren. En dat de totale werkvoorraad in de vorm van onderhoudskosten en investeringen in de planperiode toeneemt, waarmee het risico bestaat dat de afdeling onvoldoende capaciteit (door bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt) heeft om alle werkzaamheden uit te voeren en de doelstellingen te halen. Een concrete inschatting van gevolgen voor capaciteit ontbreekt echter.

Onder raadsleden komt uit de enquête en raadssessie een gemengd beeld naar voren over de consequenties. Raadsleden geven aan dat de financiële, personele en juridische consequenties in veel gevallen wel worden genoemd, maar niet altijd volledig of even duidelijk. Met name bij personele en juridische gevolgen is vaker sprake van onduidelijke of ontbrekende informatie.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over (financiële, personele en juridische) consequenties.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat er in vrijwel alle voorstellen (waar relevant) aandacht is voor de financiële consequenties. Tegelijkertijd zien we dat in een aantal gevallen de financiële onderbouwing niet volledig is. Uit de enquête en raadssessie komt naar voren dat raadsleden over de financiële consequenties positiever zijn dan over de personele en juridische consequenties. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan dit deel van de norm. Juridische consequenties worden (waar relevant) benoemd en toegelicht. Wel constateren wij dat de juridische duiding niet altijd volledig is uitgewerkt, bijvoorbeeld waar vooral context wordt geschetst maar minder wordt ingegaan op concrete juridische gevolgen of risico's. Dit wordt ook door raadsleden herkend in de enquête en raadssessie. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan dit deel van de norm. Personele consequenties blijven in de meeste voorstellen onderbelicht of geheel afwezig. Slechts in enkele gevallen wordt hier aandacht aan besteed, en ook dan blijft dit vaak beperkt tot algemene opmerkingen zonder concrete uitwerking. Dit beeld wordt bevestigd door raadsleden in de raadssessie en enquête. Het is wel de vraag in hoeverre dit al een plek moet krijgen in het raadsvoorstel zelf.

3.2.8. Risicoparagraaf

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het volgende criterium: *'Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf.'*

Uit onze analyse komt naar voren dat het tussen raadsvoorstellen sterk verschilt hoe er wordt omgegaan met het in beeld brengen van risico's. Er zijn positieve voorbeelden van raadsvoorstellen waarbij onder 'Kanttekenings/risiko's' duidelijk risico's worden genoemd. Het raadsvoorstel 'Gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4) bevat bijvoorbeeld een uitgebreide paragraaf 'Kanttekenings/risiko's', waarin zeven risico's staan genoemd met onderbouwing. Een ander voorbeeld is het voorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik', (9) waarin risico's staan genoemd over bezetting en capaciteit, en dat het effect van gedragsverandering vaak pas op de lange termijn zichtbaar is en beïnvloed wordt door veel factoren.

Er zijn ook voorstellen waarin 'Kanttekenings/risiko's' niet of beperkt zijn uitgewerkt. Het is te verklaren dat, afhankelijk van de aard van het voorstel en de fase van het proces, de mate waarin risico's moeten of kunnen worden uitgewerkt



wisselend is. Wel vragen we ons bij enkele van de bestudeerde voorstellen af of er daadwerkelijk geen 'Kanttekenings/risico's' zijn, of vinden wij dat deze verder geduid zouden kunnen worden. Het voorstel 'Vervanging sportveldverlichtingsmasten' (6) bevat bijvoorbeeld wel een beknopte paragraaf 'Kanttekenings/risico's', waarin als belangrijkste risico wordt geschetst dat als er niet aantoonbaar actie is ondernomen binnen 5 maanden, de gemeente niet aan haar zorgplicht voldoet. Er staat verder echter niet toegelicht wat de consequenties zijn van het niet aan de zorgplicht voldoen. Ook staat niet toegelicht wat andere consequenties kunnen zijn op het moment dat de benodigde vervanging niet wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid).

In de gevoerde gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt bevestigd dat het volledig en scherp in beeld brengen van risico's niet eenvoudig is. Het integraal opstellen van voorstellen kan hierbij helpend zijn, maar zoals geconcludeerd in paragraaf 2.3., gebeurt dit niet altijd. Wat als complicerende factor wordt gezien door de ambtelijke organisatie is dat het expliciet aangeven van risico's en kanttekeningen vraagt om een zekere mate van kwetsbaarheid bij het opstellen van het voorstel, omdat dit het in sommige gevallen voor de raad minder aantrekkelijk kan maken om een besluit te nemen.

Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat juist dit type informatie essentieel is voor de raad om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Door risico's niet of slechts beperkt te noemen, ontstaat het risico dat de raad pas in een later stadium geconfronteerd wordt met onzekerheden die eerder in beeld hadden kunnen zijn. Daarom is het van belang dat er bij het opstellen van de raadsvoorstellen expliciet aandacht is voor dit onderdeel.

Uit de enquête en raadsessie komt naar voren dat raadsleden overwegend positief zijn over de risicoparagraaf in de voorstellen. Wel is de kanttekening geplaatst dat hoewel in veel gevallen een risicoparagraaf is opgenomen, de uitwerking regelmatig beperkt blijft. Zo wordt genoemd dat risico's soms ontbreken of dat deze vooral worden beschreven in termen van de gevolgen van het niet nemen van het besluit. Hierdoor ontstaat voor raadsleden niet altijd een volledig beeld van de onzekerheden en kwetsbaarheden die samenhangen met het voorstel, zowel op korte als op langere termijn.

Norm	Toets op de norm
Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de raadsvoorstellen een kopje 'Kanttekenings/risico's' bevatten. Tegelijkertijd zien we dat in meerdere voorstellen risico's als 'n.v.t.' worden aangeduid, terwijl risico's wél relevant lijken, of dat slechts één beperkt risico wordt benoemd. Dit beeld wordt bevestigd door de ambtelijke interviews, waarin wordt aangegeven dat het expliciet benoemen van risico's lastig is en niet altijd gebeurt. Daarnaast hebben raadsleden in de raadsessie en enquête aangegeven dat de uitwerking van de risico's regelmatig beperkt is. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

3.2.9. Tijdsplan en evaluatie

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op de criteria:

- 'Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdsplan voor de uitvoering en evaluatie.'
- 'Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.'

Uit onze analyse volgt dat voor ongeveer de helft van de bestudeerde raadsvoorstellen geldt dat er geen helder en realistisch tijdsplan is opgenomen voor de uitvoering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorstellen 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3), 'Raadsvoorstel gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4) en 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7).



De raadsvoorstellen waar dit wel het geval is gaan vaak over nieuw beleid. Het vervolgtraject staat in deze voorstellen onder het daarvoor bedoelde kopje 'Ferfolchtrajekt'. In het voorstel 'Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)' (12) staat bijvoorbeeld dat de raad wordt gevraagd om op 22 mei 2025 een voorkeur uit te spreken voor één van de scenario's. Vervolgens staat aangegeven dat het college afhankelijk van de uitkomst in het najaar van 2025 een principebesluit zal voorbereiden en dit ter besluitvorming zal voorleggen aan de raad. Ook staat er dat de wettelijke termijn van de Spreidingswet niet haalbaar is, en dat de consequenties daarvan nog onduidelijk zijn. Daarmee is de planning ook realistisch en transparant.

Voor wat betreft het aspect 'evaluatie' constateren we dat slechts bij vier raadsvoorstellen wordt aangegeven dat er een evaluatie plaatsvindt. We zien dit vooral bij raadsvoorstellen waar een beleidscyclus aan verbonden is. Zo is in het raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (9) expliciet vermeld dat het uitvoeringsplan na twee jaar wordt geëvalueerd en vervolgens een nieuw plan wordt opgesteld. Daarnaast staat er dat de doelstellingen worden geëvalueerd aan de hand van de cijfers uit de gezondheidsmonitoren van de GGD en dat monitoring en evaluatie wordt gezien als een continue proces. In het raadsvoorstel 'Beleidsplan toerisme en recreatie' (14) staat dat er via de Berap-cyclus verantwoording wordt afgelegd over de voortgang en dat aan het einde van de beleidsperiode (2030) evaluatie volgt.

Echter, bij het merendeel van de raadsvoorstellen is onder het kopje 'Evaluaasje' opgenomen dat dit niet van toepassing (n.v.t.) is of is het kopje zelfs weggelaten. Wij vragen ons af of dit bij alle raadsvoorstellen logisch is. Zo is bij het voorstel 'Gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4) geen evaluatiemoment voorzien of beschreven. Dit kan een gemis zijn, zeker bij dergelijke projecten met zichtbare financiële en maatschappelijke impact.

Uit de enquête en raadssessie komt naar voren dat de evaluatie van de voorstellen voor raadsleden een duidelijk aandachtspunt vormt. Vijf respondenten gaven in de enquête aan het eens te zijn met de stelling: *'Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.'*



Uit de raadssessie en enquête komt daarbij naar voren dat geplande evaluaties niet altijd zichtbaar terugkomen op de Lange Termijn Agenda. Hierdoor ontbreekt overzicht en moeten raadsleden regelmatig navraag doen naar de stand van zaken of de uitkomsten van evaluaties. Raadsleden geven daarbij aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in waarom wel of niet wordt geëvalueerd.

In zowel het bestuurlijke gesprek als in de ambtelijke gesprekken wordt erop gewezen dat evalueren tijd en capaciteit vraagt. Daarbij wordt benadrukt dat evalueren geen doel op zich moet zijn. Prioritering is noodzakelijk en de raad heeft zelf instrumenten, zoals agendering of het indienen van amendementen, om te sturen op welke onderwerpen een evaluatie wenselijk is.

Dat neemt ons inziens niet weg dat het voor de raad navolgbaar moet zijn waarom wel of niet voor evaluatie wordt gekozen. Het is begrijpelijk dat niet ieder raadsvoorstel om een afzonderlijke evaluatie vraagt. Wel is het van belang dat de onderliggende afweging expliciet wordt gemaakt en toegelicht. Een korte toelichting in een raadsvoorstel kan



daarbij afdoende zijn. Dit voorkomt onduidelijkheid en aanvullende informatieverzoeken achteraf, wat op zijn beurt ook weer beslag legt op de ambtelijke organisatie.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdsplan voor de uitvoering en evaluatie.	Voor ongeveer de helft van de bestudeerde voorstellen geldt dat er een helder en realistisch tijdsplan is opgenomen voor de uitvoering, vooral bij beleidsplannen. In veel andere voorstellen ontbreekt een concreet overzicht van planning, fasering of evaluatiemomenten geheel of wordt volstaan met "n.v.t." zonder toelichting. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan .
Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.	Voor een beperkt deel van de voorstellen geldt dat aan is gegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt. Op het moment dat geen evaluatie plaatsvindt, wordt dit niet in het voorstel gemotiveerd. Dit beeld is bevestigd in de interviews. Raadsleden geven hierover in de enquête en raadssessie aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in waarom wel of niet wordt geëvalueerd, dat evaluaties niet altijd zichtbaar terugkomen op de LTA en dat regelmatig navraag moet worden gedaan naar de stand van zaken van een evaluatie. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan .

Tenslotte toetsen we hier de norm die gaat over de ervaringen van de raad. Dit doen we op basis van de input die de raad heeft meegegeven in de enquête en raadssessie, die is verwerkt in de voorgaande paragrafen van hoofdstuk 3.

