

Rekenkamer Tytsjerksteradiel



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

De raad van de gemeente Tytsjerksteradiel

Burgum, 26 augustus 2026

ons kenmerk : 26ZG149259
dossier : 2026042324095
behandeld door : Hillie de Koe
telefoonnummer : 14 0511
onderwerp : Onderzoeksrapport kwaliteit raadsvoorstellen

Geachte raadsleden,

Hierbij biedt de Rekenkamer van Tytsjerksteradiel 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 kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet altijd optimaal uitvoeren.

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

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.

De gemeente beschikt over uitgebreide en uitgewerkte procesbeschrijvingen waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden per stap helder zijn uitgewerkt. Met de komst van de nieuwe PFO-structuur is het proces strakker ingericht en stemt de organisatie voorstellen beter af met de portefeuillehouder. De procesbeschrijvingen zijn bekend bij betrokkenen en vormen in de praktijk het uitgangspunt voor de gehanteerde werkwijze.

Tegelijkertijd zijn er twee elementen die in de praktijk nog niet altijd goed gaan:

- De integrale afstemming vindt laat, onvoldoende en niet uniform plaats. Zo worden financiële, juridische of risico-technische aspecten soms pas laat en/of onvolledig in het proces zichtbaar. Teammanagers hebben hierin al een formele rol als kwaliteitsbewaker, maar uit het onderzoek blijkt dat zij deze rol wisselend invullen.
Anders gezegd: een uniforme kwaliteitsborging ontbreekt.
- Ten tweede is het griffie-advies² nog onvoldoende ingebed in de organisatie. Die stap is bedoeld om de kwaliteit van raadsvoorstellen aan de voorkant te borgen. De griffiecheck is mede naar aanleiding van de heisessie van april 2024 ingevoerd. De gemeenteraad gaf het onderwerp 'kwaliteit van raadsvoorstellen' prioriteit en verzocht de griffie een meer adviserende rol aan de voorkant op zich te nemen. In de praktijk vraagt de organisatie de griffie nog onvoldoende structureel en tijdig om advies over raadsvoorstellen. De

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

² In de rapportage staat het griffie-advies nog aangeduid als de eerder gehanteerde term 'griffiecheck'. Deze term is gedurende het onderzoek aangepast.

adviserende rol van de griffie is nog niet verwerkt in de huidige procesbeschrijvingen.

2. De raadsvoorstellen hebben een herkenbare basisstructuur, maar de inhoudelijke kwaliteit is wisselend.

De beschikbare formats voor opiniërende en besluitvormende raadsvoorstellen zorgen voor een vaste en herkenbare structuur. Besluitvormende raadsvoorstellen bevatten consequent heldere en genummerde beslispunten, vrijwel alle voorstellen bevatten een samenvatting en de opbouw is logisch en consistent. Dit biedt de raad een herkenbare basis om voorstellen te beoordelen.

De inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen is echter wisselend:

- Samenvattingen hebben soms meer het karakter van een inleiding dan van een compacte weergave van het voorstel.
- Dikwijls staat essentiële informatie alleen in bijlagen en niet in de hoofdtekst. Daardoor kan de raad het voorstel niet volledig begrijpen zonder aanvullende documenten te raadplegen.
- Vaktermen en afkortingen worden structureel niet toegelicht.
- Risicoparagrafen zijn regelmatig summier ingevuld of ten onrechte als niet van toepassing aangemerkt.
- Alternatieven zijn dikwijls onvoldoende concreet.
- Bij het merendeel van de voorstellen ontbreekt een evaluatieafspraken, ook bij besluiten met grote financiële of maatschappelijke impact.

Er zijn formats, er is een nieuwe structuur voor portefeuillehoudersoverleg (PFO) en er zijn meerdere ingebouwde 'controlepoortjes' ingebouwd. Toch past de organisatie de formats niet altijd eenduidig toe, vindt integrale afstemming bij de totstandkoming van raadsvoorstellen wisselend plaats en is de betrokkenheid van de griffie voor verbetering vatbaar. Opstellers van raadsvoorstellen lijken tamelijk veel vrijheid te hebben: het ontbreekt aan een gedetailleerde schrijfwijzer per kopje in het format en een gedeeld beeld van kwaliteit waaraan ze hun voorstellen kunnen toetsen. Daardoor is de kwaliteit van de raadsvoorstellen te afhankelijk van de ervaring en het vakmanschap van individuele opstellers.

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

De meeste raadsvoorstellen beschrijven helder welk probleem centraal staat en hoe actueel en relevant dat is. Ook verwijzen zij meestal naar eerder vastgesteld beleid of eerdere raadsbesluiten waarop het voorstel voortbouwt. En als voorstellen afwijken van eerder vastgesteld beleid, dan is dat doorgaans duidelijk. Daarmee is de basis van beleidsrationaliteit in veel voorstellen aanwezig.

Maar ook hier zijn verbeteringen mogelijk:

- Opstellers werken alternatieve beleidsopties onvoldoende uit. Lang niet altijd zijn alternatieve beleidsopties, voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's inzichtelijk. In meerdere gevallen volstaan opstellers met het noemen van één alternatief of vermelden zij "n.v.t." zonder toelichting, ook wanneer alternatieven wel degelijk denkbaar zijn. Dit maakt het voor de raad lastiger om afgewogen keuzes te maken.
- Niet altijd is duidelijk hoe het voorstel bijdraagt aan het oplossen van het geformuleerde probleem, vastgestelde beleidsdoelen en ambities. Beleidsdoelen worden niet consequent in meetbare termen geformuleerd. Daardoor heeft de raad beperkt grip op wat een besluit beoogt te bereiken, hoe het voorstel daaraan bijdraagt en hoe het beleid tezamen kan worden geëvalueerd.

Aanbevelingen

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

A. Verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf

1. Verzoek het college om de huidige formats aan te scherpen met een duidelijkere 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/risico'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 als raad 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. Verbetering van het proces

3. Verzoek het college om het griffie-advies³ als verplichte stap in het proces vast te leggen.

De griffiecheck is een welkome aanvulling in het proces voor de totstandkoming van raadsvoorstellen maar is nog niet structureel geborgd in de procesbeschrijvingen. Dan is het logisch dat die griffiecheck een plek krijgt in de procesbeschrijvingen, zodat geen enkel raadsvoorstel op route gaat naar het college zonder dat de griffie het heeft beoordeeld op leesbaarheid, structuur, beslispunten en politieke sensitiviteit.

4. Verzoek het college om te borgen dat alle teammanagers een voorstel niet alleen procesmatig maar ook inhoudelijk toetsen aan de minimeisen uit de schrijfwijzer voordat het voorstel richting PFO of college gaat.

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.

³ In de rapportage staat het griffie-advies nog aangeduid als de eerder gehanteerde term 'griffiecheck'. Deze term is gedurende de looptijd van het onderzoek aangepast.

5. Verzoek het college om integrale afstemming als aantoonbare voorwaarde voor PFOagendering te stellen en de teammanagers hier uniform op te laten sturen.

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 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

De rekenkamer heeft het onderzoeksrapport naar het college gestuurd voor bestuurlijk wederhoor: een bestuurlijke reactie op de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Op 30 juni 2026 is de bestuurlijke wederhoorreactie bij ons binnengekomen. De rekenkamer stelt de overwegend positieve reactie van het college op prijs. Wij hebben er uiteraard begrip voor dat niet altijd alles lukt zoals voorgenomen. Het bestuurlijk wederhoor vindt u als bijlage bij deze aanbiedingsbrief. Gezien de bestuurlijke (inclusief ambtelijke) reactie van het college van B&W hecht de rekenkamer eraan het volgende op te merken. De aanbevelingen zijn niet gericht op formalisering en versterking van de controle, maar op het (verder) verbeteren van de informatie die de raad ontvangt voor goede besluitvorming. De aanbevelingen zijn kort samen te vatten als 'gebruik het format en voer het bijbehorende proces zoals bedoeld'.

Presentatie van het onderzoek

De rekenkamer presenteert en licht het onderzoek toe tijdens uw vergadering van 24 september 2026. De vergadering begint om 19.30 uur. De rekenkamer en de onderzoekers van onderzoeksbureau TwynstraGudde zijn hierbij 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 Tytsjerksteradiel,

Hanneke Vervoort
Voorzitter

Rekenkamers Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
Per e-mail naar [redacted]@t-diel.nl, [redacted]@gmail.com en
[redacted]@achtkarspelen.nl

Burgum, 30 juni 2026

ons kenmerk : 26ZG141807
dossier : 2026061727451
behandeld door : Renny van der Wal
telefoonnummer : 14 0511
uw brief van :
uw kenmerk : 2026042324095
onderwerp : Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Kwaliteit raadsvoorstellen

Geachte leden van de rekenkamer,

Wij danken u voor het door u uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Tytsjerksteradiel. Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw rapport, de conclusies en de aanbevelingen.

Algemene beschouwing

Wij vinden het waardevol dat u dit onderzoeksonderwerp heeft gekozen. De vraag of een raadsvoorstel kwalitatief goed is, kent immers in belangrijke mate een subjectieve component, zeker wanneer er geen gedragen normenkader aan ten grondslag ligt. Uw rapport biedt een goede basis om het gesprek te voeren over de vraag wat onder kwaliteit moet worden verstaan en welk kwaliteitsniveau passend en wenselijk is.

Wij zien uw rapport dan ook niet alleen als een beoordeling van de huidige situatie, maar vooral als een uitnodiging tot verdere reflectie en ontwikkeling, samen met onze organisatie en de griffie.

Beoordeling van de uitkomsten

Wij herkennen ons in uw hoofdconclusie dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Tytsjerksteradiel in het algemeen toereikend is om de gemeenteraad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De uitkomsten van de toetsing aan het normenkader – waarin veel normen als ‘groen’ en ‘oranje’ zijn beoordeeld – bevestigen dit beeld: de basis is op orde en de kwaliteit is op hoofdlijnen toereikend.

Dit wordt ondersteund door de waardering van de raad zelf, die de kwaliteit van raadsvoorstellen gemiddeld met een 7 beoordeelt. Omdat de variatie in aard, complexiteit en bestuurlijk gewicht van raadsvoorstellen groot is, beschouwen wij dit als een goed resultaat en als een compliment voor de organisatie.

Herkenning van aandachtspunten

De in het rapport benoemde aandachtspunten worden door ons herkend. Het gaat daarbij met name om:

- helderheid en toegankelijkheid van formuleringen;
- de zelfstandige leesbaarheid van voorstellen;
- het tijdig en integraal betrekken van relevante disciplines;
- het explicieter uitwerken van alternatieven en risico's;
- het bewuster omgaan met evaluatie van besluiten.

Deze onderwerpen hebben reeds de aandacht binnen onze organisatie en maken onderdeel uit van een continu proces van verbetering. Wij merken op dat van medewerkers wordt gevraagd om zich op uiteenlopende onderwerpen snel in te werken en competenties zich eigen te maken. Het schrijven van voorstellen staat in de dagelijkse praktijk onder druk van andere werkzaamheden. Dat maakt dat variatie in kwaliteit verklaarbaar is.

Algemene reflectie op de aanbevelingen

Wij zien uw aanbevelingen als helpend om de kwaliteit van raadsvoorstellen te continueren en waar nodig aan te scherpen. Tegelijkertijd dringt zich voor ons de vraag op welke mate van extra inspanning en procesaanpassing passend is, gelet op uw conclusie dat de kwaliteit in hoofdlijnen al toereikend is.

Daarbij hoort nadrukkelijk de vraag welk kwaliteitsniveau raad en college gezamenlijk van de organisatie willen vragen, en hoe dit zich verhoudt tot uitvoerbaarheid, flexibiliteit, beschikbare capaciteit en professionaliteit.

Samenspel tussen raad, college en organisatie

Wij constateren dat raad en college in hun wens zij aan zij staan: het kunnen nemen van goede besluiten op basis van kwalitatief goede adviezen en raadsvoorstellen. Dat is een gezamenlijke opdracht aan de organisatie.

In dat licht hebben wij ons managementteam gevraagd zich te buigen over uw aanbevelingen, met de vraag welke aanbevelingen medewerkers daadwerkelijk ondersteunen in hun werk en welke minder behulpzaam zijn. De ambtelijke reactie voegen wij bij deze in:

Ambtelijke duiding van de aanbevelingen

De aanbevelingen zijn weliswaar geformuleerd als verzoeken aan het college, maar hebben in belangrijke mate betrekking op de werkwijze en cultuur van de

organisatie. Het is primair de verantwoordelijkheid van de organisatie om te zorgen voor kwalitatief goede raadsvoorstellen en bestuurlijke adviezen. Daar staan en gaan we ook voor.

De doelstelling van uw onderzoek onderschrijven wij. De aanbevelingen gericht op:

- 1. het aanscherpen van formats en het ontwikkelen van een schrijfwijzer, en*
- 2. het versterken van scholing en professionalisering*

ervaren wij daarbij als helpend. Deze dragen bij aan meer integrale, heldere en consistente voorstellen en sluiten goed aan bij onze organisatiecultuur, waarin eigenaarschap, verantwoordelijkheid, vertrouwen en 'prettig eigenwijs' handelen centraal staan. Wij willen deze aanbevelingen graag samen met de griffie verder uitwerken.

De boodschap achter de volgende aanbevelingen:

- 4. borg dat teammanagers een voorstel procesmatig en inhoudelijk toetsen aan de schrijfwijzer voordat het voorstel naar PFO of college gaat, en*
- 5. integrale afstemming als aantoonbare voorwaarde voor agendering voor PFO en sturing door teammanagers hierop*

omarmen wij. Integraliteit van voorstellen is een belangrijke voorwaarde voor goede besluiten. Het is aan het management om dit goed te organiseren. De aanbevelingen sturen aan op een meer strak en controlegericht proces, met verplichte checks. Dat past niet goed bij onze organisatiecultuur en kan afbreuk doen aan eigenaarschap en vertrouwen. Daarnaast kan een strakker proces leiden tot minder flexibiliteit en tot dubbelingen in kwaliteitscontrole, waarbij integraliteit nog steeds niet is gegarandeerd. Wij verwachten meer te bereiken met een proces op hoofdlijnen en heldere kaders, waarop medewerkers elkaar aanspreken vanuit een houding van eigenaarschap, verantwoordelijkheid en vertrouwen.

Ook aanbeveling 3 (leg het griffie-advies als verplichte stap in het proces vast) stuurt aan op formalisering van het proces door middel van een (verplichte) controle. Hoewel wij het advies van de griffie van groot belang vinden, is er bewust voor gekozen om dit niet vast te leggen als verplichte processtap.

Positie van de griffie

Ten aanzien van de betrokkenheid van de griffie onderschrijft ons college dat de griffie een waardevolle bijdrage levert aan de kwaliteit van raadsvoorstellen. Wij achten deze inbreng wenselijk en passend binnen het goede samenspel tussen raad, college en organisatie. Tegelijkertijd vinden wij het niet passend om de betrokkenheid van de griffie als verplichte processtap vóór bestuurlijke besluitvorming te formaliseren, gezien de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Tot slot

Wij waarderen uw rapport als een waardevolle bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van raadsvoorstellen in onze gemeente. Het biedt concrete aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling, waarbij wij oog houden voor zowel inhoudelijke kwaliteit als voor een werkwijze die past bij onze organisatiecultuur.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien het definitieve onderzoeksrapport met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,
de secretaris/directeur, de burgemeester,

drs. J. Krul

mr. K.A. Breuker



RAPPORT DEFINITIEF

Kwaliteit raadsvoorstellen

In opdracht van rekenkamer Tytsjerksteradiel

Thijs Boertien, Jop de Graaff, Roel Lauwerier

2 juni 2026



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doelstelling en vraagstelling 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: ontwikkelingen rondom het proces van raadsvoorstellen	8
2.2. Het proces is op papier beschreven	9
2.3. Analyse: het proces in de praktijk en ervaringen van betrokkenen	10
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	27
4.1. Beleidsrationaliteit van de verschillende raadsvoorstellen	27
Bijlagen	33
Bijlage 1: Getoetst normenkader	33
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen	36
Bijlage 3: Procesbeschrijving raadsvoorstellen	37
Bijlage 4: Format opiniërend raadsvoorstel	42
Bijlage 5: Format besluitvormend raadsvoorstel	44
Bijlage 6: Verdiepende raadsvoorstellen 3 besluitvormingstrajecten	47



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 en vraagstelling 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. - De 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 tijdsplan 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 beleidsalternatieven, 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 rekenkamers, de organisatie, het college, de raad en onderzoekers. Tijdens deze bijeenkomst zijn de aanpak, onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld.
- *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 voor de gemeente Tytsjerksteradiel 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 (uit organisatie, raad, griffie of onderzoekers TwynstraGudde)
 - Lokaal opgesteld (dus niet in regionaal verband)
 - Representatief (kan vaker voorkomen).



