GEMEENTE VIJFHEERENLANDEN

IN OVERWEGING

Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen

Definitieve versie

Rekenkamer Vijfheerenlanden, 14 november 2024

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota 0

Kernboodschap 0

Conclusies 0

Aanbevelingen 3

Aan raad, college, organisatie en griffie 3

Aan het college en /of de organisatie 3

Aan de raad 4

Bestuurlijke reactie 5

Nota van bevindingen 7

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak 8

1.1. Aanleiding 8

1.2. Onderzoeksdoel en afbakening 8

1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen 9

1.4. Onderzoeksverantwoording 10

2. Context: organisatie van kwaliteit 14

2.1. Inleiding 14

2.2. Normen 14

2.3. Bevindingen: wat is kwaliteit 18

2.4. Bevindingen: verantwoordelijkheden 20

2.5. Bevindingen: beleidsvoorbereiding 22

3. De kwaliteit van voorstellen 24

3.1. Inleiding 24

3.2. Aanleiding, doel en voorgeschiedenis voorstel 24

3.3. Probleembeschrijving 30

3.4. Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven 31

3.5. Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen 36

3.6. Participatie, communicatie en betrokkenheid stakeholders 39

3.7. Evaluatie 40

3.8. Leesbaarheid van de voorstellen 42

3.9. Wensen 43

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur, documenten en websites 45

Bijlage 2 Lijst van respondenten *47*

Bijlage 3 Normenkader *48*

Bijlage 4 Overzichtstabel analyse raadsvoorstellen *50*

Bijlage 5 Overzicht alternatieven en bijhorende argumenten *53*

Bijlage 6 Argumentatiestructuur van Toulmin *54*

Bijlage 7 Overzichtstabel globale analyse raadsvoorstellen *56*

Colofon

Rekenkamer Vijfheerenlanden

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Rob Paulussen

Lies van Aelst

Tegenlezer:

Collin Hoogeveen

De Rekenkamer Vijfheerenlanden bestaat uit:

Lies van Aelst (lid)

Collin Hoogeveen (lid)

Rob Paulussen (voorzitter)

Eveline Ten Caat (ambtelijk secretaris)

Bestuurlijke nota

Kernboodschap

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. Op het eerste gezicht misschien niet een heel spannend onderwerp, bij nader inzien toch van groot belang. Waar de kwaliteit van voorstellen in het geding is, bestaat de mogelijkheid dat ook de democratische besluitvorming aan betekenis inboet en de gemeenteraad onvoldoende in positie wordt geplaatst.

De rekenkamer concludeert dat de organisatie zich met de voorstellen inspant om de raad zo goed mogelijk in positie te brengen. Binnen de organisatie wordt gewerkt aan het up-to-date houden van de kennis die daarvoor nodig is door het organiseren van trainingen. De rekenkamer benadrukt dat hierbij in ogenschouw moet worden genomen dat het op peil houden van deze kennis voor de organisatie uitdagend is. Ook Vijfheerenlanden heeft te maken heeft met een behoorlijk verloop in het personeelsbestand waardoor kennis en competenties 'weglekken'.

Gekeken naar de opinie- en raadsvoorstellen zelf valt de rekenkamer op dat de kwaliteit van de voorstellen sterk wisselt. De raad kan naar oordeel van de rekenkamer meer in positie worden gebracht als de voorstellen duidelijker zijn over een aantal wezenlijke onderdelen. Daarbij valt onder meer te denken aan de voorgeschiedenis, het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat en een nadrukkelijker uitwerking van beleidsalternatieven. De rekenkamer ziet in het recent door de griffie en gemeentesecretaris opgestelde plan van aanpak een goede aanzet tot een verbetering.

Om dit initiatief kracht bij te zetten is politiek-bestuurlijke betrokkenheid nodig. De rekenkamer adviseert het college en de raad met elkaar in gesprek te gaan over de verwachtingen als het gaat om de voorstellen aan de raad en daarbij de aanbevelingen van de rekenkamer te betrekken.

Conclusies

1. **De organisatie en het bestuur hebben zich niet expliciet uitgesproken over de vraag wat zij onder 'kwaliteit' verstaan als het gaat om raadsvoorstellen. De rekenkamer constateert wel *kwaliteitsbewustzijn* in de organisatie.**
   Er is binnen de inrichting van het zaaksysteem en de toewijzing van verantwoordelijkheden binnen de organisatie aandacht voor de kwaliteit van de voorstellen. Er was eerder (2020) een uitgebreide evaluatie van het bestuurlijk besluitvormingsproces. De organisatie organiseert training voor medewerkers waarin

de kwaliteit van raadsvoorstellen aan de orde komt. Deze training richt zich sterk op het schrijfproces en de kwaliteit van de argumentatie en minder op het 'waarom, waarover en met wie' je besluit. De rekenkamer ziet in het recent door de griffie en gemeentesecretaris opgestelde plan van aanpak een goede aanzet tot een verbetering op dit punt.

2. **De kwaliteit van raadsvoorstellen wisselt per voorstel en per norm die de rekenkamer heeft geformuleerd.**

   Gelet op de normen die de rekenkamer formuleerde zijn de belangrijkste bevindingen bij de analyse van de raadsvoorstellen als volgt:

   - Bij belangrijke voorstellen constateert de rekenkamer soms het ontbreken van een **inhoudelijke aanleiding**.
   - In de voorstellen ontbreekt regelmatig een inhoudelijke beschrijving van de **voorgeschiedenis**.
   - In de raadsvoorstellen is het **maatschappelijk vraagstuk** dat centraal staat soms niet of maar gedeeltelijk terug te vinden.
   - De rekenkamer ziet in de bestudeerde voorstellen een wisselend beeld als het gaat om hoe duidelijk **de beleidsruimte** van de gemeente in beeld is gebracht.
   - De bestudeerde raadsvoorstellen zijn zeer beperkt uitgewerkt in **beleidsalternatieven**.
   - De **risicoparagraaf** bevat zeer uiteenlopende beschrijvingen, waarbij het soms erg zoeken is naar wat nu precies het risico is, of waarbij het in het geheel niet om een risico gaat.
   - De **voorkeur van het college** van B&W blijkt doorgaans goed uit het voorstel, daarvoor worden ook **argumenten** gegeven. De onderliggende **belangenafwegingen** zijn niet of nauwelijks terug te vinden.
   - In de raadsvoorstellen is goed terug te vinden **wie betrokken is geweest** en de wijze waarop er **communicatie zal plaatsvinden over het raadsbesluit**.
   - Raadsvoorstellen gaan doorgaans niet in op het moment waarop het beleid **geëvalueerd** zal worden en hoe het college invulling geeft aan de **actieve informatieplicht**.
   - Van de bestudeerde raadsvoorstellen is circa de helft niet of niet geheel **zelfstandig leesbaar**.
   - De voorstellen zijn doorgaans in **goed Nederlands geschreven** en bevatten geen of weinig jargon of onnodig ingewikkelde of verhullende taal.

3. **Wat betreft de beelden die commissie- en raadsleden hebben over de kwaliteit van de raadsvoorstellen is de rekenkamer terughoudend. Reden hiervoor is dat de respons op de vragenlijst beperkt was, waardoor de resultaten te beschouwen zijn als een indicatie. Ze kunnen goed gebruikt worden voor een nader gesprek.**

   De commissie- en raadsleden die de vragenlijst invulden zijn:

   - Matig positief over hoe duidelijk de voorstellen zijn **over de reden** waarom het aan de raad wordt voorgelegd.
   - Overwegend negatief over hoe duidelijk de voorstellen zijn over **het proces** waarbinnen het voorstel wordt gedaan.
   - Overwegend negatief over hoe duidelijk de voorstellen zijn over **wat eerder door de raad is besloten** over het onderwerp (besluitgeschiedenis).
   - Overwegend negatief over hoe duidelijk de voorstellen zijn over wat **het voorstel wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten**.
   - Overwegend positief over hoe duidelijk de voorstellen zijn **over het maatschappelijk vraagstuk** dat centraal staat.
   - Verdeeld (tussen licht positief en licht negatief) op de vraag hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over **de ruimte die de gemeente heeft** om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten.
   - Overwegend neutraal tot positief over de vraag of **de voorstellen het debat stimuleren**.
   - Verdeeld over de vraag of de **voor- en nadelen van beleidsalternatieven** voldoende in de voorstellen terugkomen.
   - Overwegend negatief over hoe duidelijk de voorstellen zijn over de **belangenafwegingen** die met het voorstel zijn gemaakt.
   - Verdeeld over de vraag of de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de **(financiële) risico's** die met het voorstel gepaard gaan.
   - Verdeeld over de vraag of de raadsvoorstellen duidelijk zijn over de **consequenties van het voorstel voor de samenleving** in Vijfheerenlanden.
   - Verdeeld over de **leesbaarheid** van de voorstellen.