Norm	Toets op de norm
Raadsleden ervaren raadsvoorstellen als overzichtelijk, begrijpelijk en inhoudelijk volledig genoeg om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren.	Raadsleden constateren dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen over het geheel genomen voldoende is, wat tot uiting komt in een gemiddelde waardering van een 6,48 voor de kwaliteit van voorstellen in de enquête. Daarbij zien raadsleden verschillende aandachtspunten, bijvoorbeeld op het gebied van de zelfstandig leesbaarheid, het taalgebruik en de evaluatie. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan .



4. Beleidsrationaliteit

In dit hoofdstuk staat de beleidsrationaliteit van de raadsvoorstellen centraal. De normen uit het normenkader worden getoetst op de relevante plekken in het hoofdstuk.

4.1. Beleidsrationaliteit van de verschillende raadsvoorstellen

4.1.1. Probleemstelling en bijdrage aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium *'De raadsvoorstellen maken duidelijk welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen, waarom dit probleem relevant en actueel is, en hoe het voorstel bijdraagt aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.'*

Concreet, relevant en actueel probleem

In onze analyse valt op dat de meeste raadsvoorstellen goed beschrijven welk probleem moet worden opgelost, en in het merendeel van de gevallen wordt ook duidelijk gemaakt waarom dit relevant is voor de gemeenteraad.

Zo zien we dat voor het raadsvoorstel 'Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema' (5) geldt dat woningbouw niet mogelijk is op de locatie in verband met het niet kunnen voldoen aan geluidsnormen en dat daarom de voorbereidingskosten moeten worden afgeboekt. Dit is een concrete aanleiding voor het nemen van een besluit. Daarnaast blijkt de relevantie en actualiteit ook uit dat de voorbereidingskosten moeten worden afgeboekt gelet op het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Voor het raadsvoorstel 'GIS en jongerenwerk in het VO' (10) is het heldere probleem dat het risico bestaat dat de inzet van GIS en het jongerenwerk wegvalt na afloop van de tijdelijke NPO-middelen, terwijl de resultaten/ervaringen meerwaarde laten zien. De relevantie blijkt uit het feit dat het voortzetten van jongerenwerk in het VO en de GIS past bij een brede preventieve aanpak en aansluit bij de leidende principes in de Hervormingsagenda Jeugd en de door de raad vastgestelde Fryske Regiovisie Jeugdhulp. De actualiteit blijkt uit een motie van 11 juli 2024 waarin is gevraagd om het voortzetten in de begroting op te nemen en dat de NPO-middelen eind 2024 afliepen. Daarnaast waren de resultaten van de evaluatie en monitor een directe aanleiding voor het voorstel.

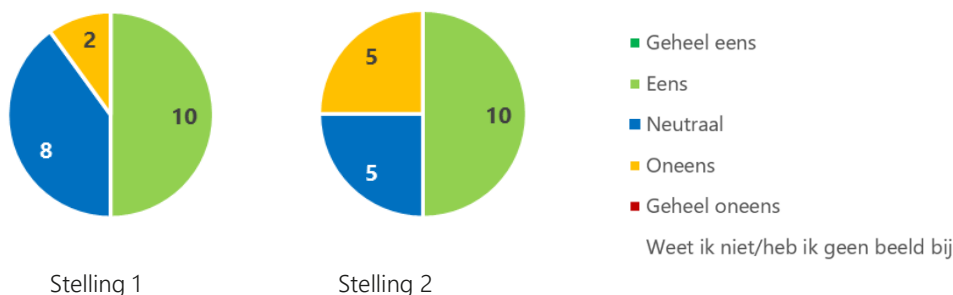
Ook in het voorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3) is een concreet, relevant en actueel probleem te zien. De initiatiefnemer wil een woning bouwen, wat in strijd is met het geldende bestemmingsplan. Daarom is een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig. De relevantie blijkt uit de nieuwe woningbouwafspraken, waarin ruimte is om mee te werken aan nieuwbouw buiten het stedelijk gebied. De actualiteit blijkt uit het feit dat de voorgenomen nieuwbouw onderdeel is van de woningbouwopgave en er wordt in het voorstel dan ook verwezen naar de woningbouwafspraken.

Uit de enquête ontstaat het beeld dat raadsleden positief zijn over in hoeverre duidelijk is welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen en iets minder positief zijn waarom dit probleem relevant en actueel is. Dit blijkt uit de volgende antwoorden die raadsleden in de enquête gaven op de volgende stellingen:



De raadsvoorstellen maken duidelijk:

1. Welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen.
2. Waarom dit probleem relevant en actueel is.



Bijdrage aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente

Voor het merendeel van de voorstellen geldt dat er wordt verwezen naar beleidsdoelen en ambities. De vaste kopjes uit het format, zoals 'Eerdere behandeling', 'Korte samenvatting', 'Inleiding', 'Historie' en 'Te bereiken effect', helpen om het probleem helder te schetsen en om de aanleiding van het voorstel te duiden. Daarnaast is in het format expliciet opgenomen dat bij de argumenten kan worden toegelicht dat het voorstel past binnen bestaand beleid, met een concrete verwijzing naar het betreffende programma en een toelichting op de wijze waarop het voorstel daaraan uitvoering geeft (zie de toelichting onder het kopje 'Argumenten' in bijlage 4).

De mate waarin concreet wordt gemaakt hoe de voorstellen bijdragen aan eerder vastgestelde beleidsdoelen en ambities, verschilt wel per voorstel. Concrete verwijzingen zijn bijvoorbeeld te zien in het raadsvoorstel 'Gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4). Daarin wordt verwezen naar speerpunten uit het bestuursakkoord 2022-2026. Zo is de verplaatsing van de sportvelden in Surhuisterveen opgenomen als speerpunt in het bestuursakkoord. Tevens is in het akkoord opgenomen dat door de verhuizing van de sportvelden er op de locatie bedrijventerreinen en woningbouwterreinen kunnen worden ontwikkeld. Ook wordt verwezen naar het 'Convenant Bedrijventerrein Noordoost Fryslân 2022-2035', waarin de provincie uitbreiding van het bedrijventerrein heeft goedgekeurd.

Daarnaast blijkt ook uit het voorstel 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7) dat deze concreet aansluit bij gemeentelijk en regionaal beleid. Er wordt verwezen naar de Omgevingsvisie, waarin staat dat er gewerkt wordt aan de realisatie van voldoende geschikte bedrijfskavels. Tevens staat er dat het beeldkwaliteitsplan wordt vastgesteld als aanvulling op de welstandsnota 'Ontwerpprincipes voor het bouwen in Achtkarspelen'.

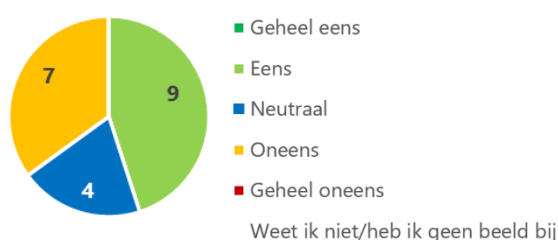
Minder concreet is bijvoorbeeld het voorstel 'Subsidieregeling activiteiten jaarwisseling Achtkarspelen' (13). In het voorstel wordt wel inhoudelijk geduid wat de gemeente middels het voorstel wil bereiken (veiligheid, leefbaarheid, transparantie en rechtmatigheid), maar dit wordt niet expliciet gekoppeld aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.

We zien ook dat in meerdere voorstellen wordt geëxpliciteerd dat wordt afgeweken van eerder vastgesteld beleid. Zo geldt voor het voorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3) dat er staat toegelicht dat op grond van het geldend planologisch regiem de woning niet gebouwd kan worden en dat er daarom een uitgebreide omgevingsvergunning in afwijking van het (tijdelijk) omgevingsplan moet worden verleend, waar een verklaring van geen bedenkingen van de raad voor nodig is. Voor het voorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (9)



geldt dat wordt geëxpliciteerd dat de focus ten opzichte van het vorige plan wordt verschoven van smal (alcohol en drugs) naar breed (tabak en de leefomgeving).

In de gevoerde gesprekken is het beeld bevestigd dat er bij het opstellen van de raadsvoorstellen aandacht is voor het expliciteren van eerder vastgestelde doelen en ambities, maar dat de koppeling concreter kan worden gelegd. Ook raadsleden hebben in de raadssessie en de open toelichting op de enquête aangegeven dat voorstellen niet altijd worden gekoppeld aan bestaand beleid. Raadsleden antwoordden in de enquête als volgt op de stelling *'De raadsvoorstellen maken duidelijk hoe het voorstel bijdraagt aan de vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.'*:



Daarbij is in de open antwoorden aangegeven dat beleid vaak wel als kapstok wordt genoemd, maar dat niet verder wordt ingegaan op wat dat beleid inhoudt en wat de koppeling daarvan vervolgens is met het raadsvoorstel.

Voor de raad is het van belang dat inzichtelijk is hoe een voorstel bijdraagt aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities, of – indien dat niet het geval is – waarom afwijking of nieuw beleid gerechtvaardigd is. Dit maakt voor de raad duidelijk waarom het van belang kan zijn een bepaald besluit te nemen, te meer omdat dit in sommige gevallen kan gaan om een koppeling naar beleid dat door de raad zelf eerder is vastgesteld.

Er lijkt nog geen eenduidig beeld te bestaan op welk detailniveau en op welke wijze de bijdrage van voorstellen aan eerder vastgestelde doelen en ambities het beste inzichtelijk kan worden gemaakt. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat in voorstellen die betrekking hebben op het fysiek domein, de koppeling naar bijvoorbeeld omgevingsplannen/de omgevingsvisie concreet te leggen is. Voor andersoortige voorstellen kan dit meer een uitdaging vormen.

Norm	Toets op de norm
De raadsvoorstellen maken duidelijk welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen, waarom dit probleem relevant en actueel is, en hoe het voorstel bijdraagt aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.	Uit de bestudeerde voorstellen blijkt welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen en waarom dit probleem relevant en actueel is. De raad bevestigt dit beeld in de enquête. Daarmee wordt aan het eerste deel van deze norm voldaan. Daarnaast zien we dat er in de meeste voorstellen wordt verwezen naar eerder vastgestelde beleidsdoelen/ambities. De mate waarin ook concreet wordt gemaakt hoe het voorgestelde besluit bijdraagt aan die doelen/ambities, is wisselend. Raadsleden bevestigen dit beeld in de enquête en raadssessie. Ook in interviews is bevestigd dat het maken van deze koppeling expliciteter kan en dat er geen eenduidig beeld is bij hoe dit te doen. Daarmee wordt aan het tweede deel van deze norm gedeeltelijk voldaan.



Norm	Toets op de norm
Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt.	We zien bij meerdere van de bestudeerde voorstellen dat is geëxpliciteerd dat is afgeweken van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten. Daarmee is aan deze norm voldaan .

4.1.2. Alternatieve beleidsopties inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium 'Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt.'

We zien bij het merendeel van de voorstellen dat alternatieve opties worden geschetst. Wel zien we verschillen in de volledigheid en concreetheid daarvan.

Voor het raadsvoorstel 'Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost' (7) geldt bijvoorbeeld dat er drie heldere alternatieven worden geschetst voor de uitbreiding van het bedrijventerrein, namelijk het niet opleggen van aanvullende welstandseisen, het wachten met het vaststellen van de BOPA om de nabetalingsplicht te voorkomen en om de grondexploitatie niet vast te stellen. De drie alternatieven worden uitgewerkt, inclusief tegenargumenten, risico's en consequenties.