Raadsvoorstel	Domein	Jaar	Aard	Input	Lokaal opgesteld	Type voorstel is representatief
Behoud waardevolle bomen op particulier terrein (1)	Fysiek	2023	OP	Org.	✓	Ja Kan vaker voorkomen vanuit APV
Gemeentelijk mobiliteitsprogramma (2)	Fysiek	2024	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krúspaed Earnewâld (3)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Kan vaker voorkomen vanuit Wegenwet
Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat (4)	Fysiek	2025	BV	Org.	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
BOPA Park Fônejacht (5)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum (6)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Gezondheidsbeleid (7)	Sociaal	2022	BV	Org.	✓	Ja Komt periodiek voor raad stelt beleid vast
WMO-verordening (8)	Sociaal	2022	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio (9)	Sociaal	2025	BV	TG	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
Preventie- en handavingsplan middelengebruik (10)	Sociaal	2024	OP	TG/ Org.	✓	Ja Komt periodiek voor raad moet later kader vaststellen
Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie (11)	Sociaal	2025	BV	TG	✓	Ja komt vaker voor start nieuw beleidstraject
Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire (12)	Sociaal	2025	OP	TG	✓	Ja Opiniërend zonder latere besluitvorming
Extra budget MFC Tytsjerk (13)	Sociaal/fysiek	2023	BV	Org.*	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp (14)	Sociaal/fysiek	2024	BV	Griffie	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein te Burgum (15)	Sociaal/fysiek	2024	OP	Griffie	✓	Ja Opiniërend zonder latere besluitvorming

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 burgerleden. De enquête is ingevuld door dertien (13) raadsleden en één (1) burgerlid. Zeven (7) respondenten zijn sinds deze raadsperiode raadslid/burgerlid en zeven (7) respondenten sinds de periode daarvoor.
- *Gespreksronde.* In deze stap zijn interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie (6x), de griffie (1x), een vertegenwoordiging van het college (1x wethouder) en de raad. Tijdens de raadssessie waren 5 raadsleden aanwezig, van 4 verschillende partijen (2x CDA, 1x BFTD, 1x D66 en 1x ChristenUnie).
- *Rapportage.* De input uit de documentenstudie en gespreksronde heeft geleid tot voorliggend conceptrapport 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 zelf centraal.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de **'beleidsrationaliteit'** van de raadsvoorstellen.



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 opiniërend raadsvoorstel
- Bijlage 5: Format besluitvormend raadsvoorstel
- Bijlage 6: 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: ontwikkelingen rondom het proces van raadsvoorstellen

Vanuit het ambtelijk wederhoor van de gemeente Achtkarspelen¹ 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.

Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken met betrokkenen blijkt daarnaast dat de interne processen in het kader van de bestuurlijke advisering de afgelopen periode onderwerp van aandacht zijn geweest. In deze paragraaf schetsen we een tweetal ontwikkelingen die relevant zijn voor dit rekenkameronderzoek:

1. het verzoek van de raad aan de griffie om te kijken naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de betrokkenheid van de griffie hierbij (2.1.1); en
2. de start van de nieuwe organisatie met een organisatiebrede structuur van portefeuille-overleg (PFO) (2.1.2).

2.1.1. Heisessie gemeenteraad: aandacht voor de rol van de griffie bij raadsvoorstellen

Op 19 april 2024 vond een periodieke heisessie van raads- en burgerleden en de griffie plaats. De heisessie stond in het teken van het onderwerp 'De raad in positie'. Hierbij is ook gereflecteerd op de onderwerpen waar de griffie volgens de raad de komende tijd prioriteit aan moest geven. Het onderwerp 'Kwaliteit van de raadsvoorstellen (met daarin heldere beslispunten, duidelijkheid over consequenties van voorliggende keuzes, inzicht in alternatieve keuzes, etc.)' kreeg hierbij de meeste stemmen.²

Uit de interviews komt naar voren dat de griffie tijdens deze sessie ook is gewezen op het feit dat de griffie in andere gemeenten soms een meer adviserende rol aan de voorkant heeft. Op verzoek van de gemeenteraad van Tytsjerksteradiel zijn de organisatie en de griffie gaan kijken of de rol van de griffie versterkt zou kunnen worden in het proces van de totstandkoming van raadsvoorstellen.

In een verslag van de heisessie staat dat in het inrichtingsplan voor de nieuwe organisatie is afgesproken dat de griffie een rol krijgt om te adviseren over de raadsvoorstellen. In praktijk vindt dit, zo staat beschreven, de laatste tijd ook al (mondjesmaat) vaker plaats. Bij het opstellen van de processen van de nieuwe organisatie wordt dit ook meegenomen om dit goed te borgen.³

¹ Dit rapport is gelijktijdig aangeboden.

² Gemeente Tytsjerksteradiel (31 mei 2024). *Memo uitkomsten heisessie*.

³ Gemeente Tytsjerksteradiel (31 mei 2024). *Memo uitkomsten heisessie*.



2.1.2. Nieuwe PFO-structuur

Bij de start van de nieuwe organisatie in Tytsjerksteradiel op 1 januari 2025 is ook gestart met een organisatiebrede structuur van portefeuille-overleggen (PFO's). Het Management Team (MT) van de gemeente heeft op 4 december 2024 de uitgangspunten hiervan vastgelegd in de Notitie 'organisatiebrede PFO-structuur'.

Doel van de PFO's is het informeren en adviseren van de portefeuillehouders over alle relevante ontwikkelingen in hun portefeuille en het afstemmen van voorstellen. Omgekeerd informeert de portefeuillehouder de organisatie over politieke ontwikkelingen en geeft de portefeuillehouder de organisatie richting mee. Doel van de PFO-structuur is om de afstemming tussen ambtenaren en bestuur vorm te geven op een manier die duidelijkheid geeft voor alle betrokkenen. Dit moet bijdragen aan de gewenste wijze van samenwerken in de nieuwe organisatie: integraal, efficiënt, herkenbaar, aanspreken, openheid, vertrouwen, prettig eigenwijs, leiderschap.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de rol van de griffie, mede doordat hier aandacht voor is gevraagd door de raad, ook expliciet een plek heeft gekregen in de nieuwe PFO-structuur. Eén van de uitgangspunten is dat alle college- en raadsvoorstellen in het PFO worden besproken met de portefeuillehouder en betrokken adviseurs en medewerkers. Dit vormt een vast onderdeel van de PFO-agenda. Een voorstel gaat pas op route als het akkoord is in het PFO. Specifiek voor raadsvoorstellen is het uitgangspunt dat deze voor advies aan de griffie worden voorgelegd, vóórdat de stukken op route gaan naar het college. De schrijver van een advies of voorstel is hier verantwoordelijk voor en de teammanager ziet hier op toe.⁴

2.2. Het proces is op papier beschreven

Vanuit de bestudeerde documenten komt het volgende naar voren:

- A. De werkwijze van de totstandkoming van collegeadvies 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 'het Collegeadvies (en raadsvoorstellen)' en 'het raadsproces' zijn met de onderzoekers gedeeld.⁵
- B. Er zijn standaard formats voor verschillende typen raadsvoorstellen. Specifiek gaat het om: startnotities (2025), informerende raadsvoorstellen (22 januari 2026), opiniërende raadsvoorstellen (22 januari 2026) en besluitvormende raadsvoorstellen (6 november 2025). De formats zijn in het kader van dit onderzoek met de onderzoekers gedeeld.

In dit hoofdstuk (2.) wordt in het vervolg stilgestaan bij **A. de procesbeschrijving**. De formats (B.) komen aan bod in hoofdstuk 3 (De kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf).

Het proces is onderverdeeld in twee overkoepelende stappen: eerst het 'collegeadvies' (inclusief raadsvoorstel) en vervolgens 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.

⁴ Gemeente Tytsjerksteradiel (2025). 1^e evaluatie Organisatiebrede PFO- structuur per 2025.

⁵ Gemeente Tytsjerksteradiel (23 januari 2025). *Procesbeschrijving Collegeadvies*. & Gemeente Tytsjerksteradiel (7 januari 2025). *Procesbeschrijving Raadsproces*.



Samengevat komt uit deze beschrijving naar voren dat de opsteller zelf in eerste instantie bepaalt of de raad dan wel het college het beslissende orgaan is, de benodigde collega's consulteert en de stukken bespreekt met de portefeuillehouder. Daarna worden de stukken via het systeem Corsa op route gebracht, waarbij achtereenvolgens de teammanager, de bestuursondersteuner, de bestuurssecretaris en de gemeentesecretaris de stukken beoordelen op respectievelijk inhoud, procesmatige volledigheid, inhoudelijke kwaliteit en politieke lading. Vervolgens worden de stukken geagendeerd en vastgesteld in de collegevergadering.

Indien het een raadsvoorstel betreft, stuurt de opsteller na akkoord van het college de stukken naar de griffie. De griffie publiceert de stukken, waarna de raadsvergadering plaatsvindt. Na besluitvorming stelt de griffie een besluitenlijst op, informeert de opsteller over het genomen besluit en draagt de ondertekende stukken ter archivering over.

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.	Vanuit de documentenanalyse constateren we dat de gemeente beschikt over uitgebreide en uitgewerkte procesbeschrijvingen die samen inzichtelijk maken hoe het proces van totstandkoming tot aan de archivering van de raadsvoorstellen eruit ziet. Daarmee 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 griffie nog niet geformaliseerd

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen in brede zin bekend zijn met de procesbeschrijvingen voor de totstandkoming van de raadsvoorstellen. De procesbeschrijvingen vormen in de praktijk het uitgangspunt voor de gehanteerde werkwijze. Betrokkenen ervaren dat met dit proces en de komst van het PFO voorstellen beter worden afgestemd met de portefeuillehouder. Het proces is strakker ingericht wat leidt tot een consequente 'routing' van raadsvoorstellen.

In het raadsproces is vastgelegd dat stukken 20 dagen voorafgaand aan de raadsvergadering worden gepubliceerd. Raadsleden waarderen deze werkspraak en ervaren de tijdigheid van aanlevering van raadsvoorstellen en bijbehorende stukken over het algemeen als goed. Zij geven aan dat de informatie doorgaans binnen de afgesproken termijn wordt ontvangen en dat het proces voorspelbaar en ordelijk verloopt. Wanneer een document of bijlage incidenteel niet tijdig beschikbaar is, wordt dit volgens hen doorgaans helder gemeld, inclusief een concrete nieuwe aanleverdatum die vervolgens ook gehaald wordt. Deze voorspelbaarheid draagt ertoe bij dat raadsleden zich tijdig kunnen voorbereiden.

In de procesbeschrijving zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden helder uitgewerkt. Er zijn diverse controlemomenten ingebouwd, passend bij de eigenstandige rol van de betrokkenen. De opsteller bespreekt een stuk met de portefeuillehouder (via de PFO-structuur); vervolgens brengt de opsteller een voorstel via de teammanager, de bestuursondersteuner (procesmatige blik), de bestuurssecretaris (inhoudelijke blik) bij de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris heeft aan het einde van het proces een duidelijke poortwachtersfunctie, door voordat een stuk naar het college gaat te beoordelen of het raadsvoorstel voldoende integraal is voorbereid en bestuurlijk rijp is voor besluitvorming.

De huidige procesbeschrijvingen dateren van begin 2025. We constateren dat de 'nieuwe' PFO-structuur al is meegenomen in dit proces. Zo is beschreven dat de opsteller van een raadsvoorstel in 'stap 7' de stukken bespreekt met de portefeuillehouder. Wat echter opvalt is dat de beoogde *nauwere betrokkenheid van de griffie* nog niet is



verwerkt. Hoewel uit de interviews naar voren is gekomen dat in de afgelopen tijd een zekere 'griffiecheck' is ingebouwd in het proces, is deze (nog) niet verwerkt in de huidige procesbeschrijvingen.

Norm	Toets op de norm
De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen zijn duidelijk beschreven.	Uit de documentenanalyse blijkt dat er procesbeschrijvingen zijn waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden per stap per betrokkene inzichtelijk zijn gemaakt. Raadsleden zijn in de basis tevreden met het proces en de werkafspraken, met uitzondering van de archivering van raadsvoorstellen. Daarmee wordt er voldaan aan de norm.

2.3.2. Griffiecheck in ontwikkeling maar de toepassing verdient aandacht

De betrokkenheid van de griffie is, mede naar aanleiding van de heisessie in 2024, de afgelopen periode in ontwikkeling geweest. In een evaluatie van de griffie⁶ wordt het volgende gezegd over de veranderde betrokkenheid van de griffie: 'Vanuit de griffie wordt inmiddels meegekeken in een eerdere fase bij de opstelling van raadsvoorstellen, voordat het stuk op de college-agenda staat. Met het college is afgesproken dat dit tot aan de zomer 2025 wordt getest. In veel gevallen wordt door de griffie feedback gegeven wat betreft compleetheid (bijlagen, verwijzingen) dictum (goed gesplitst, correcte vorm, sluit het aan bij het raadsvoorstel, is het compleet) en eventuele aanvullingen die de raad kan helpen bij besluitvorming (leesbaar, kwaliteit). In sommige gevallen vormt het ook aanleiding het gesprek te voeren over de timing en wijze van behandeling van het vraagstuk. Ook bij opiniërende raadsvoorstellen wordt meegekeken of de vraagstelling de raad helpt om een goed debat te voeren.'

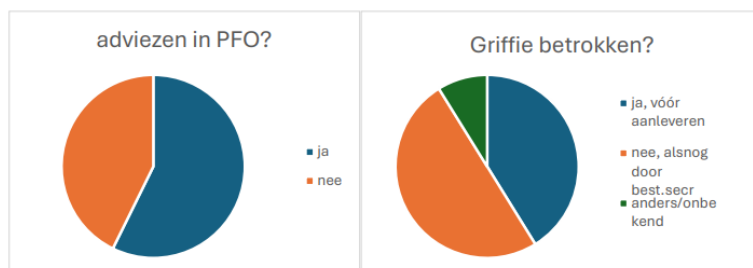
In de interviews komt naar voren dat de griffie inderdaad eerder betrokken is, namelijk voordat een stuk op de collegeagenda staat. De griffie beoordeelt de leesbaarheid, structuur, besluitpunten en politieke sensitiviteit van stukken, met als doel de raad een zelfstandig leesbaar en goed opgebouwd document te bieden. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat ambtenaren die de griffie tijdig weten te vinden de feedback als prettig en helpend ervaren.

Tegelijkertijd constateren we dat de nieuwe werkwijze nog niet optimaal is ingebed in de organisatie. In de interviews is aangegeven dat ambtenaren niet altijd weten wat het juiste moment is om de griffie te betrekken, wat leidt tot verschillen tussen domeinen en individuele medewerkers. De griffiecheck wordt regelmatig overgeslagen of te laat uitgevoerd, wat de griffie zelf bevestigt. Ook ervaren sommige medewerkers dat het proces door deze extra kwaliteitsstap meer "deurtjes" kent, wat de werkdruk verhoogt en de doorlooptijd kan beïnvloeden.

Dit beeld sluit aan bij dat wat ook uit een evaluatie van de PFO-structuur van 30 juni 2025 naar voren is gekomen over de veranderde rol van de griffie.⁷ De bestuurssecretaris hield bij in hoeverre voorstellen zijn geagendeerd voor een PFO en of de griffie is betrokken bij raadsvoorstellen. Dit levert het volgende beeld op tot en met de collegevergadering van 10 juni 2025:

⁶ Gemeente Tytsjerksteradiel (5 juni 2025). *Evaluatie uitkomsten heisessie 19 april 2024*.

⁷ Gemeente Tytsjerksteradiel (30 juni 2025). *1^e evaluatie Organisatiebrede PFO- structuur per 2025*.



In de evaluatie wordt geconstateerd dat de afspraak om raadsvoorstellen voor advies voor te leggen aan de griffie voordat de stukken voor besluitvorming door het college worden aangeboden, nog onvoldoende wordt nageleefd. In de evaluatie wordt aanbevolen er voor te zorgen dat deze stap bekend wordt gemaakt bij beleidsmedewerkers en teammanagers.

Naast het gegeven dat de griffie nog niet structureel betrokken wordt, vroegen geïnterviewden zich ook af wat een passende betrokkenheid is van de griffie. Hierover leken – zeker bij het begin van de verandering – nog verschillen van opvattingen te bestaan. Hoewel in het eerder aangehaalde memo⁸ van de griffie wordt aangegeven dat de onafhankelijkheid van de griffie tot nu toe niet als een probleem wordt ervaren, halen we uit de gesprekken op dat er wel vraagtekens zijn geplaatst bij het gewenste moment van de betrokkenheid van de griffie. Bij het college leefde de vraag hoe wenselijk het is om mogelijk politiek impactvolle besluiten al bij de griffie in te brengen voordat het hele college een stuk heeft gezien. Dit punt verdient aandacht. Wel erkent het college dat de griffiecheck bijdraagt aan betere formuleringen en het tijdig signaleren van relevante aandachtspunten die de stukken ten goede komen. Er is nog geen besluit genomen hoe in het vervolg verder om te gaan met de griffiecheck.