Aanbevelingen

Aan raad, college, organisatie en griffie

1. **Ga in gesprek over wat onder kwaliteit verstaan moet worden als het gaat om voorstellen aan de raad en welke verwachtingen er wederzijds zijn.**
   Het is niet doelmatig en niet realistisch om van de organisatie te verwachten dat alle raadsvoorstellen zijn uitgewerkt in beleidsalternatieven en uitgebreide analyses van de onderliggende maatschappelijk vraagstukken bevatten. Zoek daarom aansluiting op de lange termijn agenda (de 'RaadsRoutePlanner') en de daarin geformuleerde categorieën: *'de raad aan het stuur', 'democratisch samenspel'* en *'de raad volgt'*. Spreek de verwachtingen over deze categorieën concreet uit. Zo ligt het voor de hand om andere eisen te stellen aan intensieve onderwerpen te hebben en minder bij de categorie concernplanning. Gebruik bij het uitspreken van de verwachtingen het normenkader van dit onderzoek (bijlage 3). Overweeg een grondige review van het bestaande format voor raadsvoorstellen en voor opinievoorstellen als het gesprek daartoe aanleiding geeft.

   Stel aan de hand van de afspraken die uit het gesprek volgen een beknopt kwaliteitshandvest raadsvoorstellen op. Welke eisen worden aan voorstellen gesteld bij welke categorieën raadsvoorstellen van de RaadsRoutePlanner?

Aan het college en /of de organisatie

2. **Omschrijf bij voorstellen het maatschappelijk probleem dat aanleiding vormt voor het voorstel.**
   Hoe speelt het vraagstuk in (de samenleving van) Vijfheerenlanden? Welke omvang heeft het probleem? Wat is de (inhoudelijke) voorgeschiedenis?

3. **Maak bij voorstellen met een grote impact op de samenleving ('intensieve onderwerpen') in Vijfheerenlanden werk van het zorgvuldig uitwerken en presenteren van beleidsalternatieven.**
   Bedenk daarbij dat deze dienen om de raad in staat te stellen een bewuste en zorgvuldige afweging te maken over de belangrijkste keuzes die spelen bij het onderwerp en gevolgen hebben voor belanghebbenden in de samenleving in Vijfheerenlanden.

4. **Geef in het raadsvoorstel meer aandacht en ruimte aan het leren van beleidsuitvoering.**
   Doe dit door in raadsvoorstellen het moment en de wijze van beleidsevaluatie en eventueel monitoring zorgvuldig uit te werken. Stem daarmee ook de verwachtingen met de raad af over hoe het college invulling zal geven aan de actieve informatieplicht van het college.

5. **Draag zorg voor zelfstandig leesbare raadsvoorstellen.**
   Bedenk dat het verwijzen naar een bijlage dient ter onderbouwing van de tekst in het raadsvoorstel, niet als aanvulling of uitleg om de tekst van het raadsvoorstel te kunnen begrijpen. Het voorstel moet begrepen kunnen worden zonder lezing van de bijlagen.

Aan de raad

6. **Besluit als raad over de rol van de agendacommissie bij de kwaliteit van de raadsvoorstellen.**
   Is een (meer) actieve rol van de agendacommissie in het toezien op de kwaliteit van geagendeerde stukken wenselijk? Mocht dat het geval zijn, op welke punten verwacht de raad dan dat de agendacommissie toetst? En welke verwachtingen heeft de raad op dit punt van de griffie? Voor inspiratie kunnen de voorbeelden uit de andere gemeenten worden gebruikt zoals beschreven in de nota van bevindingen, hoofdstuk 2, paragraaf 2.

Bestuurlijke reactie

GEMEENTE VIJFHEERENLANDEN

Gemeente Vijfheerenlanden
T.a.v. de rekenkamer
Postbus 11
4140 AA LEERDAM

Ons kenmerk : 1316603

Datum : 12 november 2024

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op onderzoek rekenkamer naar kwaliteit van raadsvoorstellen.

Geachte leden van de rekenkamer Vijfheerenlanden,

Wij danken u voor het toezenden van uw rapport "In overweging, rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen". Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw conclusies en aanbevelingen. In het rapport wordt naar onze mening een herkenbaar beeld geschetst van de huidige stand van zaken van de kwaliteit van raadsvoorstellen. De conclusies zoals geformuleerd in uw rapport kunnen wij dan ook in algemene zin onderschrijven. Ook de aanbevelingen zijn veelal zodanig concreet, dat deze in de praktijk kunnen worden opgepakt.

Dit laat onverlet dat wij graag nog een beperkt aantal nuanceringen en aanvullingen op uw bevindingen met u willen delen. Deze treft u hieronder aan. Vervolgens gaan wij in op uw aanbevelingen en schetsen wij een beknopt beeld van de huidige stand van zaken van het proces ter verbetering van college- en raadsvoorstellen.

In uw eerste conclusie geeft u aan dat de organisatie en het bestuur zich niet expliciet hebben uitgesproken over de vraag wat zij onder 'kwaliteit' verstaan als het gaat om raadsvoorstellen. Uw rekenkamer constateert wel kwaliteitsbewustzijn in de organisatie. Dit is een herkenbaar beeld. We werken met een format voor raadsvoorstellen (met bijbehorende toelichting) dat in nauwe samenwerking met de griffie tot stand gekomen is, na een uitgebreide raadpleging van onder meer ambtelijke organisatie, raads- en collegeleden en griffie. Dat format richt zich op wat er in raadsvoorstellen opgenomen moet worden. Wij zien ten eerste een mogelijke verbeterslag voor het huidige format. Daarnaast onderkennen en benadrukken wij dat een goed format niet hetzelfde is als een goed voorstel. Het met elkaar in gesprek zijn en blijven, als college, raad en organisatie, over wat we verstaan onder kwaliteit en wat belangrijk is voor de raad om tot overwogen besluitvorming te komen, is een belangrijke schakel in het geheel.

In uw tweede conclusie stelt u dat de kwaliteit van raadsvoorstellen wisselt per voorstel en per norm die de rekenkamer heeft geformuleerd. Dit lijkt ons, mede gelet op het voorgaande, ook logisch. Het huidige format voor raadsvoorstellen is immers bepalend voor de aan de raad voor te leggen informatie en ook voor de wijze waarop deze

informatie aan de raad wordt voorgelegd. Uit het door uw rekenkamer toegepaste (en meer uitgebreide) normenkader blijkt een andere ambitie. Deels komen uw normenkader en het huidige format voor raadsvoorstellen overeen, maar deels ook niet. Het is dan ook logisch, dat op die onderdelen die in het normenkader zijn opgenomen, maar niet in het huidige format voor raadsvoorstellen, de onderzochte raadsvoorstellen over het algemeen niet goed scoren. Het onderdeel evaluatie dat bijvoorbeeld in het normenkader is opgenomen staat niet in het format en scoort dus slecht. Wij concluderen dan ook dat deze tweede conclusie meer met voortschrijdend inzicht te maken heeft (wat betreft de vraag welke informatie er in een raadsvoorstel moet worden opgenomen) en minder met kwaliteit.

U geeft in uw derde conclusie aan als rekenkamer terughoudendheid te willen betrachten wat betreft de beelden die commissie- en raadsleden hebben over de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Dit als gevolg van de beperkte respons van raadsleden op de door uw rekenkamer uitgezette vragenlijst. Wij zijn blij met deze duidelijke conclusie omdat deze laat zien, dat er ook binnen de raad sprake is van verschillende beelden. Wij achten het zinvol om tenminste aan het begin van iedere nieuwe raadsperiode te onderzoeken of het format van raadsvoorstellen nog steeds voldoet aan de informatiebehoefte van de raad en of aanpassingen wenselijk zijn.

Hierboven is al gesteld dat de door uw rekenkamer opgestelde aanbevelingen veelal zodanig concreet zijn, dat deze in de praktijk ook kunnen worden uitgevoerd. Voor zover deze aanbevelingen ons college of de gemeentelijke organisatie betreffen, worden deze inmiddels ook al opgepakt. Niet altijd letterlijk, zoals aanbevolen, maar wel in de geest van de aanbeveling. Zo zien wij duidelijk de toegevoegde waarde van verbeterde formats en van bijvoorbeeld een regelmatig (jaarlijks?) gesprek tussen college en raad en tussen griffie en gemeentelijke organisatie over de informatiewaarde en dus de kwaliteit van raadsvoorstellen. Dit is daarmee onze invulling van het begrip “kwaliteitshandvest”.