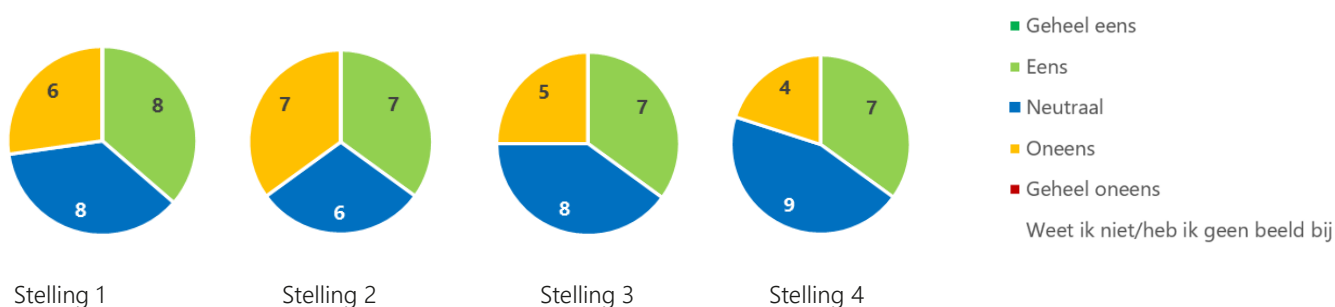
Ook het raadsvoorstel 'Vervanging sportveldverlichtingsmasten' (6) bevat een helder alternatief, namelijk dat een aantal masten met een corrosiebehandeling kunnen worden opgeknapt, waardoor de masten voor 2 jaar kunnen blijven staan. Daarbij worden zowel voordelen (tijdelijk behoud van masten tegen lagere kosten) als nadelen (beperkte levensduur, geen mogelijkheid tot verduurzaming, extra onderhouds- en keuringskosten en niet passend binnen het nieuwe buitensportbeleid) genoemd. Ook worden de financiële, beleidsmatige en technische gevolgen van het alternatief geschetst.

We zien ook meerdere raadsvoorstellen waar geen of beperkt alternatieven worden geschetst. Zo bevat het raadsvoorstel 'Wmo-verordening' (8) geen alternatieven. Onder het kopje 'Alternativen' staat "N.v.t.". Er staat niet uitgewerkt waarom dit niet van toepassing is. Voor het voorstel 'GIS en jongerenwerk in VO' (10) geldt bijvoorbeeld dat er als enige alternatief wordt geschetst om GIS niet voort te zetten. Hier worden echter geen voor- en tegenargumenten, gevolgen, en risico's expliciet beschreven.

Uit de open antwoorden op de enquête en de raadssessie is naar voren gekomen dat raadsleden zien dat er alternatieven worden geschetst, maar dat deze in hun ogen vaak niet compleet zijn. Raadsleden geven aan dat soms wordt afgedaan met het schetsen van het alternatief om het voorgenomen besluit niet te nemen. De raadsleden gaven hierover in de enquête de volgende antwoorden op de volgende vier stellingen, waarin opvalt dat er relatief veel neutrale antwoorden zijn:

In de raadsvoorstellen wordt inzichtelijk gemaakt:

1. Wat alternatieve keuzes zijn.
2. Wat de voor- en tegenargumenten zijn van alternatieve keuzes.
3. Wat mogelijke gevolgen zijn van de alternatieve keuzes.
4. Wat mogelijke risico's zijn van de alternatieve keuzes.



In de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken wordt onderkend dat het uitwerken van alternatieven in de praktijk niet eenvoudig is. Gewezen wordt daarbij op het feit dat de vergevorderde fase van het besluitvormingstraject, bijvoorbeeld waar al participatie heeft plaatsgevonden of voorbereidingen al zijn getroffen, soms maakt dat het minder voor de hand ligt om nog meerdere fundamenteel verschillende alternatieven voor te leggen. Het schetsen van alternatieven kan bijvoorbeeld ook beperkt of niet aan de orde zijn op het moment dat het raadsvoorstel raakt aan het moeten voldoen aan wettelijke eisen.

Het is wel van belang dat de mogelijke alternatieven die er zijn, expliciet worden gemaakt en worden toegelicht. Juist door voor de raad inzichtelijk te maken waar wél en waar níet voor gekozen kan worden, wordt duidelijk wat de reikwijdte van het te nemen besluit is en welke consequenties daaraan verbonden zijn. Ook wanneer de alternatieven beperkt zijn, of wanneer het enige realistische alternatief is om het voorgenomen besluit niet te nemen, kan dit gemotiveerd worden toegelicht. Ook door expliciet te maken waarom andere opties zijn afgefallen, waarom deze niet haalbaar of niet wenselijk zijn, en welke gevolgen dat zou hebben, wordt de besluitvorming voor de raad transparanter en beter navolgbaar.

Norm	Toets op de norm
Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt.	Het merendeel van de bestudeerde raadsvoorstellen bevat alternatieve beleidsopties. Tegelijkertijd constateren wij dat dit niet consequent en volledig gebeurt. In meerdere voorstellen blijft het bij het noemen van één alternatief, vaak het niet uitvoeren van het voorstel, of wordt "n.v.t." opgenomen zonder nadere toelichting, terwijl alternatieven wel denkbaar lijken. Daarnaast varieert de mate waarin alternatieven worden uitgewerkt sterk. In enkele voorstellen worden alternatieven concreet toegelicht, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's. In andere voorstellen blijft deze uitwerking beperkt of ontbreekt deze grotendeels. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête en de raadssessie. Uit de interviews komt naar voren dat het uitwerken van alternatieven in de praktijk niet altijd eenvoudig is, bijvoorbeeld vanwege wettelijke kaders of de fase van het besluitvormingsproces. Tegelijkertijd wordt daarbij ook erkend dat juist in die situaties het expliciet maken van de afweging en de (beperkte) keuzevrijheid van belang is voor de raad. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



4.1.3. Voortbouwen op eerder vastgesteld beleid/eerder genomen raadsbesluiten

Ten behoeve van dit criterium is voor drie van de vijftien raadsvoorstellen bekeken hoe deze zich verhouden tot eerdere voorstellen uit het desbetreffende besluitvormingstraject. Het gaat om de voorstellen:

- 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3);
- 'Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema' (5);
- en 'GIS en jongerenwerk in VO' (10).

Voor deze voorstellen is bekeken of aspecten die eerder in het traject zijn besloten, ook een logische plek hebben gekregen in het uiteindelijke raadsvoorstel, of dat de raad is meegenomen bij wijzigingen daarin. De besluitvormingsprocedure zelf is niet onderzocht en daarmee wordt ook geen second opinion op de inhoud van de besluitvormingstrajecten zelf gegeven. In Bijlage 5 zijn de besluitvormingstrajecten concreet uitgewerkt.

Uit onze analyse blijkt dat over het algemeen duidelijk wordt verwezen naar eerder genomen raadsbesluiten. De raadsvoorstellen bevatten een vast onderdeel 'Eerdere behandeling', waarin wordt verwezen naar eerdere raadsvergaderingen. Een uitzondering vormt het raadsvoorstel 'Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema' (5), waarin onder 'Eerdere behandeling' geen eerdere raadsvergaderingen staan opgenomen. Dit terwijl verderop in het voorstel wel staat dat de raad in 2015 besloten heeft om in principe in te stemmen met een beoogde grondruil. Ook wordt terugverwezen naar dat de raad krediet beschikbaar heeft gesteld om de mogelijkheden te onderzoeken voor woningbouw op het perceel aan de Betonwei. Daarbij wordt dus niet expliciet verwezen naar een raadsbesluit of raadsvergadering. Het is dus niet navolgbaar waar destijds precies over is besloten.

Verder geldt dat wordt verwezen naar eerder vastgesteld beleid. De mate waarin ook concreet wordt gemaakt hoe het voorgestelde besluit daaraan bijdraagt, is wisselend. Voor het besluitvormingstraject van het voorstel 'Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema' (3) geldt bijvoorbeeld dat in de voorstellen expliciet wordt verwezen naar relevante beleidsdocumenten en planologische kaders. Zo wordt verwezen naar de woningbouwafspraken en de woonvisie als basis voor het mogelijk maken van een beperkte woningtoevoeging aan de rand van het dorp.

Voor het raadsvoorstel 'GIS en jongerenwerk in VO' geldt dat in het voorstel expliciet wordt verwezen naar een eerder aangenomen motie om de Gebiedsteammedewerker In School (GIS) en het jongerenwerk op de scholen voor Voortgezet Onderwijs (VO) in de begroting op te nemen. Het voorstel bouwt daarmee logisch en expliciet voort op deze motie. Ook wordt in het voorstel verwezen naar de Landelijke Hervormingsagenda Jeugd en de Fryske Regiovisie Jeugdhulp en hoe het voortzetten van de GIS en het jongerenwerk in het VO daaraan bijdraagt.

In het besluitvormingstraject 'Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema' (5) zien we dat wisselend is of en hoe er naar eerder vastgesteld beleid wordt verwezen. In het voorstel van 19 november 2015 staat dat de beoogde grondruil voortkomt uit een rapportage 'visie clustering (sport)accommodaties te Harkema', die in 2009 door Plaatselijk Belang Harkema (PBH) aan het gemeentebestuur werd aangeboden. Tevens blijkt uit dit raadsvoorstel dat in de structuurvisie, door de raad vastgesteld op 11 januari 2013, de basis is gelegd voor de realisatie van de rapportage van PBH. In het uiteindelijke voorstel van 22 mei 2025 wordt echter niet naar de structuurvisie én niet naar de rapportage van PBH verwezen. Er staat in het voorstel van 22 mei 2025 dan weer wel dat het voorstel past binnen het beleid om te streven naar een goede ruimtelijke ordening / ETFAL, volgens de Omgevingswet.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt.	In de bestudeerde raadsvoorstellen wordt in de meeste gevallen expliciet verwezen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere raadsbesluiten. Het vaste onderdeel 'Eerdere behandeling' in het format draagt hieraan bij en maakt dat eerdere besluitvorming in veel gevallen navolgbaar is. Ook wordt in verschillende voorstellen verwezen naar relevante beleidskaders, waarmee zichtbaar wordt dat voorstellen voortbouwen op bestaand beleid. Tegelijkertijd constateren wij dat deze verwijzingen niet consequent en volledig plaatsvinden. In enkele gevallen ontbreken verwijzingen naar eerdere besluitvorming in het daarvoor bestemde onderdeel, terwijl daar elders in het voorstel wel impliciet naar wordt verwezen. Hierdoor is niet altijd duidelijk op welk concreet raadsbesluit het voorstel voortbouwt en wordt de navolgbaarheid van het besluitvormingstraject beperkt. Daarnaast verschilt de mate waarin wordt toegelicht hoe het voorstel bijdraagt aan eerder vastgesteld beleid. Dit maakt dat voor de raad niet in alle gevallen inzichtelijk is hoe het voorgestelde besluit zich verhoudt tot eerder gemaakte keuzes of ambities. Op basis van deze bevindingen concluderen wij dat raadsvoorstellen over het algemeen verwijzen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere besluitvorming, maar dat dit niet consequent en voldoende concreet gebeurt. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.