2.3.3. Integraliteit in het proces is een verbeterpunt

Het proces schrijft voor dat de opsteller van een raadsvoorstel verantwoordelijk is voor 'het consulteren van collega's'. Een belangrijk aspect hierbij is het zorgen voor een integraal beeld vanuit de relevante ambtelijk betrokkenen. Ook de formats die de opstellers hanteren⁹ 'dwingen' de opstellers om het raadsvoorstel integraal op te stellen.

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).

Echter, in de interviews komt naar voren dat het borgen van integraliteit een punt van aandacht is. Ervaren wordt dat integrale afstemming soms te laat, onvoldoende en niet uniform genoeg wordt georganiseerd. Zo geven betrokkenen aan dat afstemming geregeld plaatsvindt "bij het koffiezetapparaat" of pas wanneer het conceptvoorstel al ver gevorderd is. Hierdoor worden financiële, juridische of risicoteknische aspecten soms pas laat zichtbaar, wat leidt tot aanvullende revisies onder tijdsdruk. Sommige medewerkers adviseren, zo wordt aangegeven, vanaf hun "eilandje", terwijl integraliteit eigenlijk vroeg in het traject geborgd zou moeten worden.

De rol van teammanagers is daarbij formeel helder, maar in de praktijk inconsistent. Zij fungeren als het "laatste hekje" vóór een voorstel naar PFO of college gaat, maar meerdere respondenten geven aan dat deze toets soms te licht wordt

⁸ Gemeente Tytsjerksteradiel (5 juni 2025). *Evaluatie uitkomsten heisessie 19 april 2024*.

⁹ Zie Bijlage 3.

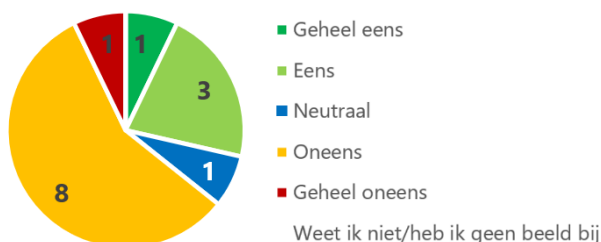


uitgevoerd. Ervaren wordt dat teammanagers gemakkelijk een “check” geven, zonder dat daadwerkelijk is vastgesteld of alle noodzakelijke disciplines hebben meegekeken. In de gesprekken met teammanagers blijkt dat zij verschillen in hoe streng zij deze rol oppakken. Sommigen lopen inhoud en integraliteit systematisch door, terwijl anderen vooral de procesmatige voortgang bewaken. Daardoor ontbreekt een uniforme kwaliteitsborging.

Teammanagers geven tevens aan dat integraliteit een uitdaging vormt vanwege tijdgebrek, wisselend vakmanschap en beperkte ervaring met het schrijven van raadsvoorstellen. Veel beleidsmedewerkers doen dit maar één of twee keer per jaar, waardoor het lastig is om alle processtappen goed te overzien en op het juiste moment af te stemmen. Teammanagers uit zowel het sociaal als ruimtelijk domein geven aan dat het format wel vinkjes bevat voor betrokken disciplines, maar dat deze alleen een procesmatige check zijn: het zegt weinig over de werkelijke kwaliteit of volledigheid van de afstemming. Hierdoor bestaat het risico dat integraliteit “op papier” wordt verantwoord, terwijl inhoudelijke afstemming onvoldoende heeft plaatsgevonden.

Over de toepassing van de processen komt tenslotte nog één aandachtspunt naar voren vanuit de interviews. Verschillende betrokkenen ervaren de toepassing van het zaakstelsel¹⁰ als weinig gebruiksvriendelijk, wat volgens hen eerder een belemmering vormt dan een ondersteuning.

Raadsleden zijn daarnaast uitgesproken kritisch over de raadpleegbaarheid van eerder verschenen raadsvoorstellen in het Raadsinformatiesysteem.



Reactie op stelling: *'Het is eenvoudig om eerder verschenen raadsvoorstellen terug te vinden in ons Raadsinformatiesysteem.'*

Raadsleden ervaren dit systeem als weinig gebruiksvriendelijk en vinden het zoeken naar vroegere stukken omslachtig en frustrerend. De zoekfunctie levert vaak een onoverzichtelijke hoeveelheid resultaten op die slecht gesorteerd zijn, waardoor uiteenlopende documenttypes – van oude voorstellen tot moties, startnotities en andere bijlagen – door elkaar verschijnen.

De beperkte vindbaarheid wordt ervaren als een belemmering voor het effectief voorbereiden van vergaderingen en het kunnen duiden van historische besluitvorming. Ook merken raadsleden op dat de systeemstructuur te weinig ondersteuning biedt in het logisch koppelen van dossiers in de tijd, bijvoorbeeld door het ontbreken van directe verwijzingen naar eerdere relevante besluiten. Hierdoor kost het veel tijd om achtergrondinformatie terug te vinden en ontstaat het risico dat belangrijke context of beleidslijnen over het hoofd worden gezien.

¹⁰ Betrokkenen wijzen hierbij vooral op de volgens hen onlogische toepassing van Corsa en Liber.



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 afspraken over het proces in de praktijk in grote lijnen worden toegepast. Verbeterpunten bij de totstandkoming zijn het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het betrekken van de griffie. Voor wat betreft de archivering blijkt uit de enquête en raadssessie dat het achteraf raadplegen van voorstellen voor de raad tekortschiet. 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 interviews constateren we dat de formats/protocollen bekend zijn bij betrokkenen die ermee moeten werken. Over het algemeen wordt het proces zoals dit is uitgewerkt op papier, consequent toegepast. Er zijn twee aandachtspunten uit de gesprekken: het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het eenduidig en tijdig betrekken van de griffie in de nieuwe rol. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.



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. De beschikbare formats zorgen voor een goede basis voor kwaliteit. Toch is kwaliteit ook afhankelijk van de opsteller van een raadsvoorstel.

Er is voor de opiniërende en besluitvormende raadsvoorstellen een format opgesteld, waarin per kopje kort staat toegelicht wat moet worden ingevuld. Deze formats zijn opgenomen in Bijlagen 4 en 5. In de formats staan bij verschillende kopjes aandachtspunten. Uit de interviews is het beeld ontstaan dat de formats de documenten zijn waarin de aandacht voor kwaliteit naar voren komt. Andere kwaliteitscriteria zijn er niet vastgesteld.

De formats zorgen voor een vaste en voor de raad herkenbare basisstructuur. Het besluitvormende format bevat vaste onderdelen zoals *Koarte gearfetting*, *Arguminten*, *Finânsjes* en *Risiko's*. Deze vaste opbouw dwingt beleidsmedewerkers om voorstellen helder, volledig en logisch te formuleren. Zo schrijft het besluitvormende format expliciet voor dat argumenten moeten worden opgebouwd met statements, nummering en onderbouwing, zodat raadsleden snel inzicht krijgen in de redenering achter elk beslispunt. Ook het opiniërende format benadrukt dat een voorstel “adequaate, prikkelend en open” moet zijn.

De formats zien er op toe dat de kern wordt geraakt. Zo vraagt het besluitvormend format expliciet naar meetbare effecten (SMART-doelen) om de kwaliteit van beleid beter toetsbaar te maken. Het opiniërend format benadrukt dat alle reële opties inclusief maatschappelijke effecten moeten worden opgenomen. Hierdoor worden opstellers aangespoord om verschillende perspectieven zorgvuldig in kaart te brengen.

In de gesprekken reflecteren de verschillende betrokkenen overwegend positief op de formats. De formats helpen om te zien welke onderdelen een plek moeten krijgen. Tegelijkertijd is het beeld ontstaan dat betrokkenen de kopjes verschillend interpreteren en daardoor verschillend toepassen. Hier wordt in paragraaf 3.2 bij stilgestaan.

Tenslotte constateren we dat in de formats sommige onderdelen concreet zijn uitgewerkt, maar niet alle. Zo bevat de toelichting onder het kopje ‘Alternativen’ – mogelijke alternatieven met betrekking tot het voorstel en de besluitvorming – weinig uitgangspunten voor de opsteller. De beknopte toelichting is enerzijds logisch gelet op de wisselende aard van de voorstellen, maar maakt wel dat opstellers veel vrijheid hebben in wat zij op welk detailniveau opschrijven. Hierdoor bestaat het risico dat de toepassing te persoonsafhankelijk wordt. In verschillende gesprekken is daarom aangegeven dat instructies op onderdelen concreter zouden kunnen worden uitgewerkt. Zo is de behoefte aan een eenduidige ‘schrijfwijzer’ per kopje meermaals benadrukt.



Norm	Toets op de norm
Duidelijk is vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria de raadsvoorstellen moeten voldoen.	Uit de documentenanalyse blijkt dat formats beschikbaar zijn die een vaste structuur bieden en zowel impliciet als expliciet kwaliteitscriteria voorschrijven. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat de interpretatie en invulling van diverse onderdelen wisselt per opsteller, wat leidt tot variatie in kwaliteit en tot onduidelijkheid over wat precies onder een 'goed' voorstel wordt verstaan. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.

3.1.2. Er wordt zichtbaar gestuurd op de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Dit komt de kwaliteit ten goede. 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. Dit is geborgd in het proces, zoals toegelicht in hoofdstuk 2. Er zijn verschillende 'poortjes' ingebouwd in het proces waar op de kwaliteit van raadsvoorstellen wordt getoetst.¹¹ Ook aan de kant van de raad vinden meerdere kwaliteitschecks plaats. Bij agenderingsverzoeken beoordeelt de griffie of een voorstel behandelbaar is en adviseert zij de agendacommissie daarover.

Uit de enquête en de raadsessie 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 7.

Er wordt via trainingen, e-learningmodules en informele ondersteuning geïnvesteerd in het verbeteren van schrijfvaardigheden en bestuurlijke sensitiviteit. Medewerkers kunnen bij de griffie en het bestuurssecretariaat terecht voor feedback. Dit wordt volgens de griffie als nuttig ervaren, vooral voor collega's die slechts sporadisch een raadsvoorstel schrijven. Tegelijkertijd wordt breed erkend dat de uniformiteit van de toepassing een zorgpunt is. Betrokkenen schetsen dat het ontbreekt aan een expliciet en gedeeld kwaliteitskader. Dit draagt er aan bij dat de uiteindelijke kwaliteit van voorstellen sterk afhankelijk blijft van de ervaring en vaardigheid van individuele opstellers.

De formats dienen nu niet als toetsingskader dat systematisch gebruikt wordt om tijdens een PFO, griffiecheck of agendering op kwaliteit te sturen. Verschillende betrokkenen wijzen er daarom op dat het concreter uitwerken van instructies per kopje en het voeren van een terugkerend gesprek over kwaliteitscriteria zou helpen om de kwaliteit op alle momenten in het proces vanuit eenzelfde referentiekader te beoordelen.

Norm	Toets op de norm
Intern is duidelijk geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat voorstellen naar de raad gaan.	Vanuit de documentenanalyse en interviews blijkt dat er meerdere controles zijn ingebouwd (teammanager, bestuursondersteuner, bestuurssecretaris, gemeentesecretaris) die bijdragen aan kwaliteitsborging, maar er is geen expliciet kwaliteitskader waarlangs consequent wordt getoetst. Daarnaast wordt de griffie nog niet in positie gebracht conform beoogd. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.

¹¹ Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen we terug naar paragraaf 2.3.1.



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 de vastgestelde formats voor opiniërende en besluitvormende raadsvoorstellen. Wel zien we dat het wisselt in hoeverre onder alle kopjes informatie wordt gegeven. In deze gevallen staat er 'n.v.t.' onder de kopjes. Dit geldt veelal voor de kopjes *Kommunikaasje*, *Previnsje*, *Gearwurking* en *Evaluaasje*. Bij één voorstel zien we dat de vrijheid is genomen om een kopje toe te voegen. Bij het raadsvoorstel 'Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krúspaed Earnewâld' (3) is het kopje 'Procedureel' toegevoegd waar in wordt gegaan op de juridische procedure.

Vanuit de gesprekken met de organisatie komt naar voren dat de aard van het voorstel bepaalt in hoeverre het relevant is om informatie op te nemen dan wel extra toe te voegen.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze grotendeels volgen vanuit de vaste en herkenbare structuur van de formats, waardoor de opbouw helder en logisch is voor zowel organisatie als raad. Uit de analyse van de voorstellen en de gesprekken blijkt dat sommige kopjes soms summier worden ingevuld. Wel wordt de basisstructuur consequent toegepast; dit zorgt voor herkenbaarheid bij de raad. Daarmee wordt 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. Dit past bij de formats die gehanteerd worden door de gemeente. Wel zien we in bijna de helft van de raadsvoorstellen verbeterpunten. De belangrijkste punten zetten we hier onder elkaar:

- De voorstellen 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (6), 'Gezondheidsbeleid' (7) en 'Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie' (11) lezen meer als een introductie op het raadsvoorstel dan als een volledige samenvatting. Er mist kerninformatie over de te nemen besluiten door de raad.
- In het voorstel 'Extra budget MFC Tytsjerk' (13) ontbreken in de samenvatting belangrijke financiële gegevens, zoals het nieuwe totaalbudget en de overschrijding. Er wordt in de samenvatting ook niet ingegaan op belangrijkste oorzaken van de overschrijding (prijsstijgingen, ontwerpaanpassingen).

Dit beeld wordt herkend door raadsleden. Zij zijn in algemene zin positief over het bestaan van samenvattingen. Tegelijkertijd signaleren zij dat samenvattingen soms meer als een algemene introductie lezen dan als een compacte weergave van de kern van het voorstel; een bevinding die aansluit op de bovengenoemde voorbeelden. Hierdoor



moeten raadsleden soms alsnog de volledige tekst raadplegen om een volledig beeld te krijgen van wat er precies wordt voorgelegd.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze een samenvatting bevatten. De kwaliteit van de samenvatting kent verbeterpunten: deels ontbreekt cruciale kerninformatie of leest de samenvatting meer als een algemene introductie dan als een compacte kernweergave. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.

3.2.3. Duidelijke beslispunten

De 15 geselecteerde raadsvoorstellen zijn getoetst op het criterium: *'Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.'*

Uit onze analyse blijkt dat zeker de besluitvormende raadsvoorstellen duidelijke beslispunten bevatten. De formuleringen dekken de lading en het is duidelijk waar de raad een besluit over neemt. Zo wordt de raad concreet gevraagd om "De verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Tytsjerksteradiel 2023 vast te stellen" in het raadsvoorstel 'Wmo-verordening' (8). Ook bijvoorbeeld het raadsvoorstel 'Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio' (9) bevat twee duidelijke en genummerde beslispunten. De raad wordt voorgesteld 1. Voor de aankoop en de plaatsing van drie tijdelijke lokalen een bedrag van € 535.000 beschikbaar te stellen; en 2. De investering en de dekking op basis van dit voorstel te verwerken in de begroting.

Wel zien we aandachtspunten bij de opiniërende raadsvoorstellen. In het opiniërende raadsvoorstel 'Behoud waardevolle bomen op particulier terrein' (1) staat onder 'Koarte ynhâld' opgenomen dat de raad wordt gevraagd een scenario te kiezen. Echter, het voorstel is opiniërend van aard. Het kiezen van een scenario impliceert een besluit; niet duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de aard van het voorstel. Het opiniërende raadsvoorstel 'Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire' (12) bevat, logischerwijs, geen beslispunten maar kent ook geen duidelijke vraag om het voorstel opiniërend te behandelen. In het opiniërende raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (10) wordt een duidelijke doelstelling inclusief omgevingsgerichte benadering uitgewerkt. De raad krijgt hier onder 'te berikken effekt' wél een duidelijke vraag mee waarmee het voorstel op dat moment opiniërend kan worden behandeld: *'Kan de raad zich vinden in deze benadering?'*.

Uit de enquête bleek dat raadsleden in algemene zin ervaren dat beslispunten doorgaans helder zijn geformuleerd.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.	Uit de 15 bestudeerde voorstellen blijkt dat besluitvormende raadsvoorstellen consequent heldere, concreet geformuleerde en genummerde beslispunten bevatten. Hierdoor is voor de raad duidelijk waarover precies een besluit wordt gevraagd. Hoewel bij enkele opiniërende voorstellen onduidelijkheid bestaat over de vraag richting de raad, blijft de kwaliteit van de beslispunten in besluitvormende voorstellen voldoende op orde. 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 veel van de bestudeerde voorstellen goed zelfstandig leesbaar zijn. Bij een aantal raadsvoorstellen (vier) zien we aandachtspunten:

- Het raadsvoorstel 'Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie' (11) is erg summier en de bijlagen moeten worden geraadpleegd om de inhoud van het voorstel goed te kunnen duiden.
- In het raadsvoorstel 'Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein te Burgum' (15) worden de evaluatieresultaten "zeer kort beschreven." Dit gebeurt niet in het voorstel zelf. Hierna wordt alleen verwezen naar de bijlage "in het bijgevoegde rapport staat beschreven hoe op deze verschillende aspecten wordt gescoord."
- Ook bij de raadsvoorstellen 'Behoud waardevolle bomen op particulier terrein' (1) en 'Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krúspaed Earnewâld' (3) schatten we in dat informatie uit de bijlagen noodzakelijk is om het voorstel inhoudelijk goed te kunnen doorgronden.