Een groot deel van uw aanbevelingen hebben ook een plek in het door griffie en gemeentelijke organisatie in 2024 gezamenlijk opgezette traject om de informatiewaarde van college- en raadsvoorstellen inhoudelijk verder door te ontwikkelen. Dit vanuit vier aspecten, gericht op: het vastleggen en delen van kennis (“weten”); het beter inwerken van medewerkers in het bestuurlijke besluitvormingstraject (“kunnen en doen”) en de ontwikkeling van intrinsieke bewustwording over het zijn van ambtenaar (“willen”). Via een raadsinformatiebrief informeren wij de raad nog deze maand over de voortgang van dit programma.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden,

de secretaris,

Signed By: j.de.jonge@vijfheerenlanden.nl
14/11/2024 08:08:03 CET
ID: be3990b0-6dd2-4acf-99ca-d80ad7fd5c2e
Auth: Consent

W.J. (Judith) de Jonge

de burgemeester,

Signed By: s.frohlich@vijfheerenlanden.nl
14/11/2024 08:09:46 CET
ID: be3990b0-6dd2-4acf-99ca-d80ad7fd5c2e
Auth: Consent

S. (Sjors) Fröhlich

Nota van bevindingen

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

1.1. Aanleiding

De rekenkamer is eind 2023 een onderzoek gestart naar de kwaliteit van de voorstellen zoals die de afgelopen jaren aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. De rekenkamer heeft voor dit onderwerp gekozen omdat zij de gemeenteraad inzicht wil geven in de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad met opinie- en raadsvoorstellen en onderliggende stukken. Het onderwerp kwam ook naar voren in een inventarisatie van de interesses voor onderzoek onder de raadsleden. Daar werd het onderwerp in diverse vormen benoemd. Bijvoorbeeld waar het gaat om de begroting, waar het gaat over de kwaliteit van voorstellen in het algemeen of de kwaliteit van voorstellen over de (uitoefening van) taken die door gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd. Bij de uiteindelijke toelichting op het onderzoeksvoorstel in de auditcommissie werd dan ook positief gereageerd op deze keuze van de rekenkamer.

In dezelfde periode waarin de rekenkamer met dit onderzoek begon, stond de kwaliteit van raadsvoorstellen midden in de belangstelling van de raad.[1] De gemeenteraad riep het college en de griffie op om met een aanpak te komen waarmee raadsvoorstellen en -besluiten aan kwaliteit zouden winnen. Dit was voor de gemeentesecretaris en de griffier aanleiding tot een gezamenlijke evaluatie en aanpak.[2] Met deze aanpak hebben griffier en gemeentesecretaris vooruitlopend op de resultaten uit dit rekenkameronderzoek alvast een aantal activiteiten ondernomen. Deze aanpak kon direct na publicatie rekenen op waardering van het college.[3]

1.2. Onderzoeksdoel en afbakening

Het onderzoek heeft als doel inzicht te verschaffen in hoe het college/de organisatie bij belangrijke onderwerpen voorstellen opbouwt en voorlegt aan de raad en wat hierin mogelijke praktische verbeteringen kunnen zijn. Staat in de voorstellen de informatie waarmee een raadslid een goede afweging kan maken en een besluit kan nemen? Ook hierin ligt een belangrijk argument besloten voor de rekenkamer om hier onderzoek naar

[1] December 2023, januari 2024.
[2] RIB (vanuit griffier en gemeentesecretaris), *Raadsinformatiebrief inzake Aanpak om de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te verbeteren*,23-04-2024.
[3] RIB, (vanuit het college van B&W), *Raadsinformatiebrief inzake Aanpak om de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te verbeteren,* 23-04-2024.

te verrichten: daar waar de kwaliteit van voorstellen in het geding is, bestaat de mogelijkheid dat ook de democratische besluitvorming aan betekenis inboet en de gemeenteraad mogelijk onvoldoende in positie geplaatst wordt. Dit onderzoek geeft inzicht in de sterke en zwakke punten van de informatievoorziening met opinievoorstellen en raadsvoorstellen en onderliggende stukken. Vanuit dat inzicht doet de rekenkamer in de bestuurlijke nota praktische aanbevelingen om de voorstellen waar mogelijk te verbeteren.

Het is belangrijk te benadrukken dat de rekenkamer binnen de onderzochte casuïstiek geen uitspraken doet over de kwaliteit van het uiteindelijk genomen besluit. Een besluit omvat deels een politieke weging van belangen en waarden die nadrukkelijk is voorbehouden aan de gemeenteraad. Daarnaast zijn er meer aspecten die bijdragen aan de kwaliteit van een besluit dan alleen de kwaliteit van de stukken. Denk aan de mate waarin de raadsleden zich voorbereiden (lezen raadsleden de stukken (goed)?), in hoeverre zij antwoord krijgen op gestelde vragen en aan de kwaliteit van de afwegingen, de beraadslagingen en het debat.

In 2023 stuurde het college 124 raadsvoorstellen aan de gemeenteraad van Vijfheerenlanden. Daarnaast werden ook 14 opiniërende voorstellen aangeboden. Omdat opiniërende voorstellen een belangrijk onderdeel vormen van de besluitvorming van de raad, maken ook deze voorstellen onderdeel uit van dit rekenkameronderzoek.[4]

1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen

In het verlengde van de doelstelling hanteren we de volgende vraagstelling in het onderzoek.

Hoofdvraag

Wat is de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de gemeente Vijfheerenlanden?

We lichten toe.

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie deelvragen.

[4] Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in deze rapportage in het algemeen de begrippen 'raadsvoorstel' en 'voorstel'. Waar we specifiek doelen op het opinievoorstel gebruiken dat begrip.

1	*Helpen de voorstellen de raad bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?*
2	*Hoe tevreden zijn raadsleden hier zelf over?*
3	*Zijn er verbeteringen mogelijk waarmee voorstellen de raad (nog) beter helpen bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?*

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer een normenkader opgesteld waaraan de praktijk binnen de gemeente getoetst wordt. Met dit normenkader ziet de rekenkamer de voorstellen vooral als middel om te komen tot een evenwichtige afweging van belangen en het nemen van een besluit (deelvraag 1). Het normenkader is daarmee een uitwerking van wat de rekenkamer verstaat onder het begrip 'kwaliteit'. Hierin zijn zaken opgenomen zoals de vraag of er een duidelijk procesdoel is opgenomen, of het voorstel een duidelijke voorgeschiedenis en besluitgeschiedenis bevat, of de beleidsruimte van de gemeente(raad) voldoende inzichtelijk is, et cetera. Het volledige normenkader is terug te vinden in bijlage 3.

Naast deze eigen analyse heeft de rekenkamer ook de gemeenteraad gevraagd zich uit te spreken over de kwaliteit van raadsvoorstellen (deelvraag 2). Met deelvraag 3 wil de rekenkamer bijdragen aan het behouden van de sterke punten aan de praktijk en waar mogelijk het verbeteren van de minder sterke punten. In de bestuurlijke nota zijn daarvoor aanbevelingen geformuleerd.

1.4. Onderzoeksverantwoording

Met een diepgaande analyse van vier belangrijke dossiers en een globale beoordeling van 12 raadsvoorstellen aan de hand van het geformuleerde normenkader heeft de rekenkamer de kwaliteit van de raadsvoorstellen binnen de gemeente Vijfheerenlanden scherp in beeld kunnen krijgen. Voor de diepgaande analyse zijn alle normen uit het normenkader gebruikt, voor de globale analyse is een deel van de normen gebruikt. Welke normen voor de globale analyse zijn gebruikt is terug te vinden in bijlage 3.

In grote lijnen voerde de rekenkamer onderstaande activiteiten uit.

Documentanalyse en inzage zaaksysteem

Voor het beschrijven van de organisatie rond de kwaliteit van voorstellen heeft de rekenkamer documenten geanalyseerd die betrekking hebben op de verantwoordelijkheden, taken en competenties / kennis van medewerkers. Daarnaast heeft de rekenkamer zich uitgebreid laten informeren over de werking van het

zaaksysteem en de daarin besloten procedures rond collegevoorstellen en voorstellen aan de raad.

Selectie casussen

De rekenkamer heeft het normenkader gebruikt om een diepgaande analyse te maken van vier raadsvoorstellen en bijbehorende bijlagen en een globale analyse van 12 raadsvoorstellen. Ten behoeve van de selectie is een vijftal criteria leidend geweest:

- de onderwerpen hebben een behoorlijke impact op de samenleving in Vijfheerenlanden (het voorstel heeft gevolgen voor burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven)
- het gekozen voorstel moest voldoende 'politiek' zijn en zich daarmee bij uitstek lenen voor aandacht in de gemeenteraad: er was sprake van belangentegenstellingen en de noodzaak hierin een knoop door te hakken om aan uitvoering toe te kunnen komen.
- het voorstel omvat ook een substantiële beleidsruimte van de gemeente: oftewel de gemeente gaat erover.
- de selectie van voorstellen is een evenwichtige verdeling over de beleidsterreinen van de gemeente.
- naast raadsvoorstellen zijn er ook enkele opinievoorstellen in de selectie opgenomen.