Tenslotte toetsen we hieronder de norm die gaat over de ervaringen van de raad ten aanzien van de beleidsrationaliteit.

Norm	Toets op de norm
Raadsleden ervaren de beleidsrationaliteit (beleidsmatige relevantie en inbedding) als voldoende duidelijk, en vinden dat voorstellen expliciet en helder aansluiten bij eerder vastgesteld beleid, ambities en doelen.	Uit de enquête en de raadssessie komt naar voren dat de raadsleden de beleidsrationaliteit over het algemeen als voldoende ervaren, maar wel ruimte zien om de concreetheid van de bijdrage van het raadsvoorstel aan eerder vastgesteld beleid te verbeteren. Daarnaast geven raadsleden aan dat alternatieven te summier worden uitgewerkt. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.



Bijlagen

Bijlage 1: Getoetst normenkader

Proces totstandkoming, distributie en archivering raadsvoorstellen

Norm	Toets op de norm
De gemeente beschikt over vastgestelde formats en/of protocollen waarin het proces van totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen is beschreven.	Er zijn uitgebreide en uitgewerkte procesbeschrijvingen die samen inzichtelijk maken hoe het proces van totstandkoming tot aan de archivering van de raadsvoorstellen eruit ziet. In deze documenten zijn de stappen in het proces, evenals de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken functionarissen, systematisch beschreven. Op basis van deze bevindingen concluderen wij dat er wordt voldaan aan deze norm.
De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen zijn duidelijk beschreven.	Uit de documentanalyse blijkt dat de gemeente beschikt over uitgewerkte procesbeschrijvingen waarin per processtap de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn vastgelegd. Uit de interviews met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen komt naar voren dat de beschreven processtappen uit de verschillende documenten herkenbaar zijn voor de geïnterviewden en in de praktijk het uitgangspunt vormen voor de werkwijze. Wel blijkt uit de documentanalyse dat de andere rol van de griffie ten aanzien van het adviseren over de kwaliteit van raadsvoorstellen, nog niet is verwerkt in de procesbeschrijvingen. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.
De afspraken over de totstandkoming, distributie en archivering van de raadsvoorstellen worden in de praktijk toegepast.	Uit de interviews blijkt dat de verschillende stappen, zoals beschreven in de procesbeschrijvingen, herkenbaar zijn en het uitgangspunt vormen voor de werkwijze. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat er in de praktijk op onderdelen wordt afgeweken van het proces en dat sommige stappen op verschillende manieren worden toegepast. Dit geldt met name voor het consulteren van collega's en integraal opstellen van de voorstellen. Daarnaast blijkt uit de verschillende gesprekken en uit de raadsessie dat er nog geen eenduidig beeld bestaat voor het gewenste moment en de gewenste wijze van betrokkenheid van de griffie. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.
De formats en/of protocollen worden consequent toegepast en zijn bij alle betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, griffie, raad) bekend.	Uit de gesprekken blijkt dat het proces zoals dit is uitgewerkt op papier, consequent wordt toegepast. Daarbij blijkt uit de gesprekken wel dat het huidige proces nieuw is en de ervaringen daarmee nog beperkt zijn. Er zijn twee verbeterpunten: het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het eenduidig en tijdig betrekken van de griffie in de nieuwe rol. Ook blijkt uit de raadsessie en enquête dat met name bij de raad het proces niet volledig bekend is. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.



Kwaliteit van raadsvoorstellen

Norm	Toets op de norm
Duidelijk is vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria de raadsvoorstellen moeten voldoen.	Uit de documentanalyse blijkt dat er een vast format is waarin de belangrijkste kwaliteitsaspecten van raadsvoorstellen zijn opgenomen. Daarmee is in formele zin vastgelegd aan welke onderdelen een voorstel moet voldoen. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat dit format herkenbaar en behulpzaam is bij het structureren van voorstellen. Tegelijkertijd komt uit de documentanalyse en gesprekken naar voren dat de toelichting per onderdeel niet altijd richtinggevend is. Sommige onderdelen (zoals beslispunten) zijn concreet uitgewerkt, terwijl andere (zoals alternatieven) vrij algemeen zijn geformuleerd. Hierdoor hebben opstellers ruimte in de wijze en het detailniveau van invulling. Op basis hiervan concluderen wij dat aan deze norm gedeeltelijk wordt voldaan .
Intern is duidelijk geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat voorstellen naar de raad gaan.	Uit de documentanalyse en interviews blijkt dat de gemeente op meerdere manieren stuurt op de kwaliteit van raadsvoorstellen. Er zijn controlemomenten voorzien in het proces, er is een vast format en er wordt ingezet op trainingen en ondersteuning bij het opstellen van voorstellen. Dit wijst erop dat er actief wordt gestuurd op kwaliteit. Dit beeld wordt ondersteund door de enquête en raads sessie: raadsleden zijn over het algemeen redelijk positief over de kwaliteit van de voorstellen en beoordelen de kwaliteit van de voorstellen gemiddeld met een 6,48. Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat er geen eenduidig en gedeeld kwaliteitskader is voor wat een 'goed' raadsvoorstel is. Het format biedt hiervoor onvoldoende concrete houvast. Daarnaast komen uit de interviews meerdere aandachtspunten naar voren, zoals het niet consequent integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en daarnaast onduidelijkheid bij de rol van de griffie. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze grotendeels zijn opgebouwd volgens het vaste format. Dit zorgt voor een herkenbare structuur en draagt bij aan een logische opbouw. Tegelijkertijd zien we dat het format niet overal consistent wordt toegepast. In enkele voorstellen ontbreken standaardkopjes of worden deze niet ingevuld. Opstellers voegen daarnaast eigen kopjes toe, wat de uniformiteit vermindert. Uit de enquête blijkt dat raadsleden hierover wisselend oordelen. Ongeveer de helft is het eens met de stelling dat de voorstellen een heldere en logische opbouw hebben, terwijl de andere helft neutraal of negatief is. Dit bevestigt dat de opbouw in de praktijk niet altijd als eenduidig wordt ervaren. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat alle voorstellen een samenvatting bevatten, conform het format. Tegelijkertijd zien we dat de samenvattingen niet altijd bondig en kernachtig zijn. In enkele voorstellen zijn samenvattingen te uitgebreid en bevatten zij veel contextinformatie. Uit de enquête en raadssessie blijkt dat raadsleden hierover verdeeld zijn. Een deel van de raadsleden ervaart de samenvattingen als kernachtig, terwijl een ander deel deze juist als te uitgebreid of onvoldoende duidelijk beschouwt. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.	Uit de analyse van de besluitvormende raadsvoorstellen blijkt dat deze consequent duidelijke en concreet geformuleerde beslispunten bevatten. Helder is waar de raad een besluit over moet nemen en de beslispunten sluiten logisch aan op de inhoud en onderbouwing van het voorstel. Uit de enquête blijkt daarnaast dat raadsleden overwegend positief zijn over de duidelijkheid van de beslispunten. Slechts een beperkt aantal raadsleden is het hiermee oneens, terwijl een meerderheid instemt met de stelling. Daarmee wordt voldaan aan de norm.
Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de meeste raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar zijn, maar dat bij een substantieel aantal voorstellen (6 van de 15) de zelfstandige leesbaarheid tekortschiet. In deze voorstellen is essentiële informatie alleen opgenomen in bijlagen of wordt sterk verwezen naar externe documenten, zonder dat de kern daarvan in het voorstel zelf wordt toegelicht. Hierdoor kan de raad het voorstel niet volledig begrijpen zonder aanvullende stukken te raadplegen. Uit de gesprekken blijkt dat dit samenhangt met het ontbreken van een gedeeld beeld en duidelijke richtlijnen in het format over wat in het voorstel zelf moet staan en wat in bijlagen thuishoort. Uit de enquête blijkt tot slot dat raadsleden overwegend kritisch zijn op de zelfstandige leesbaarheid (slechts 5 van de 21 raadsleden zijn positief). Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat bijlagen doelgericht zijn toegevoegd. De bijlagen zijn logisch en relevant voor de voorstellen. Tegelijkertijd zien we dat in 6 van de 15 voorstellen in de tekst niet expliciet wordt verwezen naar de (inhoud van de) bijlagen). Hierdoor is voor de lezer niet altijd duidelijk waarom een bijlage is toegevoegd en welke informatie daarin relevant is. Uit de interviews blijkt dat er geen eenduidig beeld is bij welke type informatie in bijlagen thuishoort en hoe daarnaar te verwijzen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête-uitkomsten, waarin raadsleden verdeeld zijn over in hoeverre bijlagen doelgericht worden toegevoegd (9 eens, 7 neutraal, 5 oneens) en door de raadssessie, waarin is aangegeven dat de relevantie van bijlagen vaak onduidelijk is en dat expliciete verwijzingen naar relevante onderdelen ontbreken. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
De taal in raadsvoorstellen is toegankelijk, bevat geen onnodig jargon en eventuele vaktermen en afkortingen worden helder uitgelegd.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de toegankelijkheid van de taal wisselend is. In meerdere voorstellen is het taalgebruik complex en minder toegankelijk, met name bij technisch of beleidsmatig complexe onderwerpen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête, waarin raadsleden verdeeld zijn over de toegankelijkheid van de taal (10 eens, 5 neutraal, 6 oneens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm gedeeltelijk voldaan. Meerdere voorstellen bevatten daarnaast jargon. Raadsleden zijn hier kritisch op: een meerderheid beoordeelt het gebruik van jargon negatief (1 geheel oneens, 7 oneens, 6 neutraal, 5 eens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm gedeeltelijk voldaan. Verder blijkt uit de analyse dat vaktermen en afkortingen regelmatig niet worden uitgelegd of uitgeschreven. Dit wordt bevestigd door de enquête: een meerderheid van de raadsleden is het oneens met de stelling dat vaktermen en afkortingen worden uitgelegd (11 oneens, 4 neutraal, 6 eens). Daarmee wordt aan dit deel van de norm niet voldaan.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over (financiële, personele en juridische) consequenties.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat er in vrijwel alle voorstellen (waar relevant) aandacht is voor de financiële consequenties. Tegelijkertijd zien we dat in een aantal gevallen de financiële onderbouwing niet volledig is. Uit de enquête en raadssessie komt naar voren dat raadsleden over de financiële consequenties positiever zijn dan over de personele en juridische consequenties. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan dit deel van de norm. Juridische consequenties worden (waar relevant) benoemd en toegelicht. Wel constateren wij dat de juridische duiding niet altijd volledig is uitgewerkt, bijvoorbeeld waar vooral context wordt geschetst maar minder wordt ingegaan op concrete juridische gevolgen of risico's. Dit wordt ook door raadsleden herkend in de enquête en raadssessie. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan dit deel van de norm. Personele consequenties blijven in de meeste voorstellen onderbelicht of geheel afwezig. Slechts in enkele gevallen wordt hier aandacht aan besteed, en ook dan blijft dit vaak beperkt tot algemene opmerkingen zonder concrete uitwerking. Dit beeld wordt bevestigd door raadsleden in de raadssessie en enquête. Daarmee wordt niet voldaan aan dit deel van de norm.
Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf.	Uit de analyse van de 15 voorstellen blijkt dat de raadsvoorstellen een kopje 'Kanttekenings/risico's' bevatten. Tegelijkertijd zien we dat in meerdere voorstellen risico's als 'n.v.t.' worden aangeduid, terwijl risico's wél relevant lijken, of dat slechts één beperkt risico wordt benoemd. Dit beeld wordt bevestigd door de ambtelijke interviews, waarin wordt aangegeven dat het expliciet benoemen van risico's lastig is en niet altijd gebeurt. Daarnaast hebben raadsleden in de raadssessie en enquête aangegeven dat de uitwerking van de risico's regelmatig beperkt is. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdsplan voor de uitvoering en evaluatie.	Voor ongeveer de helft van de bestudeerde voorstellen geldt dat er een helder en realistisch tijdsplan is opgenomen voor de uitvoering, vooral bij beleidsplannen. In veel andere voorstellen ontbreekt een concreet overzicht van planning, fasering of evaluatiemomenten geheel of wordt volstaan met "n.v.t." zonder toelichting. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.
Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.	Voor een beperkt deel van de voorstellen geldt dat aan is gegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt. Op het moment dat geen evaluatie plaatsvindt, wordt dit niet in het voorstel gemotiveerd. Dit beeld is bevestigd in de interviews. Raadsleden geven hierover in de enquête en raadssessie aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in waarom wel of niet wordt geëvalueerd, dat evaluaties niet altijd zichtbaar terugkomen op de LTA en dat regelmatig navraag moet worden gedaan naar de stand van zaken van een evaluatie. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.