Wat ook opvalt is dat de hoofdzaken aan bod komen onder verschillende kopjes. We zien dat belangrijke informatie wordt opgenomen onder 'ynlieding', 'arguminten' en 'taljochting'. Het verschilt per voorstel in hoeverre er aandacht is voor het concreet maken van het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.

In de interviews is benadrukt dat een raadslid in principe op basis van het raadsvoorstel zelf een besluit moet kunnen nemen. Omdat dit uitgangspunt niet is vastgelegd in het format, wordt het wisselend toegepast. Bij sommige voorstellen wordt daarom zo veel mogelijk informatie in het voorstel zelf 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 – zo geven zij aan – aanvullende documenten moeten raadplegen om het voorstel volledig te begrijpen.

Norm	Toets op de norm
Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat veel raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar zijn. Echter, bij meerdere voorstellen is essentiële inhoud alleen in bijlagen opgenomen, waardoor de raad het voorstel niet volledig kan begrijpen zonder extra documenten te raadplegen. Bovendien wordt het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken niet altijd consequent gemaakt. 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 in de 14 van de 15 bestudeerde voorstellen waar bijlagen zijn toegevoegd de bijlagen logisch en relevant lijken voor het raadsvoorstel. Hoewel de aard van de bijlagen logisch is zien we wel meerdere verbeterpunten rondom de verwijzingen naar de bijlagen. Hieronder lichten we er een aantal uit:

- Het raadsvoorstel 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (6) kent zes bijlagen. Er zijn beperkt herleidbare verwijzingen naar de bijlagen in de tekst. Er wordt alleen expliciet verwezen naar bijlage 6 (drie keer) en bijlage 4 (één keer). Een verwijzing naar bijlagen 1, 2, 3 en 5 vindt niet plaats. Ook wordt aangegeven: '(...)

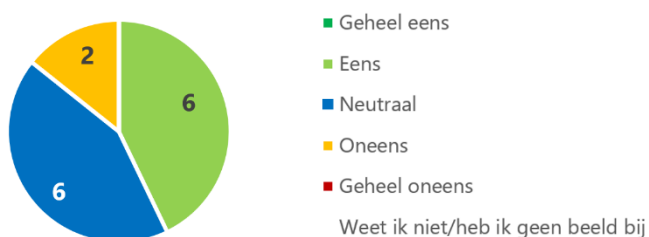


verwijs ik uw college naar Bijlagen 4 en 6.' Dit lijkt nog een oude tekst voor het collegebesluit of niet bedoeld voor de raad.

- In de raadsvoorstellen 'Gezondheidsbeleid' (7), 'Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio' (9), 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (10) en 'Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire' (12) lijken relevante bijlagen te zijn toegevoegd. Echter, hier wordt niet expliciet naar verwezen in de raadsvoorstellen zelf.
- Aan het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) zijn geen bijlagen toegevoegd. Hier wordt de raad gevraagd een voorbereidingskrediet van € 335.000 beschikbaar te stellen zonder dat dit bedrag duidelijk onderbouwd is in het voorstel. Dit zou bij uitstek in een bijlage onderbouwd kunnen worden.

Vanuit teammanagers is aangegeven dat opstellers van raadsvoorstellen streven naar volledigheid en transparantie. Daarom willen zij zoveel mogelijk relevante informatie opnemen. Dit vraagt telkens om een afweging tussen wat in het voorstel moet worden opgenomen en wat in bijlagen kan worden ondergebracht. Die afweging wordt bemoeilijkt doordat raadsleden verschillen in informatiebehoefte, wat ook weer per onderwerp en type voorstel kan variëren.

Raadsleden herkennen dit spanningsveld. Zij 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.*



Raadsleden ervaren dat bijlagen soms te omvangrijk zijn en dat het lijkt alsof "alles in de bijlagen wordt gegoooid", waardoor het lastig wordt om informatie gericht te doorgronden. Een korte oplegnotitie per bijlage – waarin de relevantie en functie worden toegelicht – zou hen helpen bij het selecteren en efficiënter lezen, zeker bij ruimtelijke voorstellen met een groot aantal bijlagen. Tegelijkertijd benadrukken raadsleden dat zij bijlagen op zichzelf wél waarderen, mits het hoofdvoorstel duidelijk blijft en de bijlagen echte verdieping bieden. In de gesprekken met de organisatie wordt erkend dat het ontbreekt aan een gedeelde werkwijze voor het verwijzen naar bijlagen, en dat meer uniformiteit wenselijk is.

Norm	Toets op de norm
Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat bijlagen in vrijwel alle voorstellen logisch en inhoudelijk relevant zijn. Echter, verwijzingen ernaar zijn vaak onvolledig of ontbreken geheel, waardoor voor de raad niet altijd te begrijpen is hoe de bijlagen het voorstel onderbouwen. Daarnaast is de toelichting op de functie van afzonderlijke bijlagen wisselend, met voorbeelden waarbij essentiële onderbouwing ontbreekt of niet wordt toegelicht. Het ontbreekt aan een gedeeld kader hoe hiermee om te gaan. Er wordt op dit moment 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 in vrijwel alle raadsvoorstellen aandacht is voor de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de raadsvoorstellen. Dit zit bijvoorbeeld op het toelichten van technische termen. Een positief voorbeeld waarbij een technische term expliciet wordt uitgelegd zien we terug in het raadsvoorstel 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (6). Hierin staat: "Voor het centrumgebied kan dit verstrekende financiële gevolgen hebben tenzij een eigenaar of een initiatiefnemer in de gelegenheid is geweest om voorafgaand aan de vaststelling van het gewijzigde beleid een aanvraag omgevings-vergunning in te dienen. *Dit wordt een termijn van voorzienbaarheid of een benuttingstermijn genoemd.*"

Dit neemt niet weg dat er in meerdere raadsvoorstellen termen voorbij komen die duidelijker hadden kunnen worden uitgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

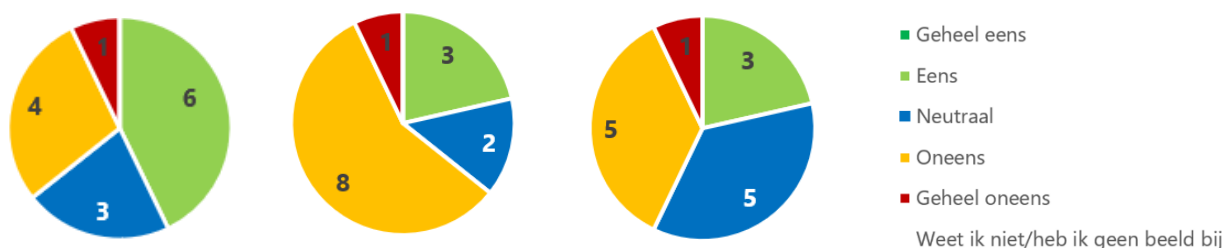
- ETFAL (Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties) in het raadsvoorstel 'BOPA Park Fônejacht' (5);
- Het 'gedachtegoed van positieve gezondheid' in het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7);
- 'kengetallen van Bouwkostenkompas' in het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14); en
- 'shared space-principes' in het raadsvoorstel 'Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein te Burgum' (15).

Wat tenslotte opvalt is dat in vrijwel alle raadsvoorstellen waar afkortingen zijn opgenomen deze **niet** worden uitgeschreven, zoals:

- ANNO-regio in het raadsvoorstel 'Gemeentelijk mobiliteitsprogramma' (2);
- Wabo in het raadsvoorstel 'Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krús paed Earnewâld' (3);
- VANG in het raadsvoorstel 'Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat' (4);
- LIST in het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7);
- OHBA-uitkering, AZC en COA in het raadsvoorstel 'Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio' (9); en
- FrlZA en SPUK in het raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (10).

Raadsleden onderschrijven deze bevinding en zijn hierover uitgesproken. Zij gaven in de enquête de volgende antwoorden op de 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.*





Stelling 1

Raadsleden stellen dat raadsvoorstellen niet altijd prettig leesbaar zijn: ze ervaren regelmatig onnodig juridisch of formeel taalgebruik, soms zelfs zo wollig dat het de indruk kan wekken dat de raad subtiel wordt gestuurd. Het veelvuldige gebruik van jargon, vaktermen en afkortingen, die bovendien niet altijd worden toegelicht, dwingt raadsleden ertoe begrippen op te zoeken of collega's te raadplegen. Dit gaat ten koste van de toegankelijkheid, zeker voor inwoners en minder ervaren raadsleden. Daarbij wordt ervaren dat uniformiteit in het gebruik van de Friese taal ontbreekt en wordt taal als 'ambtelijk' ervaren. Raadsleden zien ruimte voor verbetering; onder andere door afkortingen altijd volledig uit te schrijven. Één raadslid wierp het idee op om Artificial Intelligence (AI) in te zetten om teksten toegankelijker te maken.

Stelling 2

Stelling 3

In interviews met de organisatie is naar voren gekomen dat begrijpelijkheid een belangrijk uitgangspunt is binnen Tytsjerksteradiel. Een raadsvoorstel zou in beginsel begrijpelijk moet zijn voor zowel raadsleden als inwoners. Ook wanneer zij minder inhoudelijke voorkennis hebben van het betreffende thema. Tegelijkertijd zijn veel onderwerpen waarvoor een raadsvoorstel wordt opgesteld van technische, juridische of beleidsmatige aard. Hierdoor is het gebruik van jargon en afkortingen soms moeilijk te vermijden.

Ook is aangegeven dat begrijpelijk schrijven een uitdaging is, vooral onder tijdsdruk en wanneer opstellers gewend zijn om binnen hun eigen vakgebied te communiceren. Tegelijkertijd wordt door verschillende betrokkenen benadrukt dat het expliciet uitschrijven van afkortingen en het kort toelichten van vaktermen relatief eenvoudige ingrepen zijn die de toegankelijkheid van voorstellen aanzienlijk kunnen verbeteren. Hier tijdens het opstellen én tegenlezen meer aandacht voor hebben, kan bijdragen aan raadsvoorstellen die beter aansluiten bij de informatiebehoefte van zowel raadsleden als inwoners.

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 raadsvoorstellen blijkt dat in veel voorstellen aandacht is voor begrijpelijkheid. Vaktermen worden echter regelmatig niet toegelicht en afkortingen worden in vrijwel alle voorstellen niet uitgeschreven, wat de toegankelijkheid belemmert. Dit ziet de raad, zo blijkt uit de enquête en raadssessie, als een belangrijk aandachtspunt. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

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 helder worden toegelicht. Dit gebeurt zowel in de samenvatting, besispunten als het hiervoor bestemde kopje "Finânsjes". Een positief voorbeeld van een heldere financiële onderbouwing vindt plaats in het raadsvoorstel 'Extra budget MFC Tytsjerk' (13). Hierin wordt ingegaan op het huidige budget, het nieuwe budget (na raadsbesluit), en de extra kapitaallasten die het besluit met zich meebrengen. De budgetoverschrijding wordt verklaard en er wordt een duidelijke toelichting gegeven op de oorzaken hiervan (zoals prijsstijgingen en ontwerpaanpassingen). Er wordt expliciet verwezen naar een financiële bijlage met detailberekeningen.

Twee voorstellen die ruimte voor verbetering bevatten zijn:

- het raadsvoorstel 'Voorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) waarin de raad wordt gevraagd voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. In het voorstel is een financiële onderbouwing met tabel



opgenomen waarin verschillende bedragen worden genoemd. Uit deze informatie is niet te herleiden waarom de raad wordt gevraagd om dit specifieke bedrag (€ 335.000) beschikbaar te stellen.

- Het (opiniërende) raadsvoorstel 'Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein te Burgum' (15). Dit voorstel bevat geen expliciete paragraaf over financiële gevolgen. Er wordt niet aangegeven of de voorgestelde maatregelen (zoals snelheidsreductie of zebrapad) kosten met zich meebrengen, noch een indicatie van budget of dekking. Het ontbreken van deze informatie bemoeilijkt de raad om het raadsvoorstel opiniërend te behandelen.

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 bij het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7). Hierin staat beschreven dat het voorstel volgt uit het moeten voldoen aan de Wet Publieke Gezondheid. In het kader van het raadsvoorstel 'Wmo-verordening' (8) zien we een duidelijke juridische onderbouwing van de benodigde wijziging van de Wmo¹²-verordening. Dit is nodig in het kader van de juridische borging van de verkorte procedure. Daarbij wordt aangegeven hoe het raadsvoorstel past binnen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dat er specifieke artikelen worden toegevoegd aan de verordening. In het raadsvoorstel 'Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat' (4) is tenslotte opgenomen dat de juridische component een plek krijgt in de verdere uitwerking.

Ten aanzien van de personele consequenties constateren we tenslotte dat deze niet of nauwelijks in beeld worden gebracht in de raadsvoorstellen. In vrijwel alle raadsvoorstellen is geen expliciete informatie opgenomen over de impact van een raadsvoorstel op de organisatie. Hierbij speelt wel de overkoepelende vraag wat er verwacht mag worden van het detailniveau van deze informatie in een raadsvoorstel.

Een enkele keer wordt aangegeven welke afdelingen (raadsvoorstel 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum, 6') of welk team er betrokken is bij de uitvoering (raadsvoorstel 'Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire, 12). Informatie over de uitvoering komt vooral aan bod in de vorm van risico's door gebrekkige capaciteit. Zo staat in het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) dat er "ambtelijke uren beschikbaar moeten komen" en dat er druk is op capaciteit door ontvlechting en nieuwe organisatie. Een concrete inschatting van gevolgen voor capaciteit ontbreekt echter.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over (financiële, personele en juridische) consequenties.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat financiële en juridische consequenties in de meeste voorstellen duidelijk en systematisch worden toegelicht, maar personele gevolgen blijven vrijwel overal onderbelicht en worden zelden concreet uitgewerkt. Het is wel de vraag op welk detailniveau je hier informatie over mag verwachten. Ten slotte ontbreken in enkele voorstellen essentiële financiële onderbouwingen of worden kosten niet herleidbaar gemaakt. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

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/risico's'

¹² Wet maatschappelijke ondersteuning



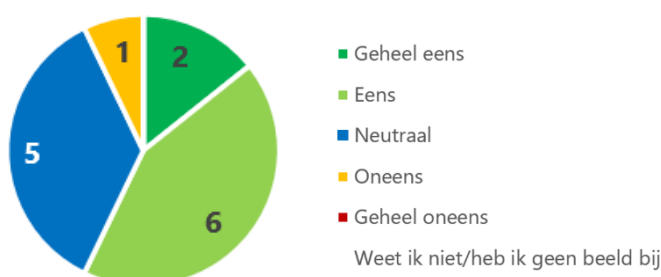
duidelijk risico's worden geschetst inclusief oplossingsrichtingen/mitigerende maatregelen. In het raadsvoorstel 'Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat' (4) worden bijvoorbeeld twee risico's geschetst. Beide risico's zijn duidelijk omschreven en er wordt een oplossingsrichting genoemd. Ook het raadsvoorstel 'BOPA Park Fônejacht' (5) beschrijft risico's en maakt duidelijk waarom het college deze risico's aanvaardbaar acht. In het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) worden tenslotte twee risico's weergegeven inclusief een mitigerende maatregel voor het grootste risico.

Dit neemt niet weg dat er meerdere raadsvoorstellen zijn waarbij onder het kopje 'Kanttekenings/risico's' niet van toepassing (n.v.t.) staat opgenomen. Bij enkele van deze voorstellen vragen wij ons af of deze daadwerkelijk niet relevant zijn. Dit geldt in onze ogen onder andere bij het raadsvoorstel 'Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio' (9). Het ontbreken van een risicoparagraaf is opvallend gezien het spoedkarakter van het voorstel en de financiële en juridische aspecten. In het (opiniërende) raadsvoorstel 'Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire' (12) wordt (nog) niet ingegaan op de risico's die het stoppen van de aanpak met zich mee zouden kunnen brengen.

In de interviews 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 dit gebeurt wisselend. Wat als complicerende factor wordt ervaren door de ambtelijke organisatie is dat het expliciet aangeven van risico's vraagt om een zekere mate van kwetsbaarheid bij het opstellen van het voorstel. Het aangeven van kanttekeningen en risico's kan het in sommige gevallen voor de raad namelijk minder aantrekkelijk kan maken om een besluit te nemen. Ook tijdsgebrek wordt als verklarende factor ervaren voor het in beeld brengen van kanttekeningen.

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 aan 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.