In de gesprekken gevoerd met de griffier, gemeentesecretaris en de concerncontroller heeft de rekenkamer gevraagd naar raadsvoorstellen die de afgelopen 3-4 jaren aan de raad zijn voorgelegd. De rekenkamer heeft door het raadplegen van het raadsinformatiesysteem zelf ook een groslijst met voorstellen gemaakt. Uit de inventarisatie in de gesprekken en de eigen lijst heeft de rekenkamer een keuze heeft gemaakt. De rekenkamer heeft de volgende dossiers bestudeerd:

Diepgaande analyse:

- Raadsvoorstel 'Aanvulling Beleidskader energietransitie [BET] - kleine windturbines en zon op grond' (25-4-2024)
- Raadsvoorstel 'Locatieprofiel recreatieterrein Put Middelwaard' (8-2-2024)
- Raadsvoorstel 'Beleidsplan Begraven Vijfheerenlanden' (28-6-2023)
- Opinievoorstel 'Startnotitie Opgroeien in Vijfheerenlanden' (19-3-2020)

Globale analyse:

- Opinievoorstel 'Naar een nieuw sportbeleid en sportaccomodatiebeleid' (4-5-2021)
- Raadsvoorstel 'Strategienota 2021-2025 Samen voor een afvalvrije en schone gemeente (10-6-2021)

- Opinievoorstel ‘Sluitingstijden horeca’ (9-11-2021)
- Raadsvoorstel ‘Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022’ (10-2-2022)
- Raadsvoorstel ‘Handhavingsbeleid rechtmatigheid Wmo/Jeugd Lekstroom’ (9-6-2022)
- Raadsvoorstel ‘Plan van aanpak Dorpsvisie Meerkerk’ (30-6-2022)
- Raadsvoorstel ‘Binnenstadsvisie Leerdam’ (22-9-2022)
- Raadsvoorstel ‘Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme’ (3-11-2022)
- Raadsvoorstel ‘Integraal Veiligheidsbeleid 2023-2026’ (29-6-2023)
- Raadsvoorstel ‘Voorbereidingsbesluit Tabaksspeciaalzaken’ (21-9-2023)
- Raadsvoorstel ‘Strategisch plan verkeersveiligheid’ (8-2-2024)
- Raadsvoorstel ‘Vaststellen ruimtelijke visie Regionaal Werklandschap Gaasperwaard 3’ (4-7-2024)

Analyse van dossiers

De analyse van de dossiers brengt de rekenkamer tot een zelfstandig oordeel over de kwaliteit van raadsvoorstellen op basis van het normenkader. Bij dit oordeel spelen geen andere factoren een rol dan de normen die in het normenkader genoemd worden. Als onafhankelijk instrument van de raad oordeelt de rekenkamer vanuit een buitenstaandersperspectief: ze heeft geen weet van de beleving en de emoties die soms bij onderwerpen een belangrijke rol kunnen spelen en oordeelt dus ‘sec’ de tekst die voorligt.

Voor de diepgaande analyse heeft de rekenkamer het normenkader toegepast op het raadsvoorstel en de ‘contextuele stukken.’ De rekenkamer bedoelt met contextuele stukken belangrijke documenten die voorafgingen aan het voorstel, als bijlage bij het voorstel werden opgenomen of waarnaar in het raadsvoorstel werd verwezen. Verder heeft de rekenkamer een ‘argumentenanalyse’ uitgevoerd op het raadsvoorstel. Hierbij is gekeken naar de vraag welke keuze er met het voorstel voorligt, welke alternatieven in het voorstel zijn opgenomen en in welke mate deze zijn uitgewerkt door het noemen van argumenten pro- en contra en in welke mate deze argumenten zijn onderbouwd. Deze laatste analyse van argumentatie heeft de rekenkamer gebaseerd op de argumentenstructuur van Toulmin (zie bijlage 6 voor een korte toelichting op dit model en de toepassing ervan). Bij de analyses zijn twee onderzoekers betrokken geweest om de validiteit bij het ‘scoren’ te versterken.

Enquête onder raadsleden

Naast het buitenstaandersperspectief van de rekenkamer ziet de rekenkamer een toegevoegde waarde om in dit onderzoek ook het zogenaamde ‘deelnemersperspectief’ te betrekken. Daarbij staat de vraag centraal hoe raads- en commissieleden zelf de kwaliteit

van de raadsvoorstellen ervaren. Om hier zicht op te krijgen is aan hen een online vragenlijst voorgelegd. Deze vragenlijst bestond uit 15 stellingen. De rekenkamer heeft ervoor gekozen de vragenlijst kort te houden en daarmee niet alle normen in stellingen voor te leggen. De verwachting was dat een korte vragenlijst de respons ten goede zou komen.

In juni 2024 is een uitnodigingsmail verstuurd naar alle raads- en commissieleden personen. Na twee herinneringen hebben uiteindelijk 11 van de 44 raads- en commissieleden de vragenlijst ingevuld. Dat betekent een respons van 25%. Een mogelijke verklaring voor deze respons is dat er wellicht fracties zijn die het invullen van de vragenlijst hebben overgelaten aan een van de raads- of commissieleden. We beschouwen deze respons als voldoende om een voorzichtige indicatie te geven over hoe raads- en commissieleden aankijken tegen de voorstellen. Omdat het een aanvulling is op het beeld dat de rekenkamer vanuit de eigen analyse heeft verkregen, heeft de rekenkamer ervoor gekozen de resultaten op te nemen in deze rapportage.

2. Context: organisatie van kwaliteit

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de context waarbinnen voorstellen aan de raad worden ontwikkeld. Het gaat hier dan om *de organisatorische aspecten* rondom de kwaliteit van de voorstellen. Hoewel de centrale onderzoeksvraag uitsluitend gaat over de kwaliteit van voorstellen aan de raad, is het van belang ook de context waarbinnen die voorstellen ontwikkeld worden kort te schetsen. De rekenkamer heeft daartoe enkele normen gesteld die in paragraaf 2.2. zijn uitgewerkt. In de daaropvolgende paragrafen zijn de bevindingen die op deze normen betrekking hebben terug te vinden.

2.2. Normen

	Norm
	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen aan de raad.
	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.
	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en/of instructies uitgewerkt.
	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.

Wat is 'kwaliteit'

Bij wijze van startpunt stelt de rekenkamer dat het nuttig is om een heldere omschrijving te maken van wat de gemeente verstaat onder de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het proces om te komen tot een dergelijke omschrijving kan op zichzelf al nuttig zijn: door in een dialoog met betrokkenen (raadsleden, collegeleden, ambtenaren) expliciet te zijn over wat je onder kwaliteit verstaat en waarom dit van belang is voor goede besluitvorming, kunnen de wederzijdse verwachtingen enigszins worden afgestemd en de uitkomst ervan houvast geven aan alle betrokkenen. Ook kan de uitkomst van die dialoog richting geven aan de verdere inrichting van instructies, handleidingen, en trainingen die aan medewerkers worden gegeven.

De rekenkamer keek eerst of er een algemene en expliciete uitwerking van kwaliteit bestaat die door het gemeentebestuur was vastgesteld. Aangezien een dergelijk document niet bestaat was dat voor de rekenkamer aanleiding ook naar andere stukken te kijken. Zo is gekeken naar de kwaliteitseisen die genoemd worden in handleidingen (binnen het zaaksysteem), instructies of formats die gehanteerd worden.

Verantwoordelijkheden

De rekenkamer stelt als norm dat de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van raadsvoorstellen duidelijk aan betrokken functionarissen zijn toebedeeld. Daarbij ligt voor de hand dat een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van stukken bij de directie en -vanuit het oogpunt van de gemeenteraad - het college ligt. Een andere vanzelfsprekendheid is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de raadsvoorstellen die in de eerste plaats bij de opsteller van de stukken zelf ligt. Deze verzamelt, analyseert en weegt de onderliggende informatie, adviseert over de inhoudelijke- en processtappen die in het beleidsproces moeten worden genomen, stelt op basis daarvan op enig moment een voorstel aan de raad op en draagt zorg voor de kwaliteit ervan.

Waar het gaat om de agenderende taak van de gemeenteraad maken gemeenten uiteenlopende keuzes. Sommige gemeenteraden vatten deze taak in de dagelijkse praktijk *pro forma* op: alle stukken die het college ter besluitvorming aanbiedt worden in de praktijk dan ook geagendeerd. Er vindt daarmee geen kwaliteitstoets meer plaats tussen het moment dat het college het voorstel en onderliggende stukken heeft verzonden en het moment waarop het aan de commissie wordt voorgelegd. Andere gemeenten kiezen wel voor een toets met een nadrukkelijke rol van de agendacommissie / het presidium daarin (zie kader).

Voorbeelden uitwerking actieve rol presidium bij kwaliteit raadsvoorstellen

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

Gemeente Zoetermeer spreekt in de verordening voor het presidium over het beoordelen van '*behandelrijpheid'* van een voorstel door het presidium: '*[…] het presidium [kan] besluiten een voorstel niet te agenderen als het naar zijn oordeel niet behandelrijp is. Bijvoorbeeld omdat het besluit onhelder is of de bevoegdheidsverdeling onjuist, het stuk*

zich niet leent voor een bespreking in raad of commissie, opties ontbreken, etc. In die gevallen stuurt het presidium het stuk terug naar het college.' (Gemeente Zoetermeer, Toelichting op de Verordening Presidium 2021).