Beleidsrationaliteit

Norm	Toets op de norm
De raadsvoorstellen maken duidelijk welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen, waarom dit probleem relevant en actueel is, en hoe het voorstel bijdraagt aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.	Uit de bestudeerde voorstellen blijkt welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen en waarom dit probleem relevant en actueel is. De raad bevestigt dit beeld in de enquête. Daarmee wordt aan het eerste deel van deze norm voldaan. Daarnaast zien we dat er in de meeste voorstellen wordt verwezen naar eerder vastgestelde beleidsdoelen/ambities. De mate waarin ook concreet wordt gemaakt hoe het voorgestelde besluit bijdraagt aan die doelen/ambities, is wisselend. Raadsleden bevestigen dit beeld in de enquête en raadsessie. Ook in interviews is bevestigd dat het maken van deze koppeling expliciteter kan en dat er geen eenduidig beeld is bij hoe dit te doen. Daarmee wordt aan het tweede deel van deze norm gedeeltelijk voldaan.
Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt.	We zien bij meerdere van de bestudeerde voorstellen dat is geëxpliciteerd dat is afgeweken van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten. Daarmee is aan deze norm voldaan.
Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt.	Het merendeel van de bestudeerde raadsvoorstellen bevat alternatieve beleidsopties. Tegelijkertijd constateren wij dat dit niet consequent en volledig gebeurt. In meerdere voorstellen blijft het bij het noemen van één alternatief, vaak het niet uitvoeren van het voorstel, of wordt "n.v.t." opgenomen zonder nadere toelichting, terwijl alternatieven wel denkbaar lijken. Daarnaast varieert de mate waarin alternatieven worden uitgewerkt sterk. In enkele voorstellen worden alternatieven concreet toegelicht, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's. In andere voorstellen blijft deze uitwerking beperkt of ontbreekt deze grotendeels. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête en de raadsessie. Uit de interviews komt naar voren dat het uitwerken van alternatieven in de praktijk niet altijd eenvoudig is, bijvoorbeeld vanwege wettelijke kaders of de fase van het besluitvormingsproces. Tegelijkertijd wordt daarbij ook erkend dat juist in die situaties het expliciet maken van de afweging en de (beperkte) keuzevrijheid van belang is voor de raad. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt.	In de bestudeerde raadsvoorstellen wordt in de meeste gevallen expliciet verwezen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere raadsbesluiten. Het vaste onderdeel 'Eerdere behandeling' in het format draagt hieraan bij en maakt dat eerdere besluitvorming in veel gevallen navolgbaar is. Ook wordt in verschillende voorstellen verwezen naar relevante beleidskaders, waarmee zichtbaar wordt dat voorstellen voortbouwen op bestaand beleid. Tegelijkertijd constateren wij dat deze verwijzingen niet consequent en volledig plaatsvinden. In enkele gevallen ontbreken verwijzingen naar eerdere besluitvorming in het daarvoor bestemde onderdeel, terwijl daar elders in het voorstel wel impliciet naar wordt verwezen. Hierdoor is niet altijd duidelijk op welk concreet raadsbesluit het voorstel voortbouwt en wordt de navolgbaarheid van het besluitvormingstraject beperkt. Daarnaast verschilt de mate waarin wordt toegelicht hoe het voorstel bijdraagt aan eerder vastgesteld beleid. Dit maakt dat voor de raad niet in alle gevallen inzichtelijk is hoe het voorgestelde besluit zich verhoudt tot eerder gemaakte keuzes of ambities. Op basis van deze bevindingen concluderen wij dat raadsvoorstellen over het algemeen verwijzen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere besluitvorming, maar dat dit niet consequent en voldoende concreet gebeurt. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.

Ervaringen van raadsleden

Norm	Toets op de norm
Raadsleden ervaren raadsvoorstellen als overzichtelijk, begrijpelijk en inhoudelijk volledig genoeg om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren.	Raadsleden constateren dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen over het geheel genomen voldoende is, wat tot uiting komt in een gemiddelde waardering van een 6,48 voor de kwaliteit van voorstellen in de enquête. Daarbij zien raadsleden verschillende aandachtspunten, bijvoorbeeld op het gebied van de zelfstandig leesbaarheid, het taalgebruik en de evaluatie. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.
Raadsleden ervaren de beleidsrationaliteit (beleidsmatige relevantie en inbedding) als voldoende duidelijk, en vinden dat voorstellen expliciet en helder aansluiten bij eerder vastgesteld beleid, ambities en doelen.	Uit de enquête en de raadsessie komt naar voren dat de raadsleden de beleidsrationaliteit over het algemeen als voldoende ervaren, maar wel ruimte zien om de concreetheid van de bijdrage van het raadsvoorstel aan eerder vastgesteld beleid te verbeteren. Daarnaast geven raadsleden aan dat alternatieven te summier worden uitgewerkt. Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.



Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Bestudeerde documenten

De volgende 15 raadsvoorstellen (inclusief bijlagen en evt. raadsvoorstellen waar deze voorstellen op voortbouwen) zijn bestudeerd:

	Domein	Jaar	Aard	Input	Lokaal opgesteld	Type voorstel is representatief
Gemeentelijk Rioleringsplan 2023-2027 (1)	Fysiek	2023	BV	TG	✓	Ja Periodieke actualisatie Raakt budgetrecht
Concept Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG) (2)	Fysiek	2023	MV	TG	✓	Ja Lokale bijdrage in bovenlokale samenwerking
Verklaring van geen bedenkingen Mellereed 2A Harkema (en aansluitend: behandeling in oktober 2024) (3)	Fysiek	2024	BV	Raad	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Raadsvoorstel gebiedsontwikkeling Surhuisterveen (4)	Fysiek	2024	BV	Raad	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Ontwikkeling perceel Betonwei Harkema (5)	Fysiek	2025	BV	Raad	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
Raadsvoorstel Vervanging sportveldverlichtingsmasten (6)	Fysiek	2025	BV	Raad	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Uitbreidingsplan bedrijventerrein De Swadde Buitenpost (7)	Fysiek	2025	BV	TG/ Org.	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Wmo-verordening (8)	Sociaal	2022	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
Preventie- en handavingsplan middelengebruik (9)	Sociaal	2024	BV	TG	✓	Ja Wordt periodiek geactualiseerd door raad
GIS en jongerenwerk in VO (10)	Sociaal	2024	BV	TG	✓	Ja Raad bepaalt beleid en budget
Afstemmings- en fraudeverordening Participatiewet / IOAW (11)	Sociaal	2025	BV	Org.	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) (12)	Sociaal	2025	MV	TG/ raad	✓	Ja Bevoegdheid raad i.h.k.v. bijdrage aan landelijk beleid wel/geen opvolging motie
Subsidieregeling activiteiten jaarwisseling Achtkarspelen (13)	Sociaal	2025	BV	Raad	✓	Ja Kan vaker komen i.h.k.v. budgetrecht
Beleidsplan toerisme en recreatie (14)	Sociaal/ fysiek	2023	BV	TG	✓	Ja Komt periodiek voor raad stelt beleid vast
Uitgangspuntennotitie buitensportaccommodatiebeleid (15)	Sociaal/ fysiek	2025	MV	TG	✓	Ja Raad kan bij nieuw beleid beleidsuitgangspunten meegeven

Figuur. Selectie raadsvoorstellen¹⁰

Daarnaast zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Verordening op de agendacommissie Achtkarspelen 2026 (incl. raadsvoorstel en raadsbesluit van vaststelling)
- Collegebrief - Overdrachtsdocument oude aan nieuwe raad en concept-verordening Agendacommissie (10 december 2025)
- Procesbeschrijvingen raadsproces en collegeadvies (29 januari 2026)
- Bachelorscriptie Mirthe den Hollander - *Een onderzoek naar de positie van de gemeenteraad in Achtkarspelen* (13 juni 2025)
- Format meningvormend/besluitvormend raadsvoorstel (versie 13 juli 2021)

Gevoerde interviews

Er zijn interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie (10x), de griffie (1x), een vertegenwoordiging van het college (2x wethouders) en de raad. Bij de raadsessie waren 8 raadsleden aanwezig, van 7 verschillende partijen/groeperingen (1x PVV, 2x CDA, 1x ChristenUnie, 1x GroenLinks, 1x Gemeentebelangen Achtkarspelen, 1x PvdA en 1x zelfstandig raadslid).

¹⁰ Voor het voorstel 'gebiedsontwikkeling Surhuisterveen' (4) geldt dat dit voortel uiteindelijk alleen meningvormend is behandeld. Het stond op de agenda voor een besluitvormende raadsvergadering, maar is toen op verzoek van de raad van de agenda gehaald. Voor dit onderzoek is wel het besluitvormende raadsvoorstel bestudeerd.

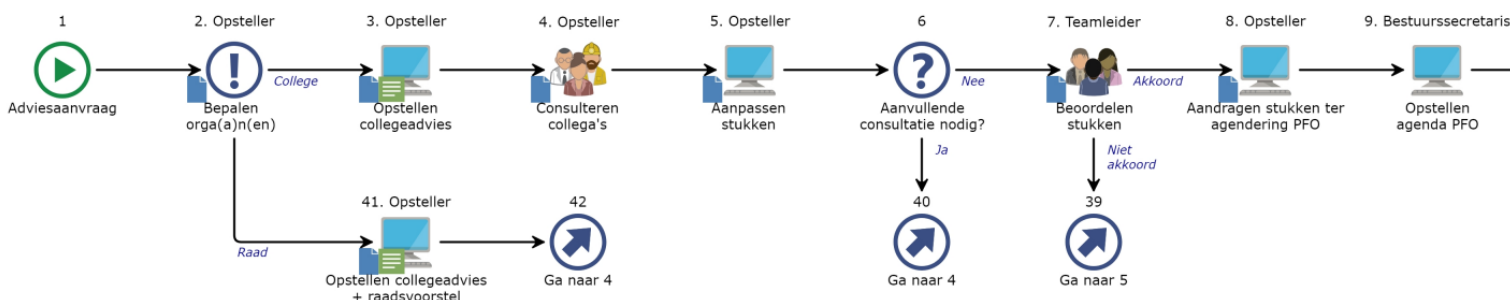


Functie	Datum gesprek
Wethouders (2x)	28 januari 2026
Ambtelijke organisatie – sociaal domein (4x)	29 januari 2026
Ambtelijke organisatie – fysiek domein (3x)	29 januari 2026
Bestuurssecretaris, gemeentesecretaris en concerncontroller	29 januari 2026
Griffier	29 januari 2026
Raadsleden (8x)	29 januari 2026

Bijlage 3: Procesbeschrijving raadsvoorstellen

Het proces is onderverdeeld in drie overkoepelende stappen, die zijn uitgewerkt in drie verschillende documenten. In deze documenten zijn per tussenstap de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen beschreven. We lopen hier de verschillende stappen achtereenvolgens langs: eerst het proces 'collegeadvies', vervolgens het proces 'agenderen op de Lange Termijn Agenda' en tot slot het 'raadsproces'.