Ook raadsleden zelf zijn hierover duidelijk: zij gaven in de enquête de volgende antwoorden op de stelling: *'Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf.'*



Raadsleden ervaren dat de toelichting bij 'kanttekenings' soms bij één zin blijft. Hierdoor ontstaat naar hun gevoel geen volledig beeld van de kwetsbaarheden die samenhangen met de uitvoering, financiële gevolgen, juridische aspecten of maatschappelijke impact van het voorstel. De raad ervaart dat juist deze informatie nodig is om keuzes te kunnen wegen, alternatieven te beoordelen en in te schatten welke inzet van middelen, capaciteit of tijd realistisch is



Norm	Toets op de norm
Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparagraaf.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat verschillende raadsvoorstellen een duidelijke risicoparagraaf bevatten. Bij meerdere voorstellen wordt 'n.v.t.' ingevuld terwijl risico's wél relevant lijken. De mate van uitwerking varieert sterk en risico's worden regelmatig slechts summier of helemaal niet toegelicht. Er 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 de mate waarin een helder en realistisch tijdsplan voor de uitvoering wordt geschetst wisselend is. Hierbij zien we wel een verschil in de aard van de voorstellen. De raadsvoorstellen die vooral raken aan nieuw beleid schetsen vaker een helder tijdsplan, gekoppeld aan de looptijd van het beleid dat via het raadsvoorstel wordt voorgelegd. Zo is in het raadsvoorstel 'Wmo-verordening' (8) onder het kopje 'Ferfolchtraject' aangegeven: "Naar verwachting wordt het besluit maatschappelijke verordening nog voor 1 jan 2023 door het college vastgesteld. De beleidsregels worden in Q1 2023 vastgesteld. Na besluitvorming door de raad wordt de verordening gepubliceerd, die in werking treedt op 1 januari 2023." Ook bij het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7) wordt een tijdsplan van de nota geschetst. Het voorstel schetst dat de nota geldt voor 2022–2026 en dat er uitvoeringsplannen komen binnen de bevoegdheid van het college.

Voor dit laatste punt onder raadsvoorstel 7 geldt wel dat we vaker zien dat als de stap wordt gemaakt van beleid naar uitvoering de concreetheid van het tijdsplan minder expliciet wordt gemaakt in de voorstellen. Zo wordt in het raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (10) aangegeven dat op basis van dit kader een uitvoeringsplan wordt opgesteld. Er is nog geen concreet tijdsplan voor de start en afronding van de uitvoering. Ook het raadsvoorstel 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (6) verwijst naar de uitvoering van onderdelen van de Centrumvisie Burgum en het intrekkingsbesluit. Hieraan is echter geen planning met data, fasering of mijlpalen gekoppeld. Een positief voorbeeld waarbij dit wel gebeurt is het raadsvoorstel 'Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat' (4). Het voorstel beschrijft de te nemen stappen inclusief kwartalen; deze planning oogt ook realistisch.

Voor wat betreft het aspect 'evaluatie' constateren we dat slechts bij enkele raadsvoorstellen wordt aangegeven dat er een evaluatie plaatsvindt, inclusief tijdsplan. We zien dit vooral bij raadsvoorstellen waar een beleidscyclus aan verbonden is. Zo is in het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7) expliciet vermeld dat er een tussenmeting plaatsvindt in 2024 en een eindmeting in 2026. Beschreven staat dat de evaluaties aan de raad ter informatie worden voorgelegd. Ook het raadsvoorstel 'Gemeentelijk mobiliteitsprogramma' (2) vermeldt wanneer een tussenevaluatie plaatsvindt en dat deze tussenevaluatie zal leiden tot nieuwe programmering.

Echter, bij het merendeel van de raadsvoorstellen is onder het kopje 'Evaluatie' opgenomen dat dit niet van toepassing (n.v.t.) is óf is het kopje zelfs weggelaten. Wij vragen ons af of dit bij alle raadsvoorstellen logisch is. Zo is bij de raadsvoorstellen 'Extra budget MFC Tytsjerk' (13) en 'Voorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) geen evaluatiemoment gepland of beschreven. Dit kan een gemis zijn, zeker bij dergelijke grote projecten met zichtbare financiële en maatschappelijke impact.



Raadsleden herkennen dit beeld en benoemen het als een concreet knelpunt. Zij geven aan dat evaluaties niet altijd plaatsvinden en dat de raad hier vaak zelf actief om moet vragen. Tegelijkertijd benadrukken raadsleden dat evaluaties bij belangrijke besluiten wel worden uitgevoerd, maar te weinig gestructureerd. Het is vooraf niet altijd helder wanneer een evaluatie plaatsvindt, wat precies wordt gemonitord of geëvalueerd, en welke meetbare doelen zijn afgesproken. Hierdoor is een goede evaluatie achteraf lastig uitvoerbaar en ervaart de raad beperkt grip op de opvolging van besluiten.

In de interviews met de organisatie is het beeld ontstaan dat evalueren tijd en capaciteit vraagt en daarom niet in alle gevallen wenselijk of haalbaar is. Daarbij wordt benadrukt dat evalueren geen doel op zich moet zijn. Ook geven ambtenaren aan dat de uitvoeringspraktijk sterk varieert: bij sommige beleidsdossiers wordt vanzelfsprekend geëvalueerd als onderdeel van de beleidscyclus, terwijl bij meer uitvoeringsgerichte voorstellen minder snel aan evaluatie wordt gedacht.

Ondanks deze verschillen in aard en complexiteit van voorstellen blijft het in onze ogen van belang dat de afweging rondom evaluatie navolgbaar wordt gemaakt. Het is niet noodzakelijk dat ieder voorstel een afzonderlijke evaluatie bevat, maar wel dat de opsteller kort toelicht waarom evaluatie wel of niet passend is, en zo ja, op welke wijze en op welk moment daarvan verslag wordt gedaan. Een bondige toelichting volstaat om duidelijkheid te scheppen en om te voorkomen dat raadsleden achteraf aanvullende vragen moeten stellen, wat juist extra druk op de organisatie kan veroorzaken. Een consequentere en explicietere invulling van het kopje *Evaluaasje* kan daarmee bijdragen aan een beter inzicht in verwachtingen en verantwoordelijkheden rondom terugkoppeling.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdspad voor de uitvoering en evaluatie.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat een deel van de voorstellen een duidelijk en realistisch tijdspad bevat, 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. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat slechts enkele voorstellen een expliciete evaluatieafpraak met tijdspad bevatten, terwijl bij het merendeel het kopje 'Evaluaasje' ontbreekt of wordt volstaan met "n.v.t." zonder motivering, ook bij besluiten waar evaluatie logisch zou zijn, zoals grote projecten. Er zit een te groot verschil tussen de praktijk en de geconstateerde behoeften van de raad. Er wordt momenteel niet voldaan aan de norm.

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 geven de kwaliteit van raadsvoorstellen gemiddeld een 7 , maar noemen tegelijkertijd structurele zorgpunten in leesbaarheid, duidelijkheid en hoeveelheid informatie. Zij ervaren dat taalgebruik regelmatig te juridisch of formeel is, dat afkortingen en vaktermen onvoldoende worden toegelicht, dat risico's/kanttekeningen niet altijd duidelijk zijn en dat niet altijd helder is wanneer en hoe evaluaties plaatsvinden. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



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.'* In deze paragraaf knippen we dit criterium op in twee delen.

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. De actualiteit wordt overwegend duidelijk toegelicht, vaak met verwijzing naar bijvoorbeeld wettelijke termijnen, aflopende contracten of recente ontwikkelingen.

Zo wordt het probleem in het raadsvoorstel 'Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krúspaed Earnewâld' (3) zeer concreet omschreven. Er is een initiatief van een bewoner, maar een formele procedure op basis van de Wegenwet ontbreekt. Ook het voorstel 'Extra budget MFC Tytsjerk' (13) geeft een helder en feitelijk beeld van het probleem, inclusief exacte bedragen en oorzaken van de budgetoverschrijding. Ook het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) laat zien hoe de actualiteit scherp en tijdgebonden kan worden onderbouwd. Dit voorstel bevat duidelijke deadlines en laat zien wat er gebeurt als de raad geen besluit neemt.

Toch zien we bij een aantal voorstellen aandachtspunten, met name rond de concreetheid van de probleemdefinitie en het expliciet maken van de actualiteit:

- In het raadsvoorstel 'Behoud waardevolle bomen op particulier terrein' (1) is het probleem minder scherp geformuleerd en is beperkt uitgewerkt waarom het onderwerp juist nú aan de raad wordt voorgelegd. Daarnaast is vermoedelijk sprake van een onjuiste datumverwijzing, wat verwarring kan geven over de actuele context.
- Het raadsvoorstel 'Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie' (11) schetst geen concreet of feitelijk probleem. De constatering dat beleid geactualiseerd moet worden is op zichzelf juist, maar zonder cijfers, trends of knelpunten wordt onvoldoende duidelijk *wat precies* het raadsbesluit moet oplossen. De relevantie en actualiteit worden wel goed onderbouwd aan de hand van een eerder rekenkamerrapport.
- Het voorstel 'Onderwijsvoorziening AZC-school Papilio' (9) schetst het probleem – een tekort aan lokalen – maar zonder concrete aantallen, prognoses of risico's. Daardoor blijft de feitelijke urgentie impliciet.
- Het voorstel 'Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein' (15) beschrijft wel de aanleiding, maar niet de uitkomsten van de evaluatie zelf.



Bijdrage aan vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente

We constateren dat de meeste raadsvoorstellen duidelijk maken hoe het voorstel aansluit bij bestaande beleidsdoelen en gemeentelijke ambities. In veel voorstellen wordt bijvoorbeeld verwezen naar wettelijke plichten, lopend beleid of eerder vastgestelde programma's. Een aantal voorstellen valt hierbij positief op. Zo sluit het raadsvoorstel 'Preventie- en Handavingsplan Middelengebruik' (10) goed aan op bestaande landelijke en lokale afspraken (onder andere het Gezond en Actief Leven Akkoorden gemeentelijk gezondheidsbeleid) en is bij het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7) duidelijk gemaakt hoe het voorstel past binnen landelijk, provinciaal en lokaal beleid. Ook in het raadsvoorstel 'BOPA Park Fônejacht' (5) wordt helder gemaakt hoe het besluit raakt aan gemeentelijk recreatiebeleid en bestuurlijke bevoegdheden.

Wat wel opvalt is dat er verschillende kopjes zijn waarin wordt ingegaan op de probleemstelling of de bijdrage aan vastgestelde doelen/ambities. Dit gebeurt zowel onder *Ynlieding*, *Korte gearfetting* als *Te berikken effekt*. In deze gevallen krijgt de raad voldoende zicht op het probleem dat moet worden opgelost. Tegelijkertijd zien we dat het voornemen om doelen in meetbare termen op te schrijven (zoals aangegeven in het format onder *Te berikken effekt*) in de praktijk niet wordt toegepast.

In de gevoerde interviews met teammanagers komt naar voren dat het scherp formuleren van een probleem of urgentie niet altijd eenvoudig is. Zeker in het sociaal domein wordt benoemd dat problemen complex of diffuus kunnen zijn, en dat er niet altijd harde cijfers zijn. Uit het fysiek domein wordt aangegeven dat er mogelijkheden liggen om voorstellen directer te koppelen aan eerder genomen besluiten zoals de Omgevingsvisie. Deze kan beter als kapstok dienen om raadsvoorstellen aan 'op te hangen' dan nu het geval is.

Vanuit de organisatie is tevens gesteld dat formats niet altijd voorzien in concrete handvatten voor het beschrijven van probleem en beleidsinbedding. Nieuwe medewerkers of medewerkers met beperktere ervaring vinden het lastig om het probleem goed te verwoorden, zeker wanneer de beleidscontext omvangrijk of historisch gegroeid is. Ook tijdsdruk speelt een rol: het goed onderbouwen van urgentie of beleidsrelevantie vraagt tijd en interdisciplinaire afstemming, die in de praktijk niet consequent en structureel plaatsvindt.

Door de enquête is het beeld ontstaan dat raadsleden ervaren dat relatief duidelijk is welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen, waarom dit probleem relevant en actueel is én hoe het voorstel bijdraagt aan de vastgestelde beleidsdoelen en ambities van de gemeente.

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 onze analyse van de 15 bestudeerde voorstellen blijkt welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen en waarom dit probleem relevant en actueel is. Daarmee wordt aan het eerste deel van deze norm voldaan . Daarnaast blijkt uit onze analyse 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. Daarmee wordt aan het tweede deel van deze norm gedeeltelijk 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 dat bij het merendeel van de bestudeerde raadsvoorstellen alternatieve beleidsopties worden geschetst. Wel nemen we verschillen waar in de volledigheid en concreetheid daarvan. Enkele positieve voorbeelden zijn:

- In het raadsvoorstel 'Preventie- en handavingsplan middelengebruik' (10) en het raadsvoorstel 'Gezondheidsbeleid' (7) worden alternatieven kort maar effectief toegelicht. Het is duidelijk wat de gevolgen zijn van het niet vaststellen van een plan (wettelijke plicht) en welke risico's daaraan verbonden zijn (afwijking van bestaand beleid en een mismatch met lokale behoeften).
- Het raadsvoorstel 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (6) biedt een breed scala aan alternatieven en beschrijft daarbij de nadelen, mogelijke gevolgen en risico's. Hoewel de varianten voornamelijk negatief worden gekleurd, geeft dit wel beter inzicht dan bij verschillende andere voorstellen.
- In het voorstel 'Extra budget MFC Tytsjerk' (13) worden de gevolgen van het alternatief (geen extra budget) relatief goed beschreven (lagere kwaliteit, leegstand, desinvestering). Hiermee wordt voor de raad duidelijk wat er gebeurt als er niet wordt ingestemd.

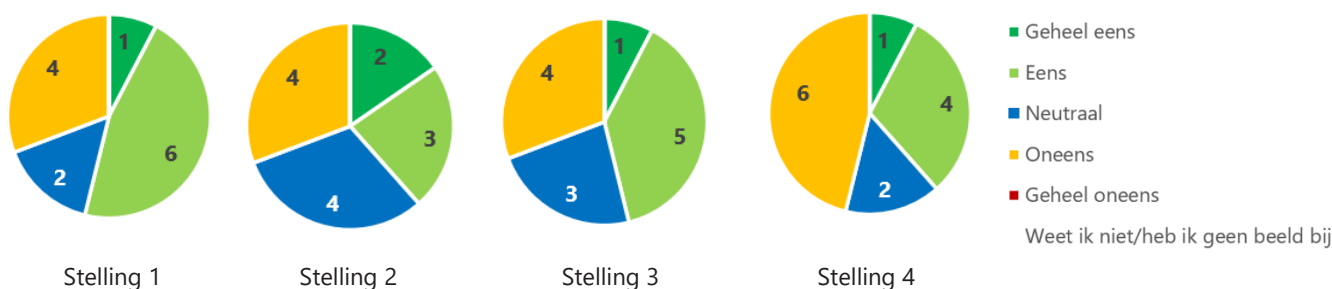
Toch zijn er ook verbeterpunten. Meerdere voorstellen bevatten namelijk wel een kopje 'Alternativen', maar werken deze nauwelijks uit. Voorbeelden zijn de voorstellen over het Krúspaed (3) en de milieustraat (4). In beide gevallen wordt slechts één alternatief genoemd maar zonder expliciete toelichting van voor- en tegenargumenten, de gevolgen of mogelijke risico's.

In het voorstel 'Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie' (11) staat 'N.v.t.' bij alternatieven, zonder dat wordt toegelicht waarom alternatieven niet relevant of toepasbaar zouden zijn. Dit maakt niet inzichtelijk of er beleidsmatige varianten denkbaar waren en waarom deze niet zijn meegenomen. Ook het 'raadsvoorstel Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio' (9) vermeldt eveneens 'N.v.t.' bij alternatieven, zonder argumentatie.

Het voorstel 'Behoud waardevolle bomen op particulier terrein' (1) schetst summier dat een lager ambitieniveau mogelijk is, maar werkt alternatieven niet inhoudelijk uit. Er is geen inzicht in de implicaties van keuzes. In het raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp' (14) wordt één alternatief genoemd (huurconstructie voortzetten), maar de gevolgen worden slechts beperkt aangegeven. Risico's worden niet uitgewerkt.

Ook raadsleden zien verbeterpunten als het gaat om het bieden van alternatieven. De raadsleden gaven in de enquête de volgende antwoorden op de volgende vier stellingen. '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.'





Raadsleden ervaren dan ook dat alternatieven regelmatig summier worden uitgewerkt. Zij bemerken vooral dat een voorstel soms al een *voorkeursrichting* van het college bevat, waardoor besluitvorming neerkomt op een ja/nee-keuze in plaats van een inhoudelijke afweging tussen realistische opties. Volgens hen ontbreken dan vooral de gevolgen van níet instemmen, of de effecten van mogelijke varianten, zoals financiële consequenties, kwaliteitsverschillen of tijdsimpact.