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

Voorbeelden uitwerking actieve rol griffie bij kwaliteit raadsvoorstellen

Zo blijkt uit een onderzoek van de rekenkamer Maastricht dat de griffie van het presidium toestemming heeft om een raadsvoorstel op een aantal punten zelfstandig te beoordelen[5]:

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

De rol van de griffie is daarbij als volgt omschreven:

"*De griffie is geen speler op het democratisch speelveld en dus toetsen zij niet op de inhoud van de raadsvoorstellen. We toetsen ook niet op leesbaarheid. Het college heeft op basis van art. 169 Gemeentewet de plicht om inlichtingen te verstrekken. Daar hoort ook bij dat op begrijpelijke en leesbare wijze de inlichting en worden verstrekt.*"

Eveneens in de gemeente Zoetermeer zien we een rol voor de griffie: *'De griffie beoordeelt collegevoorstellen naast vormaspecten ook op behandelrijpheid en adviseert het presidium daarover.'* (Gemeente Zoetermeer, Toelichting op de Verordening Presidium 2021).

Beleidsvoorbereiding

In het licht van dit onderzoek verstaat de rekenkamer onder 'beleidsvoorbereiding' een reeks van activiteiten die worden ondernomen om tot een raadsvoorstel te komen. Die activiteiten zijn erop gericht om aan betrokkenen duidelijk te kunnen maken *waarom* er

[5] Rekenkamer Maastricht, De kwaliteit van raadsvoorstellen, februari 2019, p. 12.

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

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

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

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

3. **Vormgeven aan eventuele participatie binnen de besluitvorming. (Weten met wie je besluit)** Hoe worden partijen buiten het gemeentehuis (inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties) betrokken bij de besluitvorming.

Participatie kan voorafgaand aan het raadsvoorstel worden vormgegeven (en dus inhoudelijk onderdeel uitmaken aan wat aan de raad wordt voorgelegd) of na het raadsvoorstel (waarmee het raadsvoorstel zelf dus een procesvoorstel is). Veel gemeenten maken hierbij gebruik van een beschrijving van de mogelijke rollen die externe partijen kunnen spelen in de beleidsvorming (vaak een 'participatieladder' genoemd). In het onderzoek stelt de rekenkamer de vraag of betrokkenen in de beleidsvoorbereiding ook instructie//training ontvangen bij het vormgeven aan participatie bij besluitvorming over beleidskeuzes door het gemeentebestuur.

4. **Schrijven van het raadsvoorstel en onderliggende stukken.** Het schrijven is vanzelfsprekend een belangrijke activiteit. De rekenkamer is onderzocht ook op dat punt of er binnen Vijfheerenlanden training, instructies / handleidingen bestaan die daarbij behulpzaam zijn.

2.3. Bevindingen: wat is kwaliteit

	Norm
	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen.

Bevindingen:

- **De rekenkamer trof geen overkoepelend document aan waarin beschreven is wat onder kwaliteit wordt verstaan als het gaat om voorstellen aan de gemeenteraad.**
- **In schriftelijke instructies en handleidingen zijn wel impliciet, soms expliciet, normen opgenomen die bij het opstellen van voorstellen van belang zijn. Hierbij wordt weinig onderscheid gemaakt tussen college- en raadsvoorstellen en geen onderscheid tussen opinievoorstellen en raadsvoorstellen.**

Toelichting

- Bij de start van dit onderzoek is er in de gemeenteraad veel aandacht voor de basiskwaliteit van raadsvoorstellen: directe aanleiding zijn fouten die raadsleden constateren in de voorstellen.

- Uit de documenten en de aanvullende interviews is niet gebleken dat de organisatie of het bestuur zich expliciet heeft uitgesproken over de vraag wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om raadsvoorstellen. Er is geen overkoepelende omschrijving waarin een uitwerking is opgenomen van wat onder kwaliteit wordt verstaan.
- Uit de stukken en interviews blijkt wel dat er sprake is van een 'kwaliteitsbewustzijn' in de organisatie. Bij de inrichting van het zaaksysteem en de toewijzing van verantwoordelijkheden binnen de organisatie en het bestuur is er aandacht voor kwaliteit (zie ook paragraaf 2.4).
- Er is een format voor raadsvoorstellen. De organisatie is daar in 2019 mee gestart op basis van een sjabloon dat gebruikt wordt door een gespecialiseerd trainingsbureau.
- Kwaliteitsbewustzijn blijkt ook uit het feit dat de organisatie eerder het bestuurlijk besluitvormingsproces en het werken met het format heeft geëvalueerd (2020). Dit leverde 8 conclusies op (zie onderstaand figuur 1).

Conclusies

De overall conclusie is dat we op de goede weg zijn en inzichtelijk gemaakt hebben waar we kunnen verbeteren.

Het is opvallend dat, ondanks de verschillende rollen, veel aandachtspunten en tips ter verbetering van het proces bestuurlijke besluitvorming overeenkomen. Op basis van de reacties en de tips kunnen we een aantal onderdelen benoemen als punten waarmee veel en snel winst geboekt kan worden:

- Het opleveren van (digitale) handleidingen, schrijfwijzers en een duidelijke rolverdeling is voor alle rollen wenselijk;
- Trainingen en cursussen aanbieden zorgen voor meer bewustzijn bij de collega's;
- Inhoudelijk is er vanuit de verschillende rollen een sterke wens om het onderdeel historie toe te voegen.
- Vanuit de raad, griffie en bestuurder is er een duidelijke wens om de belangrijkste informatie uit het voorstel op één leesbaar A4 te vermelden. Alle overige informatie kan als bijlage worden opgenomen.
- Het is aan te raden om gesprekken aan te gaan met de verschillende rollen om zodoende meer gevoel bij elkaar te krijgen. Maak er bijvoorbeeld een interactieve sessie van en bespreek dilemma's vanuit de verschillende rollen.
- Een belangrijke tool om informatie te delen is JIP. Maak hier gebruik van door bijvoorbeeld een groep aan te maken waarin de verschillende rollen een plek krijgen. Ook kunnen hier de handleidingen, schrijfwijzers en rolverdeling geplaatst worden.
- Het idee om een "pool" van adviseurs te creëren klinkt interessant omdat je zo vaste contactpersonen hebt binnen de teams. Dit kan ook worden overwogen voor de andere rollen.
- Als laatste lijkt het wenselijk dat je een "ambassadeur bestuurlijke besluitvorming" hebt per team. Zodoende ontwikkelen deze ambassadeurs de kwaliteit van de adviezen binnen het team en kunnen collega's binnen de teams terugvallen op expertise binnen het eigen team. Er is nu voldoende informatie beschikbaar om de volgende stappen te zetten in het proces bestuurlijke besluitvorming.

Figuur 1 Conclusies uit: Gemeente Vijfheerenlanden, '*Evaluatie bestuurlijke besluitvorming*' (2020)

- Na de evaluatie zijn er binnen de gemeente Vijfheerenlanden diverse notities opgesteld die de stellers helpen bij het ontwikkelen van een voorstel. Hoewel de rekenkamer geen expliciet onderzoek heeft gedaan naar de doorwerking van deze aanbevelingen, is wel duidelijk gebleken dat de organisatie deze aanbevelingen (deels) in de praktijk heeft gebracht. Zo is er een notitie geschreven die ingaat op de wijze waarop argumenten in een voorstel moeten worden verwerkt, is er een schrijfwijzer waarin kort is uiteengezet wat er in het format voor college- en raadsvoorstellen moet worden opgenomen en is er een handleiding voor het opstellen van college- en raadsvoorstellen waarin met name het gebruik van het zaaksysteem is uiteengezet. De rekenkamer heeft 7 korte notities geraadpleegd (zie bijlage 1). In deze notities zijn naast veel praktische aanwijzingen, impliciet en soms expliciet, criteria opgenomen waaraan voorstellen moeten voldoen.
- In de notities wordt geen nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen college- en raadsvoorstellen.

2.4. Bevindingen: verantwoordelijkheden

	Norm
	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.

Bevindingen:

- **De verantwoordelijkheden van opsteller(s), toetser(s), directie en bestuurders zijn duidelijk omschreven.**
- **De verantwoordelijkheden van griffie en presidium zijn niet omschreven of formeel vastgelegd.**

Toelichting:

- De organisatie werkt intern met een zaaksysteem waarmee het administratieve proces wordt afgewikkeld. Hierin is ook plaats voor toetsing en feedback door de directiesecretaris (vormvereisten, leesbaarheid), concerncontroller (financiën, risico's en volledigheid van informatie) en de juridisch controller (juridische kwaliteit en -risico's) en de gemeentesecretaris (integraliteit en politiek-bestuurlijke sensitiviteit).
- Binnen deze feedbacklus vragen naar inschatting van betrokkenen 90-95% van de opgestelde stukken om geringe aanpassingen waarna ze door kunnen, 5-10% van de stukken wordt aangehouden en moet grondiger herzien.