Proces collegeadvies



Stap 1:

De ambtelijke organisatie wordt gevraagd het betreffende orgaan te voorzien van advies.

Stap 2:

Vervolgens bepaalt de opsteller of college dan wel raad hierover beslist. Het afwegingskader hiervoor wordt onder andere gevormd door het budgetrecht, vastgestelde beleidskaders en afspraken met de raad. Bij deze stap staat opgenomen dat indien de raad beslissingsbevoegdheid heeft, er een raadsvoorstel opgesteld en bijgevoegd dient te worden aan het collegeadvies.

Stap 3 (stap 41 in de afbeelding):

Indien het om een raadsvoorstel gaat, stelt de opsteller naast het collegeadvies een raadsvoorstel op, conform het format (zie paragraaf 3.2.1.) De opsteller voegt bijlagen toe, beoordeelt wie geconsulteerd moet worden en stuurt het collegeadvies en raadsvoorstel door naar de te consulteren collega's. Daarna geeft de opsteller aan de griffie het onderwerp door, en voor welke raadsvergadering dit geagendeerd moet worden of wanneer het onderwerp verwacht kan worden voor de Lijst Ingekomen Stukken (LIS).



Stap 4 t/m 6:

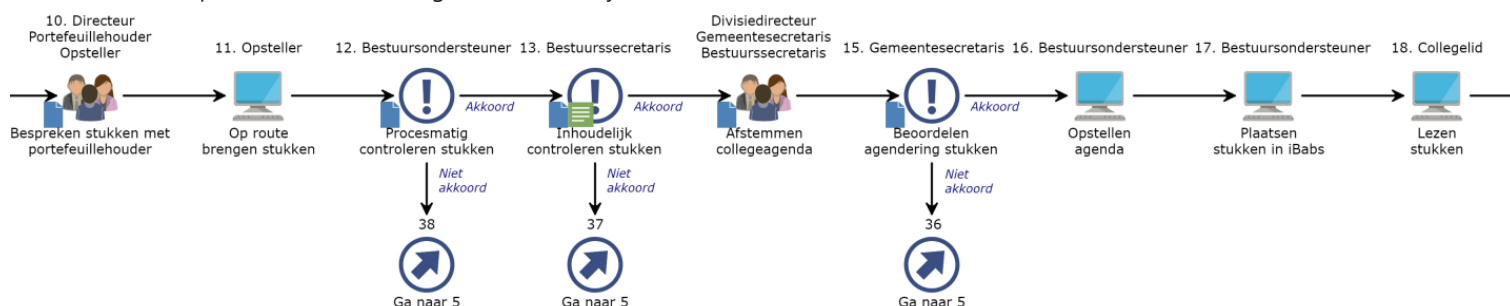
In stap 4 consulteren de benodigde collega's, inclusief teamleider, het collegeadvies en raadsvoorstel. In stap 5 verwerkt de opsteller de input van de geconsulteerde collega's en/of herstelt fouten na retour (zie stap 7). Dit leidt tot een aangepast collegeadvies en raadsvoorstel met bijlagen, waarin de input van de geconsulteerde collega's is verwerkt. Vervolgens kan nog worden bepaald of aanvullende consultatie benodigd is. In dat geval worden deze stappen opnieuw uitgevoerd.

Stap 7:

In deze stap beoordeelt de teamleider de stukken. In het geval dat de teamleider akkoord gaat, worden de stukken doorgezonden naar de opsteller. Indien de teamleider niet akkoord is, worden de stukken gemotiveerd teruggezonden naar de opsteller (en gaat daarmee weer naar stap 5).

Stap 8 t/m 11:

In stap 8 vraagt de opsteller bij het bestuurssecretariaat de geacordeerde stukken aan ter agendering voor het PFO (portefeuillehoudersoverleg). In stap 9 stelt de bestuurssecretaris de agenda op voor het PFO op basis van de aangedragen stukken, en plaatst de agenda in iBabs. In stap 10 worden vervolgens de stukken in het PFO besproken door de directeur en de portefeuillehouder. De directeur beoordeelt de stukken. Als de portefeuillehouder opmerkingen heeft die aanpassingen van de stukken tot gevolg hebben, worden de geconsulteerde collega's hierin meegenomen. Vervolgens legt de opsteller de datum van het overleg en de beoordeling van de portefeuillehouder vast, en stuurt de stukken vervolgens door naar de bestuursondersteuner. Vervolgens brengt de opsteller de stukken 'op route' naar het college middels het systeem Corsa/Liber.



Stap 12 t/m 17:

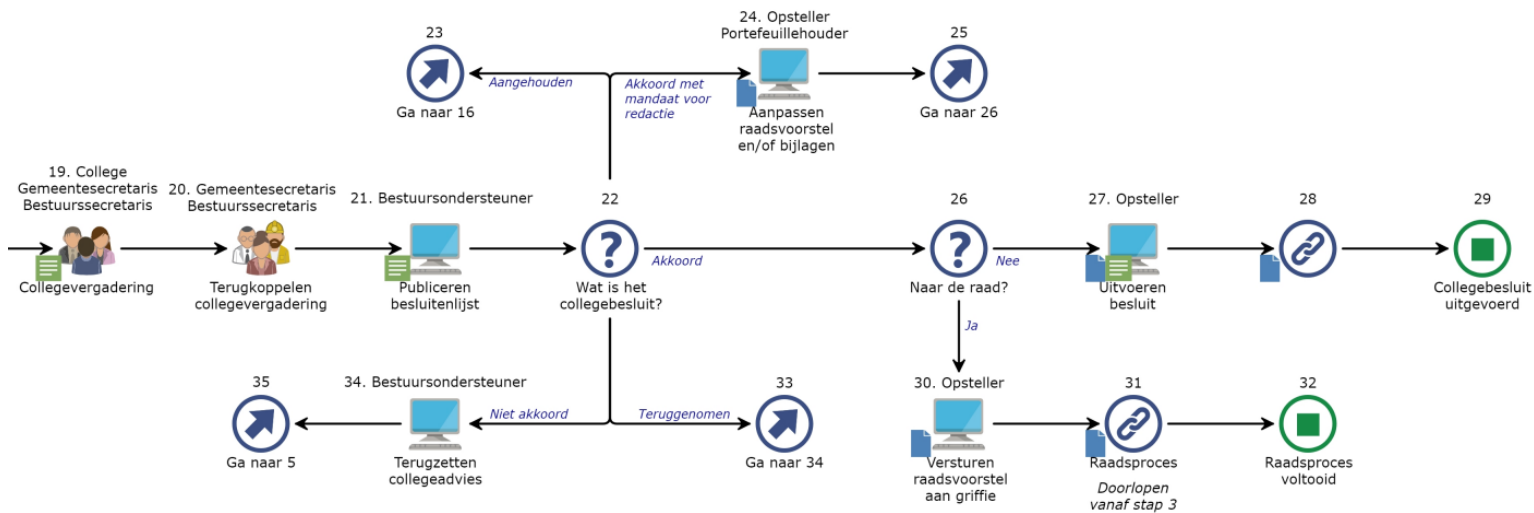
In stap 12 controleert de bestuursondersteuner in systeem Corsa de stukken **procesmatig** op of deze compleet zijn aangeleverd en of daarbij de juiste formats zijn gebruikt en gevuld. Indien de bestuursondersteuner niet akkoord is, wordt teruggespeeld naar stap 5. Vervolgens worden een concept agenda en concept besluitenlijst opgesteld. Het collegeadvies en raadsvoorstel worden doorgestuurd naar de bestuurssecretaris.

In stap 13 controleert de bestuurssecretaris de stukken inclusief bijlagen **inhoudelijk** en voorziet deze indien nodig van annotaties. Ook hier geldt dat indien de bestuurssecretaris niet akkoord gaat, terug wordt gegaan naar stap 5. Indien wel akkoord, worden de stukken doorgezonden naar de gemeentesecretaris. Daarna stemmen de concerncontroller, divisiedirecteur, gemeentesecretaris en bestuurssecretaris in stap 14 de collegeagenda af.

In stap 15 beoordeelt de gemeentesecretaris vervolgens of de stukken geagendeerd kunnen worden, en kijkt daarbij onder andere naar de politieke lading van het stuk. Indien het stuk niet op de agenda kan, bijvoorbeeld omdat het niet integraal is opgesteld door middel van consultatie, niet helder/goed leesbaar is of dat de politieke context niet op orde



is, wordt teruggegaan naar stap 5. Indien akkoord, worden de stukken geagendeerd. De bestuursondersteuner stelt in stap 16 de agenda op voor de collegevergadering, deelt de agenda aan de betrokkenen via iBabs en publiceert de agenda. In stap 17 worden de stukken door de bestuursondersteuner in iBabs gezet.



Stap 18 t/m 21:

In stap 18 leest het collegelid de stukken die in iBabs staan, ter voorbereiding op de collegevergadering. In de collegevergadering in stap 19, worden de stukken behandeld en worden besluiten genomen. Incidenteel – op uitnodiging - is de opsteller ook aanwezig bij de collegevergadering. Vervolgens koppelt de gemeentesecretaris of de bestuurssecretaris in stap 20 de genomen besluiten toe aan de ambtelijke organisatie, en zet vervolgacties uit in het geval van aanhouden, terugnemen, of niet akkoord (zie stap 22). In stap 21 publiceert de bestuursondersteuner de besluitenlijst intern op JIP en archiveert de stukken in Corsa.

Stap 22:

In de collegevergadering (stap 19) kan het volgende worden besloten over de stukken:

1. Akkoord: het collegeadvies (+evt. raadsvoorstel en bijlagen) is akkoord bevonden.
2. Akkoord met mandaat voor redactie: het collegeadvies (+evt. raadsvoorstel en bijlagen) is akkoord bevonden onder voorbehoud dat de opsteller gedefinieerde aanpassingen doorvoert. → In dit geval wordt het raadsvoorstel en/of bijlage aangepast met mandaat voor redactie door de opsteller, in afstemming met de portefeuillehouder. Hierna volgt stap 26.
3. Niet akkoord: het collegeadvies (+ evt. raadsvoorstel en bijlagen) is afgewezen en gaat terug naar de opsteller (stap 34) en gaat hiermee terug naar stap 5.
4. Teruggenomen: het collegeadvies (+ evt. raadsvoorstel en bijlagen) is teruggenomen en wordt door de bestuursondersteuner teruggezet aan de opsteller (stap 34) en gaat daarmee terug naar stap 5.
5. Aangehouden: het collegeadvies (+ evt. raadsvoorstel en bijlagen) wordt aangehouden en de portefeuillehouder bepaalt wanneer het stuk opnieuw geagendeerd wordt. → In dit geval gaat het stuk terug naar stap 16 (opstellen agenda voor de collegevergadering).