In de gesprekken met teammanagers wordt erkend dat het uitwerken van alternatieven veel tijd vraagt, vooral wanneer dit betekent dat inhoudelijke, financiële, juridische en uitvoeringsconsequenties moeten worden uitgewerkt. Ambtenaren geven aan dat dit soms voelt alsof er “vijf voorstellen tegelijk” moeten worden geschreven. Daarnaast speelt mee dat alternatieven die niet aansluiten bij bestuurlijke voorkeuren, in de praktijk minder aandacht krijgen, waardoor ze niet altijd volledig of overtuigend worden uitgewerkt.

Een belangrijk aandachtspunt is dat het schetsen van alternatieven een zekere mate van kwetsbaarheid vraagt van de opsteller. Sommige medewerkers ervaren dat het uitvoerig beschrijven van alternatieven het voorstel minder aantrekkelijk kan maken voor besluitvorming, waardoor dit onderdeel soms beknopt blijft. Tijdsdruk, vooral tussen collegebehandeling en raadsroute, wordt eveneens als een belemmering gezien.

Norm	Toets op de norm
Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze ten dele volledig uitgewerkte alternatieven bevatten. In meerdere gevallen blijft het geven van alternatieve beleidsopties beperkt tot het noemen van één optie of wordt “n.v.t.” vermeld zonder toelichting, ook wanneer alternatieven wel degelijk mogelijk zijn. Bij verschillende voorstellen worden voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's slechts summier beschreven, waardoor de beleidsruimte voor de raad onvoldoende zichtbaar wordt. De raad ziet op dit vlak concrete verbeterpunten. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

4.1.3. Voortbouwen op eerder vastgesteld beleid/eerder genomen raadsbesluiten

In dit onderzoek is ook gekeken naar de criteria: *‘Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt.’* En *‘Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt.’*

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

- ‘Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum’ (6)
- ‘Preventie- en handavingsplan middelengebruik’ (10); en
- ‘Extra budget MFC Tytsjerk’ (13) .

Bij deze voorstellen is gekeken of eerdere besluiten een logische plek krijgen in daarop volgende raadsvoorstellen, en of de raad is meegenomen bij eventuele wijzigingen. De besluitvormingsprocedure zelf is niet onderzocht. Er is daarmee ook geen second opinion op de inhoud van de besluitvormingstrajecten zelf gedaan. In Bijlage 6 zijn de besluitvormingstrajecten concreet uitgewerkt.

Uit onze analyse van de verdiepende raadsvoorstellen blijkt dat over het algemeen duidelijk wordt verwezen naar eerder vastgesteld beleid. Relevante beleidsdocumenten, programmadoelen of eerdere besluiten worden concreet



genoemd, en wordt duidelijk gemaakt hoe het voorstel voortbouwt op bestaande kaders. In andere voorstellen blijft deze koppeling echter beperkt tot een algemene verwijzing of vindt de verwijzing niet chronologisch maar gefragmenteerd plaats onder verschillende kopjes. Deze fragmentatie geldt met name voor 'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (zie Bijlage 6). Voor 'Preventie- en handhavingsplan middelengebruik' (zie Bijlage 6) geldt dat er een consistente opbouw is met een opiniërend en besluitvormend raadsvoorstel. Een verbeterpunt hierbij is dat in het besluitvormende raadsvoorstel niet expliciet wordt weergegeven hoe de input uit de opiniërende behandeling is verwerkt.

Uit de bestudeerde voorstellen komt naar voren dat afwijkingen van eerder genomen besluiten helder worden aangegeven. Daarbij wordt ingegaan op eerder genomen besluiten, bestaande kaders en de noodzakelijkheid hiervan. Een positief voorbeeld hiervan is de noodzakelijke budgetverhoging (van € 6.735.000 naar € 8.578.000) bij 'Extra budget MFC Tytsjerk' (zie Bijlage 6).

Toch worden in de organisatie meer overkoepelend op dit vlak uitdagingen gezien. Ambtenaren geven aan dat historisch besef niet altijd vanzelfsprekend is, mede door personele wisselingen en de omvang van sommige dossiers. Ook wordt benadrukt dat het herkenbaar maken van afwijkingen bestuurlijk gevoelig kan zijn, omdat dit kan leiden tot extra vragen of discussie.

Uit de gesprekken met raad blijkt tenslotte dat raadsleden ervaren dat verwijzingen naar eerder vastgesteld beleid, eerdere besluiten en relevante documenten wisselend of te beperkt is. Raadsleden moeten hierdoor regelmatig zelf terugzoeken in eerdere stukken om de beleidsmatige samenhang te herleiden. Dit kost tijd, wordt bemoeilijkt door beperkingen in de zoekfunctie van iBabs, en leidt volgens raadsleden tot risico's op onvolledig inzicht. Vooral bij startnotities en omvangrijke beleidsvernieuwing wordt ervaren dat voorstellen soms te weinig voortbouwen op bestaande kaders, waardoor het lijkt alsof opnieuw vanaf nul wordt begonnen. Ook geven raadsleden aan dat evaluaties en eerdere inzichten beperkt worden verwerkt in nieuwe voorstellen. Hierdoor blijft onduidelijk welke lessen uit eerder beleid zijn geleerd en hoe deze in het nieuwe voorstel landen. Raadsleden zien dit als een gemiste kans om beleid beter te onderbouwen en samenhang te creëren.

Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt.	Uit onze analyse van de verdiepende voorstellen blijkt dat er expliciet wordt verwezen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere raadsbesluiten. In de bestudeerde besluitvormingstrajecten worden eerdere besluiten consequent genoemd en soms zelfs als bijlage toegevoegd, wat de navolgbaarheid verder versterkt. Echter, verwijzingen staan soms verspreid over verschillende kopjes. Ook de mate waarin concreet wordt gemaakt hoe het voorgestelde besluit bijdraagt aan die doelen/ambities, is wisselend. Dit beeld wordt herkend vanuit de organisatie en de raad. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt.	Uit onze analyse van de getoetste voorstellen blijkt dat als er af wordt geweken van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, dit expliciet wordt gemaakt. Daarmee is aan deze norm voldaan .



Tenslotte toetsen we hieronder de norm die gaat over de ervaringen van de raad ten aanzien van de beleidsrationaliteit. Dit doen we op basis van de input die de raad heeft meegegeven in de enquête en raadsessie, die is verwerkt in dit hoofdstuk.

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.	Raadsleden herkennen in veel voorstellen de beleidsmatige relevantie en zien dat vaak wordt verwezen naar bestaand beleid. Dat wil zeggen dat duidelijk is welk probleem wordt opgelost en hoe het voorstel aansluit bij eerder vastgestelde doelen en ambities. Waar raadsleden kritischer op zijn is de verdere uitwerking: alternatieven worden te summier uitgewerkt, waardoor de afweging tussen verschillende opties voor de raad niet altijd zichtbaar wordt. Ook maken voorstellen niet altijd helder hoe beleid uit eerdere trajecten doorwerkt in nieuwe keuzes, waardoor de inhoudelijke samenhang en onderbouwing soms ontbreekt. Tot slot wordt benadrukt dat afwijkingen van eerder beleid niet altijd duidelijk worden toegelicht, wat het zicht op de beleidsontwikkeling belemmert. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Bijlagen

Bijlage 1: Getoetst normenkader

Normen hoofdstuk 2. Het proces rondom 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.	Vanuit de documentenanalyse constateren we dat de gemeente beschikt over uitgebreide en uitgewerkte procesbeschrijvingen die samen inzichtelijk maken hoe het proces van totstandkoming tot aan de archivering van de raadsvoorstellen eruit ziet. Daarmee wordt voldaan aan deze norm.
De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de totstandkoming, distributie en archivering van raadsvoorstellen zijn duidelijk beschreven.	Uit de documentenanalyse blijkt dat er procesbeschrijvingen zijn waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden per stap per betrokkene inzichtelijk zijn gemaakt. Raadsleden zijn in de basis tevreden met het proces en de werkafspraken, met uitzondering van de archivering van raadsvoorstellen. Daarmee wordt er voldaan aan 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 afspraken over het proces in de praktijk in grote lijnen worden toegepast. Verbeterpunten bij de totstandkoming zijn het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het betrekken van de griffie. Voor wat betreft de archivering blijkt uit de enquête en raadssessie dat het achteraf raadplegen van voorstellen voor de raad tekortschiet. 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 interviews constateren we dat de formats/protocollen bekend zijn bij betrokkenen die ermee moeten werken. Over het algemeen wordt het proces zoals dit is uitgewerkt op papier consequent toegepast. Er zijn twee aandachtspunten uit de gesprekken: het integraal consulteren bij het opstellen van raadsvoorstellen en het eenduidig en tijdig betrekken van de griffie in de nieuwe rol. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Normen hoofdstuk 3. De kwaliteit van de raadsvoorstellen zelf

Norm	Toets op de norm
Duidelijk is vastgesteld aan welke kwaliteitscriteria de raadsvoorstellen moeten voldoen.	Uit de documentenanalyse blijkt dat formats beschikbaar zijn die een vaste structuur bieden en zowel impliciet als expliciet kwaliteitscriteria voorschrijven. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat de interpretatie en invulling van diverse onderdelen wisselt per opsteller, wat leidt tot variatie in kwaliteit en tot onduidelijkheid over wat precies onder een 'goed' voorstel wordt verstaan. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.
Intern is duidelijk geborgd dat de kwaliteitscriteria worden toegepast voordat voorstellen naar de raad gaan.	Vanuit de documentenanalyse en interviews blijkt dat er meerdere controles zijn ingebouwd (teammanager, bestuursondersteuner, bestuurssecretaris, gemeentesecretaris) die bijdragen aan kwaliteitsborging, maar er is geen expliciet kwaliteitskader waarlangs consequent wordt getoetst. Daarnaast wordt de griffie nog niet in positie gebracht conform beoogd. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen hebben een heldere, logische en eenduidige opbouw.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze grotendeels volgen vanuit de vaste en herkenbare structuur van de formats, waardoor de opbouw helder en logisch is voor zowel organisatie als raad. Uit de analyse van de voorstellen en de gesprekken blijkt dat sommige kopjes soms summier worden ingevuld. Wel wordt de basisstructuur consequent toegepast. Dit zorgt voor herkenbaarheid bij de raad. Daarmee wordt voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze een samenvatting bevatten. De kwaliteit van de samenvatting kent verbeterpunten: deels ontbreekt cruciale kerninformatie of leest de samenvatting meer als een algemene introductie dan als een compacte kernweergave. Daarmee wordt er deels voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen bevatten duidelijke beslispunten.	Uit de 15 bestudeerde voorstellen blijkt dat besluitvormende raadsvoorstellen consequent heldere, concreet geformuleerde en genummerde beslispunten bevatten. Hierdoor is voor de raad duidelijk waarover precies een besluit wordt gevraagd. Hoewel bij enkele opiniërende voorstellen onduidelijkheid bestaat over de vraag richting de raad, blijft de kwaliteit van de beslispunten in besluitvormende voorstellen voldoende op orde. Daarmee wordt voldaan aan de norm.
Elk raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar, met duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.	Uit de analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat veel raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar zijn. Echter, bij meerdere voorstellen is essentiële inhoud alleen in bijlagen opgenomen, waardoor de raad het voorstel niet volledig kan begrijpen zonder extra documenten te raadplegen. Bovendien wordt het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken niet altijd consequent gemaakt. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Bijlagen worden doelgericht toegevoegd, met een duidelijke toelichting op de relevantie van de opgenomen informatie.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat bijlagen in vrijwel alle voorstellen logisch en inhoudelijk relevant zijn. Echter, verwijzingen ernaar zijn vaak onvolledig of ontbreken geheel, waardoor voor de raad niet altijd te begrijpen is hoe de bijlagen het voorstel onderbouwen. Daarnaast is de toelichting op de functie van afzonderlijke bijlagen wisselend, met voorbeelden waarbij essentiële onderbouwing ontbreekt of niet wordt toegelicht. Het ontbreekt aan een gedeeld kader hoe hiermee om te gaan. Er wordt op dit moment 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 raadsvoorstellen blijkt dat in veel voorstellen aandacht is voor begrijpelijkheid. Vaktermen worden echter regelmatig niet toegelicht en afkortingen worden in vrijwel alle voorstellen niet uitgeschreven, wat de toegankelijkheid belemmert. Dit ziet de raad, zo blijkt uit de enquête en raadssessie, als een belangrijk aandachtspunt. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen bevatten voldoende informatie over (financiële, personele en juridische) consequenties.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat financiële en juridische consequenties in de meeste voorstellen duidelijk en systematisch worden toegelicht, maar personele gevolgen blijven vrijwel overal onderbelicht en worden zelden concreet uitgewerkt. Het is wel de vraag op welk detailniveau je hier informatie over mag verwachten. Ten slotte ontbreken in enkele voorstellen essentiële financiële onderbouwingen of worden kosten niet herleidbaar gemaakt. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Elk raadsvoorstel bevat, indien relevant, een risicoparaagraaf.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat verschillende raadsvoorstellen een duidelijke risicoparaagraaf bevatten. Bij meerdere voorstellen wordt 'n.v.t.' ingevuld terwijl risico's wél relevant lijken. De mate van uitwerking varieert sterk en risico's worden regelmatig slechts summier of helemaal niet toegelicht. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Raadsvoorstellen bevatten een helder en realistisch tijdspad voor de uitvoering en evaluatie.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat een deel van de voorstellen een duidelijk en realistisch tijdspad bevat, 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. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Bij belangrijke raadsbesluiten wordt aangegeven of, wanneer en hoe een evaluatie plaatsvindt.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat slechts enkele voorstellen een expliciete evaluatieafpraak met tijdspad bevatten, terwijl bij het merendeel het kopje 'Evaluatie' ontbreekt of wordt volstaan met "n.v.t." zonder motivering, ook bij besluiten waar evaluatie logisch zou zijn, zoals grote projecten. Er zit een te groot verschil tussen de praktijk en de geconstateerde behoeften van de raad. Er wordt momenteel niet voldaan aan de norm.
Raadsleden ervaren raadsvoorstellen als overzichtelijk, begrijpelijk en inhoudelijk volledig genoeg om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren.	Raadsleden geven de kwaliteit van raadsvoorstellen gemiddeld een 7 , maar noemen tegelijkertijd structurele zorgpunten in leesbaarheid, duidelijkheid en hoeveelheid informatie. Zij ervaren dat taalgebruik regelmatig te juridisch of formeel is, dat afkortingen en vaktermen onvoldoende worden toegelicht, dat risico's/kanttekeningen niet altijd duidelijk zijn en dat niet altijd helder is wanneer en hoe evaluaties plaatsvinden. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

Normen hoofdstuk 4. 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 onze analyse van de 15 bestudeerde voorstellen blijkt welk concreet probleem het raadsbesluit moet oplossen en waarom dit probleem relevant en actueel is. Daarmee wordt aan het eerste deel van deze norm voldaan . Daarnaast blijkt uit onze analyse 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. Daarmee wordt aan het tweede deel van deze norm gedeeltelijk voldaan .
Alternatieve beleidsopties, inclusief voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's, worden inzichtelijk gemaakt.	Uit onze analyse van de 15 raadsvoorstellen blijkt dat deze ten dele volledig uitgewerkte alternatieven bevatten. In meerdere gevallen blijft het geven van alternatieve beleidsopties beperkt tot het noemen van één optie of wordt "n.v.t." vermeld zonder toelichting, ook wanneer alternatieven wel degelijk mogelijk zijn. Bij verschillende voorstellen worden voor- en tegenargumenten, gevolgen en risico's slechts summier beschreven, waardoor de beleidsruimte voor de raad onvoldoende zichtbaar wordt. De raad ziet op dit vlak concrete verbeterpunten. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.
Raadsvoorstellen verwijzen expliciet naar eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten waarop het voorstel voortbouwt.	Uit onze analyse van de verdiepende voorstellen blijkt dat er expliciet wordt verwezen naar eerder vastgesteld beleid en eerdere raadsbesluiten. In de bestudeerde besluitvormingstrajecten worden eerdere besluiten consequent genoemd en soms zelfs als bijlage toegevoegd, wat de navolgbaarheid verder versterkt. Echter, verwijzingen staan soms verspreid over verschillende kopjes. Ook de mate waarin concreet wordt gemaakt hoe het voorgestelde besluit bijdraagt aan die doelen/ambities, is wisselend. Dit beeld wordt herkend vanuit de organisatie en de raad. Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



Norm	Toets op de norm
Indien een raadsvoorstel afwijkt van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, wordt dit expliciet gemaakt.	Uit onze analyse van de getoetste voorstellen blijkt dat als er af wordt geweken van eerder vastgesteld beleid, eerdere raadsbesluiten of beleidsdocumenten, dit expliciet wordt gemaakt. Daarmee is aan deze norm 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.	Raadsleden herkennen in veel voorstellen wel de beleidsmatige relevantie en zien dat vaak wordt verwezen naar bestaand beleid. Zij geven aan dat alternatieven te summier worden uitgewerkt en dat voorstellen niet altijd helder maken hoe beleid uit eerdere trajecten doorwerkt in nieuwe keuzes, waardoor samenhang en onderbouwing soms ontbreekt. Ook wordt benadrukt dat afwijkingen van eerder beleid niet altijd duidelijk worden toegelicht, wat het zicht op de beleidsontwikkeling belemmert. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Bestudeerde documenten