- Na akkoord door de directie wordt het voorstel de verantwoordelijkheid van de directie.
- Aan ieder raadsvoorstel gaat een collegevoorstel en -besluit vooraf. Daarmee wordt het raadsvoorstel de verantwoordelijkheid van het college.
- De griffie toetst de voorstellen op technisch/administratieve aspecten, zoals aan bijlagen die missen. Als er inhoudelijke of meer procedurele aspecten aan de orde zijn dan formuleert de griffie het als een advies aan de raad of specifiek aan het presidium.[6]
- Het presidium is tevens agendacommissie. Er is geen formele afspraak wat betreft de uitoefening van de taken van de agendacommissie op het terrein van toetsing op de kwaliteit van voorstellen die door het college ter agendering aan de raad worden voorgelegd. In de praktijk vervult het presidium wel een toetsende rol, als er belangrijke onderdelen missen in het raadsvoorstel wordt het teruggestuurd naar de gemeentesecretaris.

Afspraken over taken van de agendacommissie ten aanzien van voorstellen aan de raad
In het reglement van orde van de gemeenteraad van Vijfheerenlanden is het volgende geregeld over de bemoeienis van het presidium in haar rol als agendacommissie en de griffie met de stukken die aan de agendacommissie worden voorgelegd.[7] ***Het presidium is tevens de agendacommissie en heeft daarbij de volgende taken:*** ***a. het voorbereiden en vaststellen van voorlopige agenda's voor raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen;*** ***b. het vaststellen van de vergadercyclus van de raad en van de raadscommissies;*** ***c. het vaststellen van vergaderingen als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Gemeentewet en het volgende lid.*** *De griffier overlegt voorafgaand aan de agendacommissie met de gemeentesecretaris over de prioritering van de stukken, in geval de agenda's van de raadsvergadering en raadscommissievergaderingen te vol dreigen te raken.*

Tabel 1 Formele afspraken over bemoeienis van de agendacommissie en griffie met de voorstellen die aan de raad worden voorgelegd.

[6] Uit de interviews blijkt dat dit ook de praktijk is. De rekenkamer trof ook een advies van de griffie aan de agendacommissie over de behandeling van een van de opinievoorstellen die we voor dit onderzoek analyseren: het opinievoorstel Startnotitie Opgroeien in Vijfheerenlanden (2-9-2021).
[7] Art. 2, lid 5 en 6, Regelement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad Vijfheerenlanden 2023.

2.5. Bevindingen: beleidsvoorbereiding

	Norm
3	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en/of instructies uitgewerkt.
4	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.

Bevindingen:

- **Binnen Vijfheerenlanden is de beleidsvoorbereiding uitgewerkt in handleidingen en/of instructies. Deze documenten gaan uitgebreid in op de technisch-administratieve handelingen die moeten worden verricht, het schrijfproces en de onderdelen van het format. De documenten gaan echter nauwelijks in op drie van de vier beleidsvoorbereidende (kern)activiteiten (weten waarom, waarover, met wie je besluit).**
- **Binnen de organisatie worden regelmatig trainingen gegeven aan medewerkers die (soms) raadsvoorstellen opstellen. De training wordt door medewerkers van de gemeente gegeven en richt zich met name op het schrijfproces, de kwaliteit van argumenten en de stappen in het zaaksysteem. Er is in de training minder aandacht voor de andere drie kernactiviteiten in de beleidsvoorbereiding: (gericht op het weten waarom, waarover en met wie je besluit.**
- **Recent is na evaluatie besloten tot een uitbreiding van de training, onder meer door ook de griffie (weer) te betrekken bij het trainingsprogramma en door het aanbieden van een tweetal verdiepende workshops.**

Toelichting

- Binnen de gemeente Vijfheerenlanden wordt gewerkt met twee soorten voorstellen: opinievoorstellen en raadsvoorstellen. De verschillende soorten voorstellen worden gedaan op verschillende momenten in het proces.
- Er bestaat geen expliciete omschrijving van wat in Vijfheerenlanden onder een opinievoorstel wordt verstaan. Uit de interviews en documenten blijkt wel dat met een opinievoorstel wordt beoogd de raad eerder in de beleidsvorming te betrekken, om commitment te verkrijgen, en om meningen op te halen om daaruit vervolgens een meerderheidsstandpunt te destilleren dat vervolgens als raadsvoorstel en besluit kan worden voorgelegd.

- Er bestaan twee formats: respectievelijk voor raads- en opinievoorstellen. Het format voor opinievoorstellen is dermate algemeen dat het de opsteller veel ruimte geeft voor eigen invulling.
- Samen met de introductie van het format in 2019 werden er driedaagse trainingen gegeven en zijn er binnen de organisatie zogenaamde schrijfcoaches aangewezen. In de cursus werd het sjabloon nauwgezet doorgenomen. Bij deze training was ook de griffier op een van de dagen betrokken.
- Bij aanvang van dit onderzoek werd nog steeds een cursus gegeven, echter met een sterk gewijzigde opzet. Met een frequentie van ca 4-6 keer per jaar. Qua tijdsinvestering is de cursus van drie dagen teruggebracht naar 1 dagdeel. Het onderdeel waar de griffier bij betrokken was is geschrapt. In de cursus wordt ingegaan op het technisch-administratieve proces in het zaaksysteem en is er ook aandacht voor de relatie tussen de beslispunten en de argumenten die worden aangedragen. Medewerkers die deelnemen aan de cursus kunnen tevens eigen onderwerpen en leerpunten aandragen die men nuttig acht.
- Deze cursus spitst zich in hoge mate toe op één van de kernactiviteiten in de beleidsvoorbereiding (schrijven). Er is aandacht voor de kwaliteit van argumenteren en de stappen in het zaaksysteem. Er is in de training minder aandacht voor de andere drie kernactiviteiten in de beleidsvoorbereiding: (gericht op het weten waarom, waarover en met wie je besluit, zie paragraaf 2.2.).
- Na een evaluatie van het bestuurlijk besluitvormingsproces door de griffier en gemeentesecretaris zijn er een aantal maatregelen beschreven om de kwaliteit van raadsvoorstellen te verbeteren. Een van de maatregelen is het opnieuw betrekken van de griffier bij een breder trainingsaanbod voor medewerkers.[8]
- Bij de instructies en handleidingen voor medewerkers die gericht zijn op het ontwikkelen van raads- en collegevoorstellen ligt de nadruk op technisch-administratieve handelingen die in het zaaksysteem moeten worden verricht, het schrijfproces (in het bijzonder het structureren van de tekst, het taalgebruik en de wijze waarop argumenten en tegenargumenten worden gepresenteerd) en de onderdelen van het format.

[8] Er wordt naast training gesproken van een verdiepingsworkshop 'Beknopt' en een verdiepingsworkshop 'Argumentatie en risico's', zie: Bijlage bij het RIB van 23-4-2024: *Met (meer) plezier en vertrouwen Bestuurlijke Besluiten opstellen en nemen, aanpak.*

3. De kwaliteit van voorstellen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen terug te vinden die betrekking hebben op de raadsvoorstellen zelf. Deze bevindingen zijn gebaseerd op een tweetal analyses die de rekenkamer uitvoerde, een verdiepende analyse en een globale analyse van raadsvoorstellen. Voor een uitgebreide beschrijving van deze analyses verwijzen we hier naar het eerste hoofdstuk (paragraaf 1.4).

Naast de oordelen van de rekenkamer aan de hand van het normenkader zijn in dit hoofdstuk ook de resultaten van de enquête onder raads- en commissieleden terug te vinden. De bevindingen van zowel de rekenkamer als de resultaten van de enquête komen in dit hoofdstuk terug aan de hand van de volgende indeling.

- Aanleiding, doel en voorgeschiedenis voorstel (3.2)
- Probleembeschrijving (3.3)
- Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven (3.4)
- Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen (3.5)
- Participatie, communicatie en betrokkenheid stakeholders (3.6)
- Evaluatie (3.7)
- Leesbaarheid van de voorstellen (3.8)
- Wensen (3.9)

De rekenkamer hecht eraan op te merken dat zij tot de bevindingen op deze punten is gekomen door strikt naar de tekst te kijken en deze te beoordelen. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele verklaringen voor deze bevindingen. Zo is het goed denkbaar dat contextuele factoren (denk aan tijdsdruk, beperkingen in het format of een gebrekkige capaciteit) grote invloed hebben op de resultaten.

3.2. Aanleiding, doel en voorgeschiedenis voorstel

3.2.1. Bevindingen

De rekenkamer formuleerde onderstaande normen.

	Norm
1	Het voorstel bevat een omschrijving van het inhoudelijke doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).
2	Het voorstel bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de besluitgeschiedenis.