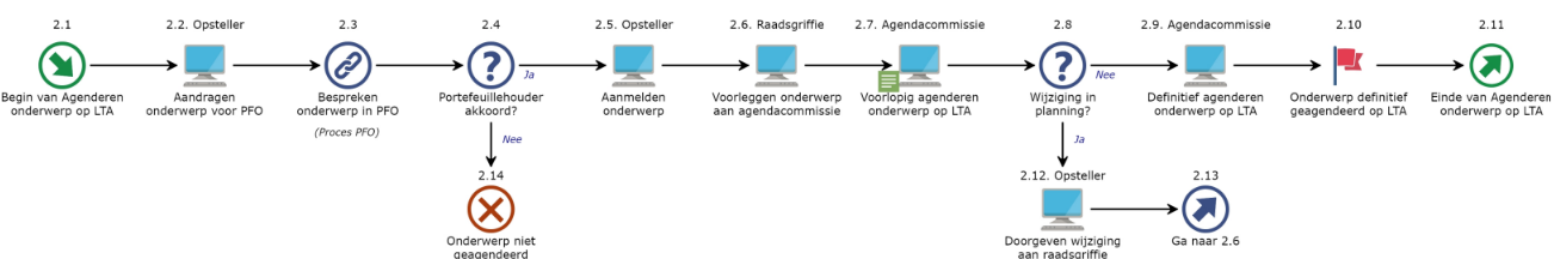


Stap 23 (stap 26 in de afbeelding) en verder:

In het geval het om een raadsvoorstel gaat, wordt deze (inclusief bijlagen) in stap 23 verstuurd naar de griffie. In het geval het om een collegebesluit gaat en deze akkoord is, kan deze uitgevoerd worden. Het geaccordeerde besluit wordt dan uitgevoerd, afgesloten in Corsa en ter archivering aangeboden bij DIV.

In het geval het om een raadsvoorstel gaat, wordt deze door de opsteller met akkoord van het college inclusief bijlagen naar de griffie verstuurd. Dan komt het voorstel in het raadsproces.

Proces agenderen onderwerp op de Lange Termijn Agenda (LTA)

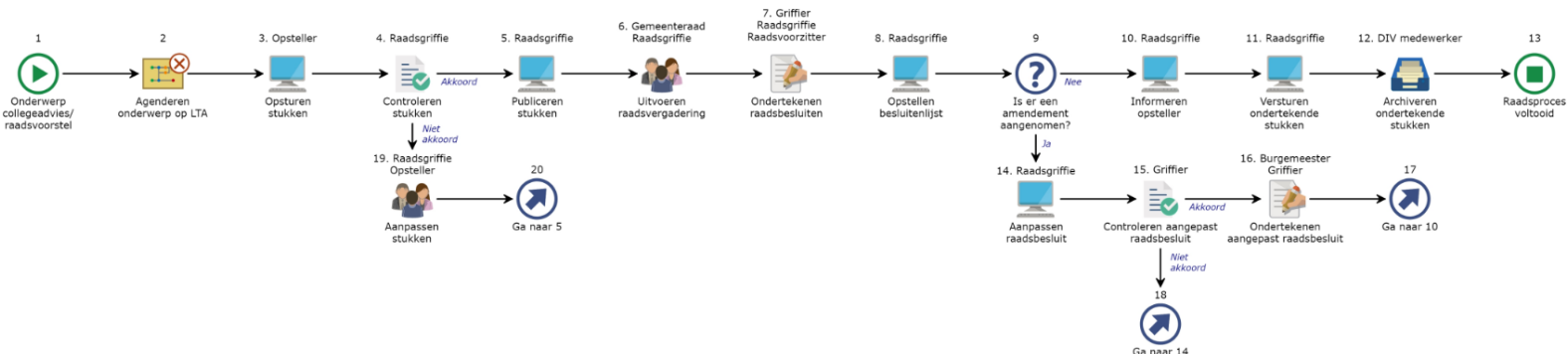


In het begin van het raadsproces wordt het stuk geagendeerd op de Lange Termijn Agenda (LTA). Eerst stuurt de opsteller van de stukken het ingevulde format 'Aanmelden en wijzigen onderwerpen voor de agenda van de raad' naar het bestuurssecretariaat voor agendering in het PFO. De ambtenaar bespreekt in het PFO of het onderwerp aangemeld kan worden en zo ja, of het stuk oordeelsvormend (Oerlis) of besluitvormend (Beslút) behandeld moet worden. In het geval dat de portefeuillehouder akkoord is, meldt de ambtenaar het onderwerp aan bij de raadsgriffie. In dit geval maakt de opsteller (indien dat nog niet gedaan is) een zaak aan over het betreffende onderwerp, meldt het onderwerp inclusief planning door middel van het format aan bij de raadsgriffie en verstuurt een format aan de bestuurssecretaris.

De raadsgriffie legt vervolgens het aangemelde onderwerp voor aan de agendacommissie, die het onderwerp voorlopig agendeert door het op de LTA te plaatsen. Indien er een wijziging plaatsvindt in de planning wordt dit doorgegeven aan de raadsgriffie door de opsteller. Indien er geen wijziging plaatsvindt kan het onderwerp definitief geagendeerd worden op de LTA en wordt het raadsproces vervolgd.



Raadsproces



Stap 1 t/m 5:

Na behandeling in de collegevergadering wordt het raadsvoorstel door de opsteller inclusief bijlagen via Corsa naar de raadsgriffie verstuurd. Het opsturen van de stukken moet uiterlijk op de donderdag voorafgaand aan de vrijdag waarop de stukken voor de agendacommissie worden gepubliceerd (vier weken voorafgaand aan de raadsvergadering).

Vervolgens toetst de raadsgriffie de stukken. Als de raadsgriffie fouten ziet, past de opsteller de stukken aan (stap 19 en 20). Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het hier aanpassingen betreft als opmaak of spelfouten en niet om inhoudelijke wijzigingen. Indien akkoord publiceert de raadsgriffie de stukken op de raadsagenda óf op de Lijst Ingekomen Stukken indien het een informatief stuk betreft.

Stap 6 t/m 8:

Als de raad uiteindelijk in de raadsvergadering Beslút besluiten neemt naar aanleiding van de behandelde stukken, draagt de raadsgriffie de besluiten (en de vastgestelde besluitenlijst van de vorige raadsvergadering) na de vergadering aan bij de raadsvoorzitter en griffier ter ondertekening. De raadsgriffie stelt vervolgens een besluitenlijst vast op basis van gemaakte notulen bij de raadsvergadering, slaat de besluitenlijst op in de griffieschijf en plaatst deze in iBabs.

Stap 9 t/m 18 (in het geval van een amendement):

In het geval dat er een amendement is aangenomen en dus aanpassing van het raadsbesluit vereist is, past de raadsgriffie het besluit aan. De griffier controleert het aangepaste raadsbesluit, waarna de griffier en burgemeester het aangepaste raadsbesluit ondertekenen.

Stap 10 t/m 13:

In stap 10 stelt de raadsgriffie een mail op en stuurt deze naar de opsteller(s) waarin staat welk besluit de gemeenteraad heeft genomen en of er moties en/of amendementen zijn aangenomen. In stap 11 worden de ondertekende (en eventueel aangepaste) raadsbesluiten en besluitenlijst, op papier ter archivering verstuurd naar DIV. DIV scant de stukken ter digitale archivering.

De DIV medewerker archiveert de ondertekende stukken. De ondertekende raadsbesluiten worden opgenomen in de desbetreffende zaakdossiers in Corsa. Daarmee is het raadsproces voltooid.



Bijlage 4: Format meningvormend/besluitvormend raadsvoorstel

Riedsútstel

Ried	:	Datum raadsvergadering
Agindapunt	:	<i>Vult de griffie in</i>
Status	:	Meningvormend/Besluitvormend
Program	:	Programma (nr).. - (titel) ..
Eardere behandeling	:	
Portefúljahâlder	:	Dhr./Mevr.
Amtner	:	Dhr./Mevr.
Taheakke	:	1. 2.
Saak- en stiknûmer	:	

Underwerp

Geef in maximaal vijf woorden het onderwerp weer

Wy stelle jo foar te besluten om:

Geef voor de vorm te + werkwoord en nummer de beslispunten bij meer dan 1.

Koarte gearfetting

Geef in een paar zinnen weer wat de inhoud en het doel is van het voorstel, t.b.v. de jongerenraad en ook ter verduidelijking voor inwoners.

Foech ried/kolleezje

Geef aan wie beslissingsbevoegd is en waarom. (Raad: kaderstellend, college: uitvoerend.)

Ynlieding

Aanleiding: Waarom kom ik nu met deze beslispunten? Is er eerder een besluit over genomen? Licht eventueel begrippen toe. Verwijs voor details naar de bijlage.

Histoarje

Vermeld hier de relevante eerdere besluiten die zijn genomen en geef een korte geschiedenis vooraf. (Niet te verwarren met 'eardere behandeling', waar alleen vermeld wordt in welke vergadering(en) hetzelfde stuk is voorbehandeld.)

Te berikken effekt

Geef aan wat je met je voorstel wilt bereiken. Streef ernaar dit doel in meetbare termen op te schrijven, formuleer SMART (bijvoorbeeld over twee jaar hebben we 75% minder aanrijdingen in de @straat).

Arguminten

1. Het voorstel past in het ingezet beleid

Overweeg als eerste argument aan te geven dat het voorstel in het bestaand beleid past. In de tekst onder het cursieve kopje geef je exact aan binnen welk programma het past en op welke manier het daaraan uitvoering geeft.

2. Een kernargument als statement leest prettiger

Vat de kern van ieder argument samen in de vorm van een statement en geef dit cursief weer per besispunt. Een statement is een uitspraak die je onderbouwt met verdere argumentatie.



1. *Een consequente nummering geeft houvast*

Nummer de argumenten als er meerdere beslispunten zijn. Daardoor ziet de lezer snel welk argument bij welk besispunt hoort.

Alternativen

Benoem mogelijke alternatieven met betrekking tot het voorstel en de besluitvorming.

Kanttekenings/risiko's

1. *Risico's aangeven zorgt voor een juiste balans*

Vermeld hier de relevante kanttekeningen en geef een waardeoordeel, b.v.: aanvaardbaar/nihil).

2. *Kopjes zorgen ook hier voor overzicht*

Vat de kern samen in een cursief statement. De toelichting daaronder vult het statement aan.

Finânsjes

Leg uit hoe je tot het bedrag gekomen bent (subsidies, bijdragen van derden). Is het bedrag incidenteel of structureel? Vermeld alleen informatie die nodig is voor de raad, informatie die alleen voor het college relevant is vermeld je op het voorblad voor het college.

Ynwenners- en oerheidspartisipaasje

Geen aan welke rollen van de participatie er mogelijk zijn en waarom voor de voorgestelde rol is gekozen. Geef indien mogelijk aan hoe onze samenleving er over denkt (mening dorpsbelangen, actiegroepen, omwonenden, etc.)