De volgende 15 raadsvoorstellen zijn bestudeerd:

Raadsvoorstel	Domein	Jaar	Aard	Input	Lokaal opgesteld	Type voorstel is representatief
Behoud waardevolle bomen op particulier terrein (1)	Fysiek	2023	OP	Org.	✓	Ja Kan vaker voorkomen vanuit APV
Gemeentelijk mobiliteitsprogramma (2)	Fysiek	2024	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Onttrekken en toevoegen aan de openbaarheid van gedeelte Krúspaed Earnewâld (3)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Kan vaker voorkomen vanuit Wegenwet
Vaststellen startnotitie toekomstige milieustraat (4)	Fysiek	2025	BV	Org.	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
BOPA Park Fônejacht (5)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum (6)	Fysiek	2025	BV	Griffie	✓	Ja Raadsinstrument onder Omgevingswet
Gezondheidsbeleid (7)	Sociaal	2022	BV	Org.	✓	Ja Komt periodiek voor raad stelt beleid vast
WMO-verordening (8)	Sociaal	2022	BV	TG	✓	Ja Komt vaker voor Raadsbevoegdheid
Spoedaanvraag drie extra lokalen AZC school Papilio (9)	Sociaal	2025	BV	TG	✓	Ja Beleidsrelevant Raakt budgetrecht
Preventie- en handavingsplan middelengebruik (10)	Sociaal	2024	OP	TG/ Org.	✓	Ja Komt periodiek voor raad moet later kader vaststellen
Startnotitie Beleidsplan Armoede, Schulden en Preventie (11)	Sociaal	2025	BV	TG	✓	Ja komt vaker voor start nieuw beleidstraject
Gewijzigde aanpak Kinderopvangtoeslagaffaire (12)	Sociaal	2025	OP	TG	✓	Ja Opiniërend zonder latere besluitvorming
Extra budget MFC Tytsjerk (13)	Sociaal/fysiek	2023	BV	Org.*	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Vorbereidingskrediet schoolgebouwen Eastermar en Hurdegaryp (14)	Sociaal/fysiek	2024	BV	Griffie	✓	Ja Komt vaker voor Raakt budgetrecht
Evaluatie verkeersveiligheid Van Sminiaplein te Burgum (15)	Sociaal/fysiek	2024	OP	Griffie	✓	Ja Opiniërend zonder latere besluitvorming

Daarnaast zijn (o.a.) de volgende documenten bestudeerd:

- Formats startnotitie, informierend, opiniërend en besluitvormend raadsvoorstel
- 1^e evaluatie PFO-structuur
- Verslag presidium 6 juni 2024
- Schema proces aanleveren stukken college en raad
- Procesbeschrijvingen: adviesaanvraag college, collegebesluit en raadsvoorstel
- Taakomschrijving agendacommissie



- BOB-vergadermodel
- Leerlijn Academy besluitvormingsproces
- Voorlichting college- en raadsproces TD september 2025
- Presentatie heisessie – raad in positie 19 april 2024
- Memo – evaluatie uitkomsten heisessie 19 april 2024.

Gevoerde interviews

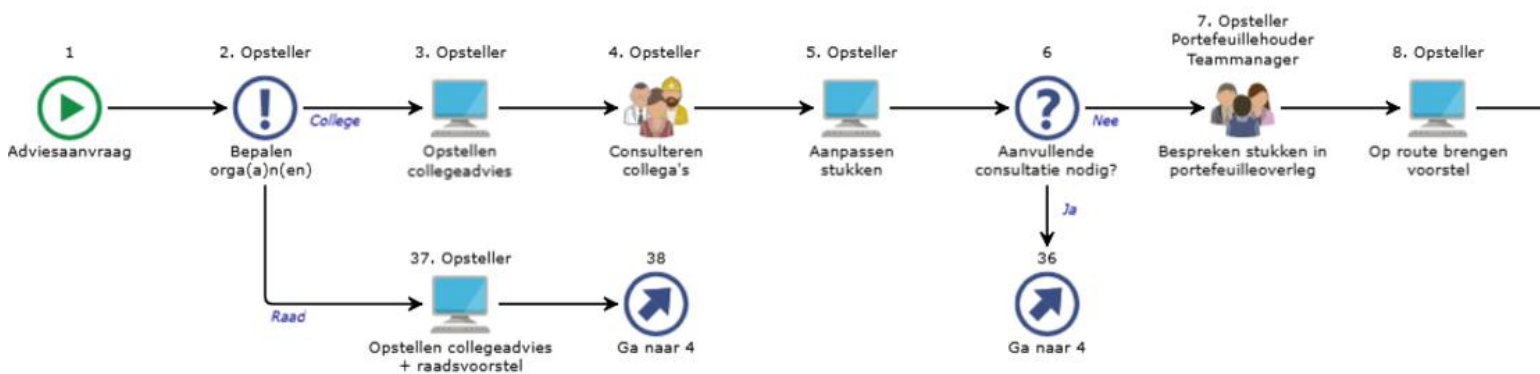
Er zijn interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie (6x), de griffie (1x), een vertegenwoordiging van het college (1x wethouder) en de raad. Tijdens de raadssessie waren 5 raadsleden aanwezig, van 4 verschillende partijen (2x CDA, 1x BFTD, 1x D66 en 1x ChristenUnie).

Functie	Datum gesprek
Wethouder (1x)	28 januari 2026
Ambtelijke organisatie – sociaal domein (1x)	28 januari 2026
Ambtelijke organisatie – financiën (1x)	28 januari 2026
Ambtelijke organisatie – fysiek domein (2x)	28 januari 2026
Gemeentesecretaris en bestuursadviseur (2x)	28 januari 2026
Griffier (1x)	28 januari 2026
Raadsleden (5x)	29 januari 2026

Bijlage 3. Procesbeschrijving raadsvoorstellen

Proces collegeadvies en raadsvoorstel

Indien er een raadsvoorstel wordt opgesteld, valt dit samen met het proces voor het opstellen van een collegeadvies. Dit proces is hieronder uitgewerkt.



Stap 1

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

Stap 2

De opsteller bepaalt of het college dan wel de raad het beslissende orgaan is. Het wegingskader hiervoor wordt onder andere gevormd door het budgetrecht, vastgestelde beleidskaders en afspraken met de raad. Indien de raad het besluitvormende orgaan is, dient er een raadsvoorstel opgesteld en bijgevoegd te worden aan het collegeadvies.



Stap 3 (stap 37 in de afbeelding)

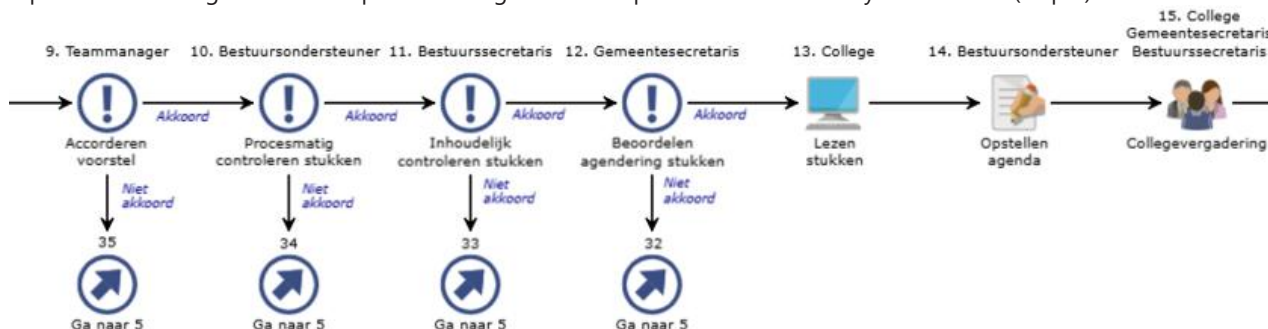
Indien het om een raadsvoorstel gaat, stelt de opsteller naast het collegeadvies een raadsvoorstel op, conform het format (zie paragraaf 3.2.1.) De opsteller voegt bijlagen toe, beoordeelt wie geconsulteerd moet worden en stuurt het collegeadvies en raadsvoorstel door naar de te consulteren collega's. 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 (LIST).

Stap 4 t/m 6

In stap 4 consulteert de opsteller de benodigde collega's voor het collegeadvies en – indien relevant – het raadsvoorstel. In stap 5 verwerkt de opsteller de input van de geconsulteerde collega's in de stukken of herstelt fouten. De naam van de geconsulteerde collega wordt vastgelegd en er wordt een kopie doorgestuurd naar de portefeuillehouder per mail. Vervolgens wordt gekeken of er nog aanvullende consultatie van collega's nodig is (stap 6). In dat geval worden deze stappen opnieuw uitgevoerd.

Stap 7 en 8

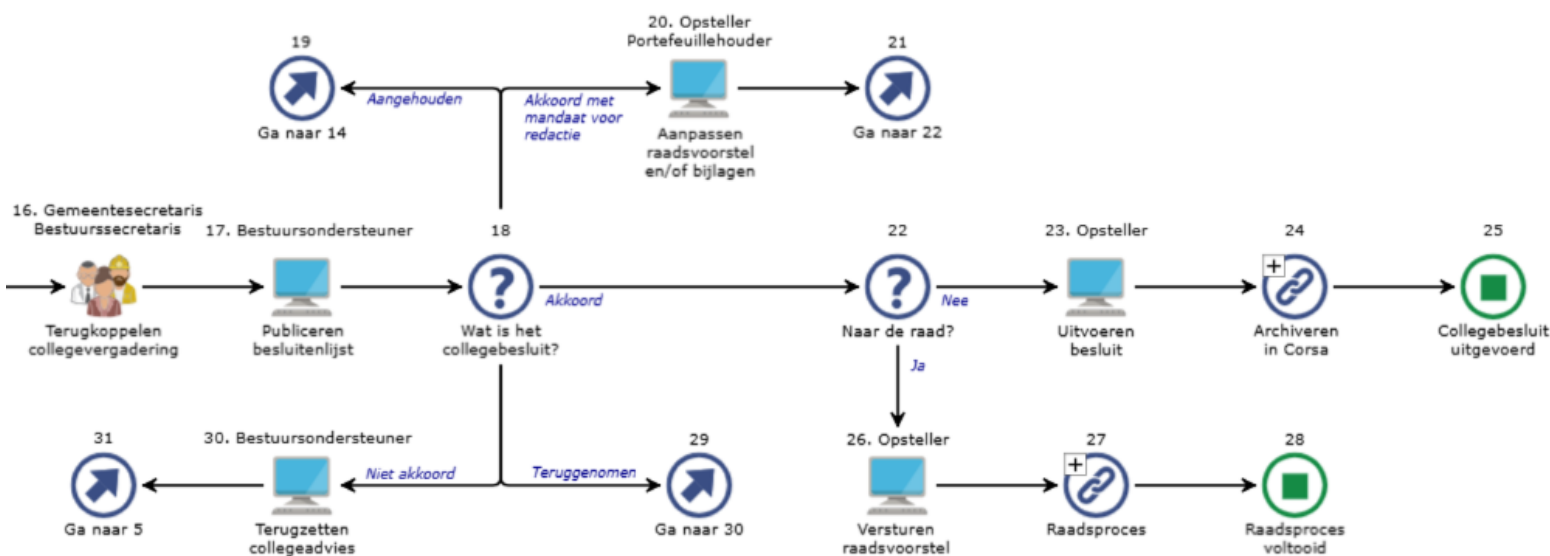
In stap 7 bespreekt de opsteller de stukken met de portefeuillehouder. De portefeuillehouder beoordeelt de stukken en de opsteller legt de datum van het overleg en de beoordeling van de portefeuillehouder vast. Vervolgens kan het stuk 'op route' worden gebracht. De opsteller brengt het stuk 'op route' middels het systeem Corsa (stap 8).



Stap 9 t/m 15

Voordat het stuk op de college tafel terecht kan komen vindt er een check plaats op de stukken langs de volgende gremia:

- De teammanager dient het voorstel te accorderen (stap 9). Indien de teammanager niet akkoord is wordt teruggeslagen naar stap 5 (de opsteller past de stukken aan).
- De bestuursondersteuner controleert in stap 10 de stukken **procesmatig**. Zijn deze compleet aangeleverd en zijn daarbij de juiste formats gebruikt en gevuld? Indien de bestuursondersteuner niet akkoord is, wordt teruggeslagen naar stap 5 (de opsteller past de stukken aan). Daarna wordt het stuk doorgestuurd naar de bestuurssecretaris.
- De bestuurssecretaris controleert in stap 11 de stukken inclusief bijlagen **inhoudelijk** en voorziet de stukken indien nodig van annotaties. Ook hier geldt dat indien de bestuurssecretaris niet akkoord gaat, terug wordt gegaan naar stap 5 (de opsteller past de stukken aan). Daarna wordt het stuk doorgestuurd naar de gemeentesecretaris.
- In stap 12 beoordeelt de gemeentesecretaris 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 deze niet integraal is opgesteld door middel van consultatie, niet helder/goed leesbaar is of dat de politieke context niet op orde is, wordt teruggeslagen naar stap 5. Indien akkoord, worden de stukken inzichtelijk gemaakt voor het college via iBabs (stap 13).
- De bestuursondersteuner stelt in stap 14 de agenda op voor de collegevergadering, deelt de agenda aan de betrokkenen via iBabs en publiceert de agenda. In stap 15 besluit het college over de te behandelende stukken.



Stap 16 en 17

In stap 16 koppelt de gemeentesecretaris of de bestuurssecretaris de in stap 15 genomen besluiten toe aan de ambtelijke organisatie, en zet vervolgacties uit in het geval van aanhouden, terugnemen, of niet akkoord (zie stap 18). In stap 17 publiceert de bestuursondersteuner de besluitenlijst intern op SharePoint en archiveert de stukken in Corsia.

Stap 18

In de collegevergadering (stap 15) kan het volgende worden besloten over de stukken:

- **Akkoord:** het collegeadvies (+ eventueel raadsvoorstel en bijlagen) is akkoord bevonden.
- **Akkoord met mandaat voor redactie:** het collegeadvies (+ eventueel 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 22.
- **Niet akkoord:** het collegeadvies (+ eventueel raadsvoorstel en bijlagen) is afgewezen en gaat terug naar de opsteller (stap 30) en gaat hiermee terug naar stap 5.
- **Teruggenomen:** het collegeadvies (+ eventueel raadsvoorstel en bijlagen) is teruggenomen en wordt door de bestuursondersteuner teruggezet aan de opsteller (stap 30) en gaat daarmee terug naar stap 5.
- **Aangehouden:** het collegeadvies (+ eventueel raadsvoorstel en bijlagen) wordt aangehouden en de portefeuillehouder bepaalt wanneer het stuk opnieuw geagendeerd wordt. In dit geval gaat het stuk terug naar stap 14 (opstellen agenda voor de collegevergadering).

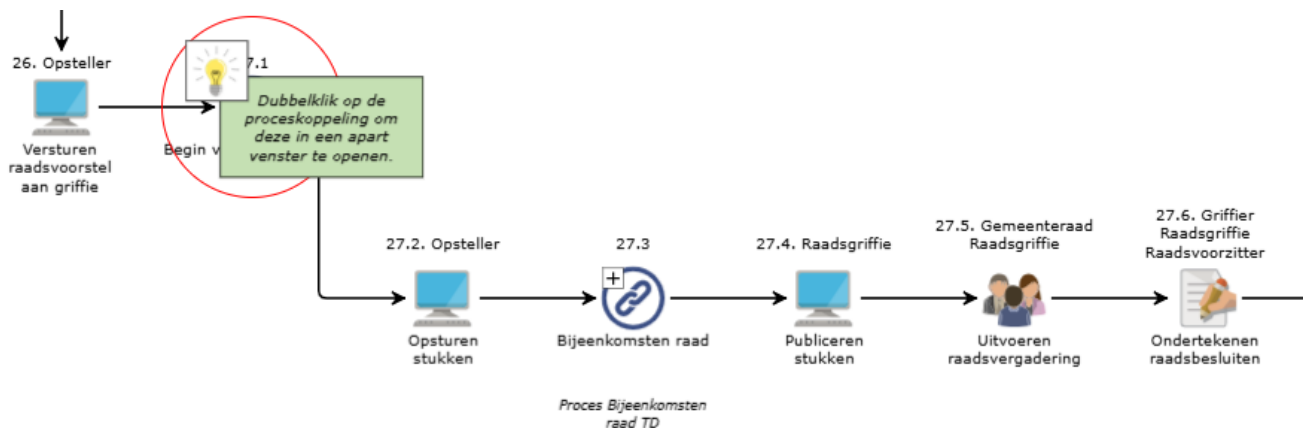
Stap 22 t/m 28

In het geval het om een collegebesluit gaat en deze akkoord is, kan deze uitgevoerd worden. Het geaccordeerde besluit wordt dan uitgevoerd, afgesloten in Corsia en ter archivering aangeboden bij Documentaire Informatie Voorziening (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 (stap 27) dat in paragraaf 2.2.2 verder wordt uitgediept.