Bevindingen

- **Bij belangrijke voorstellen constateert de rekenkamer soms het ontbreken van een inhoudelijke aanleiding (inhoudelijk doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd). De rekenkamer kwam ook voorstellen tegen waarin dit redelijk tot goed tot uitdrukking komt.**
- **In de voorstellen ontbreekt regelmatig een inhoudelijke beschrijving van de voorgeschiedenis. Raadsleden krijgen hierdoor geen overzicht van de besluiten die zij als raad eerder op dit thema namen en hoe het nieuwe voorstel zich hiertoe verhoudt. Doorgaans is wel een duidelijke chronologische of logische opeenvolging van tot dan toe vastgestelde stukken opgenomen.**
- **In de enquête oordelen raads- en commissieleden uiteenlopend, maar duidelijk (licht) positief over hoe duidelijk de voorstellen zijn over de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd.**
- **Commissie- en raadsleden zijn uitgesproken kritisch over (het ontbreken van) de beschrijving van de voorgeschiedenis in raadsvoorstellen.**

3.2.2. Beeld uit de analyse

Uit de diepgaande analyse van de vier raadsvoorstellen kwam naar voren dat in drie voorstellen wel een aanleiding was geformuleerd maar dat deze omschrijving niet of nauwelijks een inhoudelijk doel van het voorstel blootlegt. Een nadrukkelijk inhoudelijk motief om het voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen was in geen van de vier voorstellen terug te vinden. We troffen we onder het kopje ‘argumenten’ een formele aanleiding aan, het voorstel wordt dan aan de raad voorgelegd omdat er een juridische grondslag is: de raad is ‘bevoegd’ (een voorbeeld is opgenomen met figuur 2).

Argumenten

1.1 Het vaststellen van de aanvulling op het Beleidskader energietransitie (BET) is een bevoegdheid van de gemeenteraad.
Op grond van art. 4:81 Awb is de gemeenteraad bevoegd om beleidsregels vast te stellen en te wijzigen.

Figuur 2 Tekstfragment uit: *'Aanvulling Beleidskader energietransitie'*, p. 1.

Verder troffen we in alle stukken vaak een procesmatige in plaats van inhoudelijke logica aan. De aanleiding werd namelijk hoofdzakelijk beschreven vanuit de relatie tussen stukken: het voorstel is dan bijvoorbeeld een uitwerking van een eerder vastgestelde nota, naast de eerder vastgestelde nota 'moet' het voorliggende voorstel nog vastgesteld et cetera. Hiermee wordt aangenomen dat het een vanzelfsprekendheid is dat er over het onderwerp een beleid(skader) wordt vastgesteld of dat er een uitwerking van gemaakt wordt die aan de raad moet worden voorgelegd. Een voorbeeld is te vinden in de inleiding op het opinievoorstel Startnotitie Opgroeien in de gemeente Vijfheerenlanden, waar niet wordt ingegaan op wat er aan de hand is met het opgroeien in Vijfheerenlanden, maar wel op de procesmatige interne logica van stukken.

Inleiding
In juli 2020 is door de gemeenteraad de Sociaal Maatschappelijke Agenda (SMA) vastgesteld. De SMA is vormgegeven rondom 4 opgaven in het sociaal domein: Meedoen, Vitaliteit, Voor jezelf zorgen en een Leven lang ontwikkelen. Middels het vaststellen van de SMA heeft de raad de kaders bepaald.

Opgroeien in de gemeente Vijfheerenlanden is een groeiproject en geeft uitvoering aan de SMA voor de doelgroep -9 maanden tot 27 jaar en heeft raakvlakken met alle opgaven. Opgroeien in de gemeente Vijfheerenlanden is onderdeel van het programma dat wij nu aan het ontwikkelen zijn op grond van de SMA.

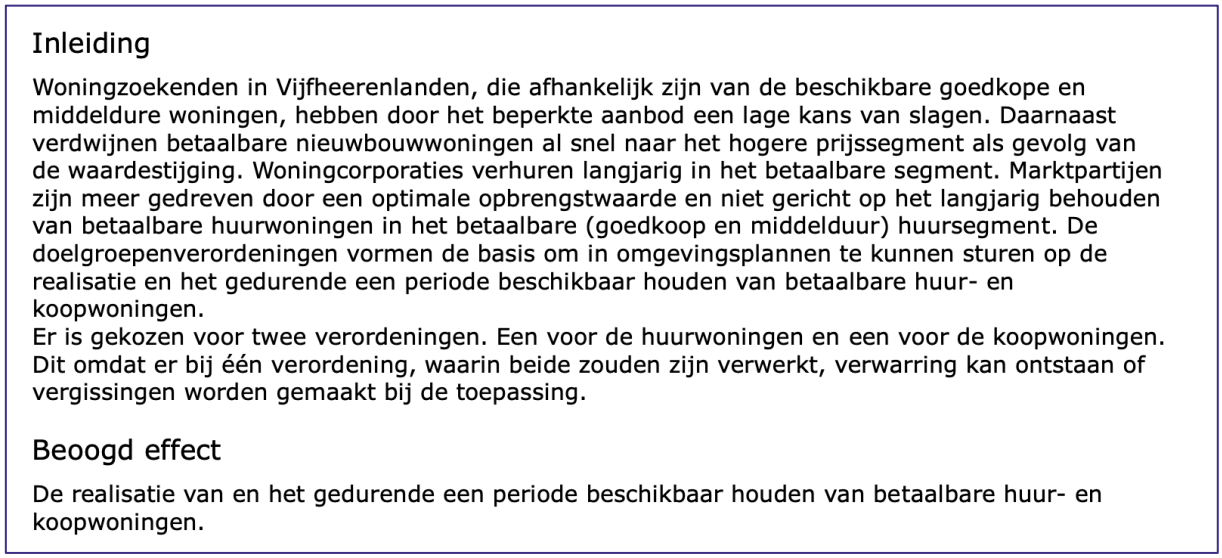
Figuur 3 Tekstfragment: Inleiding op het opinievoorstel *'Startnotitie Opgroeien in de gemeente Vijfheerenlanden' (2021)*.

Uit de globale analyse volgt het beeld dat het merendeel van de raadsvoorstellen een zekere omschrijving van doel en reden hebben opgenomen (8x), een kleiner deel een minder duidelijke omschrijving (3x) en 1x geen omschrijving.

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).	+	+	+	+	+	+	+	±	±	+	±	-

Tabel 2 Resultaten globale analyse op de norm over doel voorstel en reden voorleggen raad

Waar het gaat over de aanleiding en het doel van de raadsvoorstellen trof de rekenkamer in de globale analyse enkele goede voorbeelden aan. Het raadsvoorstel '*Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022*' is een duidelijk voorbeeld van een voorstel waar een duidelijk inhoudelijk doel van het voorstel is geformuleerd (zie fig. 4).



Inleiding

Woningzoekenden in Vijfheerenlanden, die afhankelijk zijn van de beschikbare goedkope en middeldure woningen, hebben door het beperkte aanbod een lage kans van slagen. Daarnaast verdwijnen betaalbare nieuwbouwwoningen al snel naar het hogere prijssegment als gevolg van de waardestijging. Woningcorporaties verhuren langjarig in het betaalbare segment. Marktpartijen zijn meer gedreven door een optimale opbrengstwaarde en niet gericht op het langjarig behouden van betaalbare huurwoningen in het betaalbare (goedkoop en middelduur) huursegment. De doelgroepenverordeningen vormen de basis om in omgevingsplannen te kunnen sturen op de realisatie en het gedurende een periode beschikbaar houden van betaalbare huur- en koopwoningen.
Er is gekozen voor twee verordeningen. Een voor de huurwoningen en een voor de koopwoningen. Dit omdat er bij één verordening, waarin beide zouden zijn verwerkt, verwarring kan ontstaan of vergissingen worden gemaakt bij de toepassing.

Beoogd effect

De realisatie van en het gedurende een periode beschikbaar houden van betaalbare huur- en koopwoningen.

Figuur 4 Tekstfragment uit het raadsvoorstel Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022, p. 1

De rekenkamer trof in de diepgaand bestudeerde voorstellen steeds een beknopte beschrijving aan van wat vooraf ging aan het voorstel. Ook dit werd doorgaans beschreven aan de hand van een stukkengeschiedenis, een uitzondering is te vinden in het voorstel Locatieprofiel Recreatieterrein Put Middelwaard, waar naast de stukkengeschiedenis ook inhoudelijke voorgeschiedenis is geschetst (in casu 'al jaren zoeken naar de juiste balans tussen plezier versus natuur').

Inleiding

Dit voorstel bevat het locatieprofiel Recreatieterrein Put Middelwaard ter vaststelling. Dit profiel geeft kaders voor de mogelijkheden van evenementen op deze bijzondere plek. Hieraan voorafgaand heeft een aantal zaken plaatsgevonden:

- In 2023 is het Evenementenbeleid van Vijfheerenlanden vernieuwd en vastgesteld. Dit beleid bevat stimulerende en regulerende kaders voor evenementen.
- De op de fysieke leefomgeving betrekking hebbende aspecten behoeven uitwerking. Een belangrijk aspect is de Omgevingswet (hierna te noemen Ow) die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te borgen, moeten gemeentes regels opnemen in het omgevingsplan. De basis hiervoor is uitgewerkt in het locatiebeleid (zie bijlage).
- Voor bovenstaande locatie was er behoefte om een locatieprofiel te ontwikkelen. Dit terrein gelegen naast de A2, nabij de Lek en de stadskern van Vianen is al jaren de locatie voor grote evenementen als Titanium en By The Creek en het kleinere studentenfestival Wooase. Daarnaast is het een recreatie-, wandel- en hondenlosloopgebied. Zoals toegelicht in het Evenementenbeleid, is het altijd zoeken naar de juiste balans. In algemene zin gaat het om afwegingen tussen plezier versus overlast en plezier versus natuur. Dit speelt op deze locatie.