Kommunikaasje

Hoe is /wordt er gecommuniceerd naar betrokkenen? Evt. communicatieplan in de bijlage. Voor kosten voor communicatie vraag je krediet aan bij de rubriek "Te besluiten om". Betrek afd. communicatie bij het opstellen van een persbericht.

Yntegraliteit

Wat adviseren de andere afdelingen die te maken hebben met dit advies? Betrek in ieder geval Financieel beleid, juridische zaken, controllers, hrm (voor zover deze afdelingen aan de orde zijn).

Previnsje

Indien aan de orde: informeer de raad hoe preventie een plaats heeft gehad en/of kan krijgen.

Gearwurking

Is er een relatie met de samenwerking? Wordt dit voorstel ook voorgelegd aan besturen van andere organisaties (8K/TD/WM)

Ferfolchtrajekt

Denk hierbij aan informatie over de planning en uitvoering en hoe de raad op de hoogte wordt gehouden (LTA).

Evaluaasje

Aan de orde bij beleidsplannen. Wanneer wordt er geëvalueerd?



Bijlage 5. Verdiepende raadsvoorstellen | 3 besluitvormingstrajecten

Verklaring van geen bedenkingen voor de bouw van een woning aan de Mellereed (17 oktober 2024 / besluitvormend)

Korte beschrijving:

Voor een perceel aan de Mellereed te Harkema is een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van een levensloopbestendige woning. Op grond van het geldend planologisch regiem kan de woning niet gebouwd worden en moet een uitgebreide omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan worden verleend. Hiervoor is een (ontwerp) verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig.

We zien dat in het uiteindelijke voorstel van 17 oktober 2024 expliciet wordt verwezen naar de eerdere behandeling in de Raadsvergadering van 21 maart 2024: "Op 21 maart 2024 heeft de gemeenteraad een ontwerp-VVGB afgegeven. In het raadsbesluit van 21 maart 2024 is bepaald dat de ontwerp-VVGB wordt omgezet naar een definitieve VVGB, tenzij er zienswijzen worden ingediend." In het tweede voorstel wordt vervolgens expliciet gesteld dat de zienswijze geen aanleiding geeft om van het eerdere besluit af te wijken: "De zienswijze geeft geen aanleiding om het besluit van 21 maart 2024 te wijzigen en de VVGB niet te verlenen." Ook wordt in dit voorstel expliciet verwezen naar de eerdere behandeling in de informatiecarroussel van 10 oktober 2024.

In de verschillende voorstellen wordt expliciet verwezen naar relevante beleidsdocumenten en planologische kaders. Zo wordt verwezen naar de woningbouwafspraken en de woonvisie als basis voor het mogelijk maken van een beperkte woningtoevoeging aan de rand van het dorp. Daarnaast wordt verwezen naar de geldende planologische regelingen, zoals de 'Beheersverordening dorpen Achtkarspelen' en het bestemmingsplan 'Buitengebied Achtkarspelen' en naar het '(tijdelijk) omgevingsplan'. Ook wordt de 'Visie ruimtelijke kwaliteit buitengebied Achtkarspelen' genoemd, waarin het gebied is aangeduid als "landschap van jonge heideontginning".

Er is over het algemeen tussen de verschillende raadsvoorstellen in dit traject sprake van een duidelijke lijn. In het raadsvoorstel van 21 maart 2024 is expliciet vastgelegd dat de ontwerpverklaring van geen bedenkingen alleen definitief wordt indien geen zienswijzen worden ingediend. In het raadsvoorstel van 17 oktober 2024 wordt geconstateerd dat er wel een zienswijze is ingediend en dat daarom een nieuw raadsbesluit nodig is: "Overeenkomstig het raadsbesluit van 21 maart 2024 moet de raad een nieuw besluit nemen met betrekking tot het verlenen van een VVGB."

Wel valt een aantal inconsistenties op tussen de verschillende voorstellen, bijvoorbeeld dat het raadsvoorstel van 21 maart 2024 een aanvullend argument bevat dat in het uiteindelijke voorstel niet meer terugkomt, namelijk de uitgebreide toelichting op de openbaarheid van de Mellereed. In dit eerste voorstel wordt uitvoerig ingegaan op de situering van de woning, de aanleg van een nieuwe uitrit en de status van de Mellereed als openbare weg, inclusief de discussie over eigendom, onderhoud en de wegenlegger. Zo wordt onder meer gesteld: "De Mellereed loopt niet over grond van de gemeente, maar over een aantal particuliere percelen" en wordt toegelicht dat "het traject dat doorlopen wordt voor de nieuwe wegenlegger volledig los staat van de bouwplannen en de verklaring van geen bedenkingen." In het raadsvoorstel van 17 oktober 2024 ontbreekt deze argumentatielijn.

Daarnaast verschilt de financiële onderbouwing tussen de voorstellen. In het raadsvoorstel van 21 maart 2024 wordt expliciet ingegaan op mogelijke planschade: "Het afwijken van het bestemmingsplan kan bij derden leiden tot inkomensderving of een waardevermindering van een onroerende zaak." Daarbij wordt aangegeven dat met de initiatiefnemer een planschadeovereenkomst zal worden gesloten. In het raadsvoorstel van 17 oktober 2024 wordt



daarentegen uitsluitend vermeld dat “de kosten van de uitgebreide procedure en voor de omgevingsvergunning in één keer via de bouwleges bij de aanvrager in rekening worden gebracht”, zonder nog in te gaan op mogelijke planschaderisico’s.

Ook verschilt de onderbouwing van inwoners- en overheidsparticipatie. In het raadsvoorstel van 21 maart 2024 wordt gesteld dat “de initiatiefnemer de directe omgeving heeft geïnformeerd” en dat met omwonenden is gesproken over de inpassing van het bouwplan. In het raadsvoorstel van 17 oktober 2024 staat het volgende: “Gelet op het feit dat onderhavige aanvraag is ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is er geen sprake van verplichte participatie.” Deze verschillen worden niet expliciet toegelicht.

Onderzoeken van de mogelijkheden tot het realiseren van woningbouw aan de Betonwei (22 mei 2025/ besluitvormend)

Korte beschrijving:

In 2019 is er krediet beschikbaar gesteld voor het onderzoeken van de mogelijkheden tot het realiseren van woningen (al dan niet gecombineerd met werken) op een perceel grond gelegen aan de Betonwei te Harkema. Uit het onderzoek is gebleken dat woningbouw ter plaatse niet mogelijk is. Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) mogen voorbereidingskosten maximaal 5 jaar blijven staan. Nu op deze locatie geen woningbouw mogelijk is, moet het beschikbare krediet worden afgeboekt.

We zien dat er in het uiteindelijke voorstel van 22 mei 2025 niet expliciet wordt verwezen naar eerdere raadsbesluiten. Onder ‘Eerdere behandeling’ staan geen eerdere raadsvergaderingen opgenomen. Wel staat in het voorstel dat de raad in 2015 besloten heeft om in principe in te stemmen met een beoogde grondruil van de tennisbaan (aan de Nijebuorren) met een perceel aan de Betonwei te Harkema (eigendom van Woningbouwstichting SWA), omdat de locatie aan de Nijebuorren beter voldeed aan de wensen van de doelgroep waarvoor de woningbouwstichting wilde bouwen. Anderzijds leek de locatie Betonwei beter geschikt voor de realisatie van bouwkavels voor de vrije sector. Daarbij wordt dus niet verwezen naar een specifieke raadsvergadering of raadsbesluit. In het raadsinformatiesysteem hebben we kunnen vinden dat dit besluit is genomen op 19 november 2015.

Uit het raadsvoorstel van 19 november 2015 blijkt daarnaast dat deze beoogde grondruil voortkomt uit een rapportage ‘visie clustering (sport)accommodaties te Harkema’, die in 2009 door Plaatselijk Belang Harkema (PBH) aan het gemeentebestuur werd aangeboden. Tevens blijkt uit dit raadsvoorstel dat in de structuurvisie, door de raad vastgesteld op 11 januari 2013, de basis is gelegd voor de realisatie van de rapportage van PBH. In het uiteindelijke voorstel van 22 mei 2025 wordt niet naar de structuurvisie én niet naar de rapportage van PBH verwezen.

Wel is er in het uiteindelijke voorstel van 22 mei 2025 expliciet aandacht voor hoe het te nemen besluit voortbouwt op eerder vastgesteld beleid. Zo staat er dat het voorstel past binnen het beleid om te streven naar een goede ruimtelijke ordening / ETFAL, volgens de Omgevingswet. Ook wordt terugverwezen naar dat de raad krediet beschikbaar heeft gesteld om de mogelijkheden te onderzoeken voor woningbouw op het perceel aan de Betonwei. Overigens staat in de korte samenvatting dat dit krediet in 2018 beschikbaar is gesteld, en in de inleiding vervolgens dat er in 2019 krediet van € 5.000 beschikbaar is gesteld om de mogelijkheden te onderzoeken voor woningbouw op het perceel aan de Betonwei. Daarbij wordt ook niet expliciet verwezen naar een eerder raadsbesluit.



Voortzetten van GIS en jongerenwerk in VO (28 november 2024 / besluitvormend)

Korte beschrijving:

Vanaf medio 2022 is er met NPO-middelen ingezet op de gebiedsteammedewerker in de scholen (GIS) en het jongerenwerk in VO-scholen. Gelet op het belang, de positieve geluiden en in afwachting van monitor en evaluatiegegevens heeft de raad voor 2024 tot een verlenging besloten. In de raadsvergadering van 11 juli 2024 werd een motie ingediend om de Gebiedsteammedewerker In School (GIS) en het jongerenwerk op de scholen voor VO in de begroting op te nemen. Op 28 november 2024 heeft de raad besloten om de GIS aanpak per 1-1-2025 vooralsnog voor 2 jaar in te bedden in het gebiedsteam en ook het jongerenwerk in het VO vooralsnog voor 2 jaar per 1-1-2025 te faciliteren.

We zien dat in het uiteindelijke voorstel van 28 november 2024 expliciet wordt verwezen naar de eerdere behandeling in de informatiecarroussel van 21 november 2024. Ook wordt in het voorstel expliciet verwezen naar de motie van 11 juli 2024 om de Gebiedsteammedewerker In School (GIS) en het jongerenwerk op de scholen voor Voortgezet Onderwijs (VO) in de begroting op te nemen. In de motie heeft de raad het college onder andere verzocht om het jongerenwerk minimaal te behouden zoals deze op dit moment ingericht is in Achtkarspelen en de kosten hiervoor structureel op te nemen in de begroting. In het raadsvoorstel staat dat met het voorstel, uitvoering wordt gegeven aan de motie. Daarmee bouwt het uiteindelijke voorstel logisch voort op de eerdere motie en de behandeling in de informatiecarroussel.

Daarnaast wordt in het voorstel van 28 november 2024 concreet verwezen naar de Landelijke Hervormingsagenda Jeugd en de Fryske Regiovisie Jeugdhulp. Ook staat uitgewerkt hoe het voortzetten van de GIS en het jongerenwerk in het VO daaraan bijdraagt; in het raadsvoorstel staat dat de formatie van stevige lokale teams een van de punten uit de Hervormingsagenda is waar gemeenten actie op moeten ondernemen, en dat onder andere 'sterke preventie' een van de leidende principes is uit de Fryske Regiovisie Jeugdhulp.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.