Raadsproces inclusief archivering



Het raadsvoorstel wordt door de opsteller inclusief bijlagen via Corsa naar de raadsgriffie verstuurd. Het opsturen van de stukken moet uiterlijk op de dinsdag voorafgaand aan de vrijdag waarop de stukken voor de raad worden gepubliceerd (20 dagen voorafgaand aan de raadsvergadering). De opsteller is verantwoordelijk voor de volledigheid en juistheid van de aangeleverde stukken.

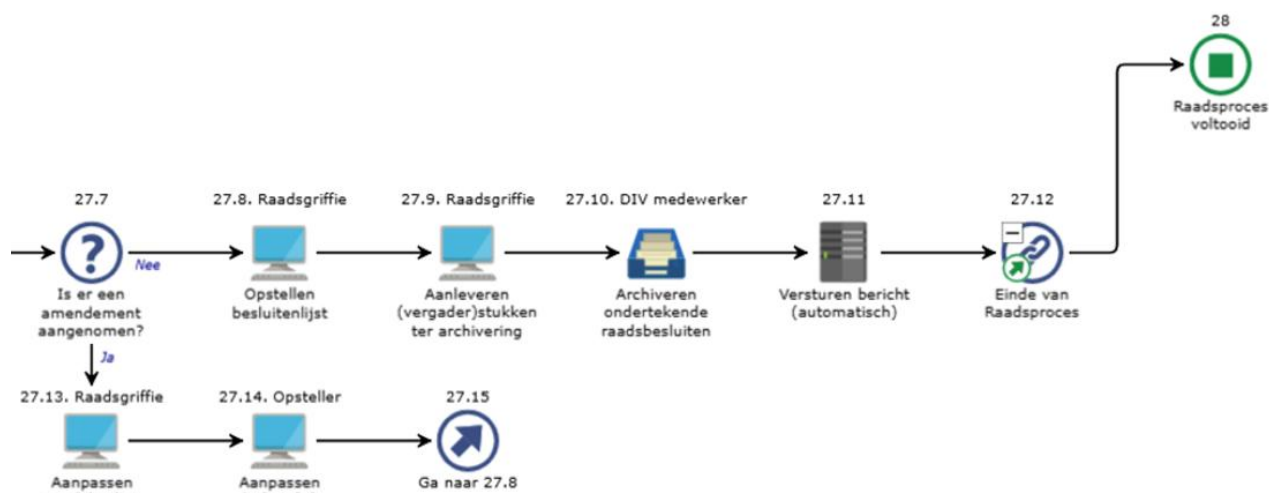
Hier starten drie mogelijke sub processen, afhankelijk van het soort bijeenkomsten. Er is een apart sub proces uitgewerkt voor het lepen Podium, klankbordgroepen/werkgroepen/commissies en een raadsvergadering.¹³ In het proces 'Bijeenkomsten raad TD' bepaalt de agendacommissie de conceptagenda van het lepen Podium en van de raadsvergadering.

Indien akkoord publiceert de raadsgriffie de stukken voor de raadsvergadering. Vervolgens vindt de raadsvergadering plaats. Als de raad uiteindelijk in de raadsvergadering 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.

¹³ De screenshots uit ENGAGE van deze drie processen zijn bekend bij de onderzoekers. In deze beschrijving wordt verder gefocust op 'raadsvergaderingen'.



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.



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.

De raadsgriffie stelt 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. Vervolgens worden de ondertekende (en eventueel aangepaste) raadsbesluiten en besluitenlijst, zowel op papier als digitaal (gescand) ter archivering verstuurd naar DIV.

De DIV medewerker archiveert de ondertekende stukken. Corsa verstuurt automatisch een bericht aan de opsteller zodra DIV een stuk heeft verwerkt. Hierna is het raadsproces voltooid.



Bijlage 4: Format opiniërend raadsvoorstel

Riedsútstel



Ried	:	Datum raadsvergadering
Agindapunt	:	Vult de griffie in
Status	:	Opiniërend
Program	:	Programma (nr).. – (titel) ..
Eardere behandeling	:	Presintaasje Iepen Poadium: Ja / Nee
Portefúljuhâlder	:	Dhr./Mevr.
Amtner	:	Dhr./Mevr.
Taheakke	:	1. 2.
Saak- en stiknûmer	:	

Underwerp

Geef in maximaal vijf woorden het onderwerp weer

Koarte ynhâld

Geef de aanleiding, het doel van de opiniërende behandeling en een zeer korte inhoud van het voorstel.

Foech fan de ried / kolleezje

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

Taljochting

Opiniërende raadsvoorstellen zijn bedoeld om bij belangrijke, complexe en/of politiek en maatschappelijke gevoelige onderwerpen de raad in het voortraject van de beleidsvorming de belangrijkste keuzes te laten maken c.q. de richting te laten aangeven.

Schrijf het raadsvoorstel voldoende uitdagend en prikkelend, om politieke discussie op hoofdlijnen uit te lokken. Geen stellingen weergeven. Benoem de vragen waar het college een antwoord op wil.

Naast korte achtergrondinformatie, toelichting en kaders (op hoofdlijnen), moet het raadsvoorstel daarom - afhankelijk van het onderwerp - in ieder geval bevatten:

- Alle reële opties / alternatieven / varianten, inclusief de maatschappelijke effecten en burgerparticipatie en waarbij zo mogelijk per optie de voor- en nadelen worden aangegeven.*
- Zorg voor een opmaak waarbij de raadsleden in één oogopslag de verschillende opties, alternatieven en varianten kunnen zien.*
- Maak het voorstel niet te lang; schrijf alleen de relevante informatie om op hoofdlijnen te sturen. Je kunt altijd verwijzen naar bijlagen. Formuleer het raadsvoorstel zo open en objectief mogelijk.*



- *Wil het college een voorkeur aangeven, vermeld dit dan expliciet in het voorstel.*

Burgum, Datum (datum collegebesluit invullen)

Het college van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,

secretaris,

burgemeester,

dhr. drs. J. Krul

dhr. mr. K.A. Breuker



Bijlage 5: Format besluitvormend raadsvoorstel

Riedsútstel



Ried	:	Datum raadsvergadering
Agindapunt	:	Vult de griffie in
Status	:	Besluitvormend
Program	:	Programma (nr).. – (titel) ..
Eardere behandeling	:	Presintaasje Iepen Poadium: Ja / Nee
Portefúlkehâlder	:	Dhr./Mevr.
Amtner	:	Dhr./Mevr.
Taheakke	:	N.v.t.
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, 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.

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 beslispunt. Een statement is een uitspraak die je onderbouwt met verdere argumentatie.

3. *Een consequente nummering geeft houvast*

Nummer de argumenten als er meerdere beslispunten zijn. Daardoor ziet de lezer snel welk argument bij welk beslispunt 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 (PTA).

Evaluaasje

Aan de orde bij beleidsplannen. Wanneer wordt er geëvalueerd?

Burgum, Datum (datum collegebesluit invullen)

Het college van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,

secretaris,

burgemeester,

dhr. drs. J. Krul

dhr. mr. K.A. Breuker



Bijlage 6. Verdiepende raadsvoorstellen | 3 besluitvormingstrajecten

'Uitvoering (onderdelen) programma Centrumvisie Burgum' (16 april 2025 / besluitvormend)

Korte beschrijving:

Het voorstel gaat over de uitvoering van onderdelen van de Centrumvisie Burgum, gericht op het behoud en goed functioneren van de bestaande winkelstructuur op een financieel verantwoorde manier. Omdat de overgang van bestemmingsplan naar Omgevingsplan juridische en financiële risico's met zich meebrengt, stelt het college maatregelen voor om deze risico's – waaronder mogelijke planschade – te beperken. De raad wordt gevraagd hierover een formeel besluit te nemen en het besluit daarna via de gebruikelijke officiële kanalen te communiceren.

We zien dat in het betreffende raadsvoorstel expliciet wordt verwezen naar de eerdere relevante raadsbesluiten of informatiemomenten. Hieronder lichten we de verwijzingen toe, opgebouwd aan de hand van waar deze terugkomen in het voorstel.

- Onder 'Koarte gearfetting' staat dat de raad op 20 april 2023 een voorbereidingsbesluit heeft genomen.
- Onder 'Foech ried/kolleezje' staat dat de raad op 15 september 2022 de Centrumvisie Burgum heeft vastgesteld.
- Onder 'Histoarje' staat dat de raad op 14 november 2023 het college heeft voorgesteld om de actielijnen 1 en 2 uit het uitvoeringsprogramma Centrumvisie Burgum vooruitlopend op een breder omgevingsplan voor het centrumgebied vast te leggen in een bestemmingsplan.
- Ook staat onder 'Histoarje' dat de raad op 9 januari 2025 mondeling is geïnformeerd over de uitkomsten van een planschade-risicoanalyse van adviesbureau SAOZ.
- Onder 'Argumenten' staat dat het nu geldende bestemmingsplan 'Burgum 2016' is vastgesteld op 16 februari 2017.

Wat ons opvalt is dat de verwijzing naar eerdere relevante raadsbesluiten gefragmenteerd plaatsvindt. Onder verschillende kopjes worden raadsbesluiten geduid. Er is geen sprake van een chronologische weergave van de relevante raadsbesluiten waar het voorstel zich toe dient te verhouden.

Als we kijken naar de voorstellen waar naar verwezen wordt dan zien we in deze voorstellen dat er wordt verwezen naar relevante beleidsdocumenten. Zo wordt in de raadsvoorstellen die onderdeel uitmaken van het besluitvormingstraject consequent verwezen naar de bijlagen 'Centrumplan Burgum' en 'Centrumvisie Burgum'. We zien dat ze Centrumvisie eerst opiniërend en daarna besluitvormend zijn behandeld in respectievelijk juni en september 2022. In de opiniërende behandeling heeft de raad ook duidelijke vragen meegekregen om het voorstel opiniërend te behandelen.

Wat ons tenslotte opvalt is dat er relatief laat inzicht wordt geboden in het financiële plaatje dat gekoppeld is aan het besluitvormingstraject. In het opiniërende raadsvoorstel 'behandeling Centrumplan Burgum: Schoolstraat, Passaazje en Markt' (11 september 2025) wordt voor het eerst een kostenparagraaf opgenomen. Voor die tijd werd aangegeven dat 'in deze fase de kosten niet inzichtelijk konden worden gemaakt'. Het is daarmee de vraag of de raad voldoende in staat is gesteld om de (financiële) implicaties te doorleven van het besluit 'Centrumvisie Burgum' (september 2022).



'Preventie- en handhavingsplan middelengebruik' (19 december 2024 / opiniërend)

Korte beschrijving:

Het Preventie- en Handhavingsplan Middelengebruik (P&HPM), beleidsplan 2025-2029, schetst het kader waarin de gemeente uitvoering geeft aan het terugdringen van het middelengebruik in Tytsjerksteradiel. Het college legt het concept plan opiniërend voor aan de gemeenteraad.

We zien dat onder 'Taljochting' is aangegeven dat de gemeenteraad op 12 september 2024 tijdens het Iepen Poadium is geïnformeerd over het proces om te komen tot het nieuwe plan. Ook is inzicht gegeven in de acties die nu al worden opgezet. Ook is onder 'Taljochting' benoemd dat het Preventie- en Handhavingsplan 2019-2022, Alcohol en Drugsbeleid, is opgesteld voor de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Hierbij wordt niet verwezen naar een eerder specifiek genomen raadsbesluit.

Het specifieke voorstel heeft een opiniërend karakter. We zien dat de raad onder 'Te berikken effekt' een toelichting krijgt op hetgeen beoogd wordt met het nieuwe plan. Daarbij krijgt de raad een vraag mee om het voorstel opiniërend te behandelen (Kan de raad zich vinden in deze benadering?).

In het kader van de beleidsrelevantie is het interessant om te kijken hoe er in het besluitvormingstraject opvolging is gegeven aan dit opiniërende raadsvoorstel. Op 27 februari 2025 is het besluitvormende raadsvoorstel Preventie- en handhavingsplan middelengebruik 2025-2029 behandeld. In dit voorstel is het volgende opgenomen: 19 december 2024 is het preventie- en handhavingsplan opiniërend besproken in de gemeenteraad. Naar aanleiding hiervan zijn er een aantal wijzigingen in het plan aangebracht. Zo is onder andere het accent meer komen te liggen op de aanpak van drugsgebruik. Daarnaast is de streefdatum gesteld op 2030 in plaats van 2040, conform de richtlijnen van Nicotinee.

Op basis hiervan constateren we dat er opvolging is gegeven aan de opiniërende behandeling door de raad en het betreffende voorstel daarmee een logische schakel vormt in het besluitvormingstraject. Een aandachtspunt is wel dat er beperkt expliciet is aangegeven wat er is aangepast naar aanleiding van de opiniërende behandeling. Zo wordt niet duidelijk toegelicht wat er is gedaan qua 'meer accent op drugsgebruik'. Ook 'de richtlijnen van Nicotinee' vragen om toelichting. Ook door raadsfracties zelf is het beeld geschetst dat de opiniërende behandeling niet voldoende een plek heeft gekregen in het uiteindelijke beleid. Er is namelijk een motie aangenomen waarin staat opgenomen dat nagenoeg alle fracties het tijdens de opiniërende behandeling eens dat het accent van het plan op drugs zou moeten liggen. De indieners van de motie vinden dat de input uit de opiniërende behandeling te beperkt is verwerkt.

'Extra budget MFC Tytsjerk' (25 mei 2023 / besluitvormend)

Korte beschrijving:

Het raadsvoorstel vraagt de raad om het investeringskrediet voor de realisatie van het MFC Tytsjerk te verhogen vanwege hogere bouwkosten en onvoorziene meerkosten in de uitwerking van het ontwerp. De prijsstijgingen, aanvullende duurzaamheidsmaatregelen en noodzakelijke constructieve ingrepen maken dat het eerder beschikbare budget niet langer toereikend is om een kwalitatief en toekomstbestendig multifunctioneel centrum te realiseren. Met het extra krediet en de bijbehorende kapitaallasten kan het project doorgang vinden, waarna uitvoering kan starten zodra het bestemmingsplan onherroepelijk is en de omgevingsvergunning is verleend.

We zien dat in het betreffende raadsvoorstel expliciet wordt verwezen naar de eerdere relevante raadsbesluiten of informatiemomenten. Hieronder lichten we de verwijzingen toe, opgebouwd aan de hand van waar deze terugkomen in het voorstel.



- Onder 'Koarte gearfetting' staat dat de raad op 16 september 2021 besloten tot de realisatie van het MFC Tytsjerk. We vinden het positief dat het relevante raadsbesluit uit 2021 ook expliciet is toegevoegd als bijlage aan dit voorstel. Dit zorgt ervoor dat een raadslid eerdere relevante besluiten bij elkaar heeft.
- Onder 'Histoarje' staat dat eind 2019 de verkenningsfase is afgesloten met een scenario onderzoek naar de voorkeurslocatie. Deze is gepresenteerd aan de raad in het Iepen Podium van 10 september 2020.

Het voorstel maakt expliciet duidelijk waarom er afgeweken wordt van eerdere besluiten. De budgetoverschrijding wordt verklaard en er wordt een duidelijke toelichting gegeven op de oorzaken hiervan (zoals prijsstijgingen en ontwerpaanpassingen). Er wordt expliciet verwezen naar een financiële bijlage met detailberekeningen. Wat wel opvalt is dat er in het specifieke raadsvoorstel van 2023 gesproken wordt over de verhoging van een investeringskrediet van € 6.735.000 tot € 8.578.000. Echter, als we de eerder verschenen stukken in dit besluitvormingstraject raadplegen zien we dit bedrag niet eerder genoemd worden.

Wel constateren we dat het besluitvormende raadsvoorstel van september 2021 (waarnaar verwezen wordt in de bijlage) op 1 juli 2021 opiniërend is behandeld in de raad. De raad heeft in dit voorstel verschillende vragen voorgelegd gekregen om het voorstel opiniërend te behandelen. We zien in het besluitvormende raadsvoorstel van september 2021 echter niet expliciet terugkomen hoe de opiniërende behandeling terecht is gekomen in het uiteindelijke besluitvormende raadsvoorstel. Hier vindt geen verwijzing naar plaats. Wat wel positief is, is dat onder *argumenten* in zowel het opiniërende als het besluitvormende raadsvoorstel dezelfde argumenten worden genoemd. Er is hierdoor sprake van consistentie in de onderbouwing van het voorstel.