Het werd dan ook tijd om kaders te stellen, zodat het voor diverse partijen duidelijk is wat de mogelijkheden zijn. Het locatieprofiel is tot stand gekomen na een participatietraject en opiniërende bespreking bij de commissie Algemene Zaken.

Uit de globale analyse volgt het beeld dat in het merendeel van de raadsvoorstellen een voorgeschiedenis is opgenomen.

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.	+	+	+	±	+	+	+	±	±	+	+	±

Tabel 3 Resultaten globale analyse op de norm over voorgeschiedenis

3.2.3. Beeld van raads- en commissieleden

In de enquête onder raads- en commissieleden is gevraagd hoe duidelijk zij raadsvoorstellen doorgaans vinden over de reden waarom het voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Hieruit komt het beeld naar voren dat raads- en commissieleden overwegend matig positief oordelen op dit punt.

Tabel 4: Scores op stelling over 'reden van voorleggen aan de raad'

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de reden om het aan de raad voor te leggen						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		18%	27%	55%		Zeer mee eens

N=11

In de enquête is in dit verband ook gevraagd hoe duidelijk raads- en commissieleden de raadsvoorstellen doorgaans vinden over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan. Hierover oordelen commissie- en raadsleden opmerkelijk minder positief.

Tabel 5: Scores op stelling over besluitvormingsproces

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het proces waarbinnen het voorstel wordt gedaan.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens	18%	55%	9%	18%		Zeer mee eens

N=11

De rekenkamer heeft in de enquête ook gevraagd naar de beleving van commissie- en raadsleden over de 'besluitgeschiedenis'. De respondenten blijken overwegend kritisch op dit punt.

Tabel 6: Scores op stelling over besluitgeschiedenis

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat eerder door de raad is besloten over het onderwerp.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens	18%	36%	36%	9%		Zeer mee eens

N=11

Eenzelfde resultaat blijkt uit de enquête waar de rekenkamer vroeg naar duidelijkheid over de wijziging die met voorstellen in gang worden gezet ten opzichte van eerdere raadsbesluiten.

Tabel 7: Scores op stelling over wijziging ten opzichte van eerdere besluiten

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over wat het voorstel wijzigt aan wat eerder door de raad is besloten.						
	-2	-1	0	1	2	

Zeer mee oneens	18%	36%	36%	9%		Zeer mee eens

N=11

3.3. Probleembeschrijving

3.3.1. Bevindingen

De rekenkamer formuleerde onderstaande norm.

	Norm
3	Het raadsvoorstel bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft: - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.

Bevindingen

- **Raads- en commissieleden oordelen overwegend positief over de mate waarin de raadsvoorstellen helderheid verschaffen over het maatschappelijke vraagstuk dat centraal staat.**
- **In de geanalyseerde raadsvoorstellen is het maatschappelijke vraagstuk minder duidelijk terug te zien. In de diepgaande analyse zien we dit bij twee voorstellen niet en bij twee voorstellen gedeeltelijk terug.**

3.3.2. Beeld uit de analyse

In twee van de vier raadsvoorstellen oordeelt de rekenkamer kritisch over de mate waarin het probleem dat ten grondslag ligt aan het raadsvoorstel duidelijk omschreven is.

Zo bevat het raadsvoorstel *Startnotitie Opgroeien in VHL* geen (inhoudelijke) probleembeschrijving. In de '*Aanvulling beleidskader energietransitie*' blijkt dat het onder meer gaat om een beleidskader '*voor kleine windturbines en voor zon op grond (water)*', waarmee '*…aan elke belanghebbende duidelijkheid moet worden geboden binnen welke*

kaders de duurzame opwek van elektrische energie via zon en wind in Vijfheerenlanden kan plaatsvinden […]'. Informatie over wat nu bij het ontbreken van dit beleidskader (en dus de duidelijkheid die het moet bieden) feitelijk problematisch is en hoe vaak dat voorkomt ontbreekt.

3.3.3 Beeld van raads- en commissieleden

Commissie- en raadsleden oordelen overwegend positief de mate waarin het maatschappelijk vraagstuk in de raadsvoorstellen terug te vinden is (zie tabel 8).

Tabel 8: Scores op stelling over probleembeschrijving

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		18%	9%	64%	9%	Zeer mee eens

N=11

3.4. Politieke keuzes, belangenafweging en beleidsalternatieven

3.4.1. Bevindingen

De rekenkamer formuleerde onderstaande normen.

	Norm
4	Het raadsvoorstel beschrijft het juridische kader voor zover dat nodig is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Het raadsvoorstel bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat:

	- Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).

Bevindingen

- **De rekenkamer ziet in de bestudeerde voorstellen een wisselend beeld als het gaat om de vraag hoe duidelijk de raadsvoorstellen de beleidsruimte van de gemeente in beeld brengen. Van de vier voorstellen is één voorstel daar duidelijk over, twee voorstellen onduidelijk en één voorstel beschrijft in beperkte mate de beleidsruimte.**
- **Raads- en commissieleden zijn verdeeld: een deel oordeelt licht positief wat betreft de duidelijkheid over de beleidsruimte, een evengroot deel licht negatief.**
- **De bestudeerde raadsvoorstellen zijn zeer beperkt uitgewerkt in beleidsalternatieven.**
- **Er wordt in de raadsvoorstellen veel aandacht gegeven aan risico's, het format bevat ook een 'risicoparagraaf'. De rekenkamer constateert dat hier zeer uiteenlopende beschrijvingen worden gegeven, waarbij het soms erg zoeken is naar wat nu precies het risico is, of waarbij duidelijk is dat het in het geheel niet om een risico gaat.**

3.4.2. Beeld uit de analyse

Uit de diepgaande analyse van vier raadsvoorstellen blijkt dat de kwaliteit van voorstellen, waar het gaat om het inzichtelijk maken van de beleidsruimte, stevig wisselt. Niet alle voorstellen schetsen een scherp beeld van de ruimte waarover de gemeente beschikt om eigen keuzes te maken. Zo wordt in het raadsvoorstel Opgroeien in VHL wel gevraagd om input te leveren, maar blijft onduidelijk waarover een gemeenteraad input zou kunnen leveren (zie figuur 5).

Wij vragen tijdens deze opiniërende bespreking specifiek om inhoudelijke input en focus van de commissie WOS op de startnotitie, tevens kan de commissie aangeven op welk onderdeel zij hun focus willen leggen. Deze input zal vervolgens zoveel als mogelijk verwerkt worden in de definitieve versie van de startnotitie die het college in oktober ter vaststelling aangeboden krijgt.

Figuur 5 Tekstfragment uit het Opinievoorstel Startnotitie Opgroeien in VHL

In het raadsvoorstel 'locatieprofiel recreatieterrein Put Middelwaard' is de beleidsruimte niet expliciet beschreven, maar valt dit wel in beperkte mate af te leiden uit de beschrijving van het proces[9]. In een eerder door de raad besproken opinievoorstel blijkt dit ook nadrukkelijk aan de raad te zijn voorgelegd.

1.2 Het vaststellen van het locatieprofiel is het vervolg gebaseerd op participatie, waaronder de opiniebespreking in de Commissie Algemene Zaken.
In de bijlage is een kort verslag van de opiniebespreking toegevoegd. De algemene conclusie is: Er was een waardevolle inbreng van de partijen, waarbij duidelijk werd dat de meerderheid niet tegen het houden van evenementen is op de locatie, maar dat er wel een balans moet zijn tussen plezier enerzijds en natuur en overlast anderzijds. De meeste partijen spraken zich erover uit dat het aantal evenementen op de locatie goed is en dat er niet veel ruimte is voor meer. Volgens de meeste partijen moet een meerdaags evenement op deze locatie kunnen. Over de herstelperiode konden de meeste partijen weinig zeggen, behalve dat de natuurwaarden hierbij een grote rol horen te spelen. Overige elementen die genoemd zijn, zijn zwerfafval en vuurwerk. Er wordt uitgekeken naar de participatie en de inbreng van de partners om een goede afweging te maken.

Figuur 6 Tekstfragment uit het raadsvoorstel Locatieprofiel Put Middelwaard

Kennelijk kan de gemeente zelf besluiten over het aantal evenementen, de vraag of meerdaagse evenementen worden toegestaan en welke herstelperiode in acht moet worden genomen. De rekenkamer ziet in het 'dossier' Locatieprofiel Put Middelwaard, dus de combinatie opinievoorstel en raadsvoorstel, een positief voorbeeld van het inzichtelijk maken van beleidsruimte en dit vertalen in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.

Hoewel in de globale analyse van 12 raadsvoorstellen niet gekeken werd naar de normen die in deze paragraaf centraal staan viel de rekenkamer toch het opinievoorstel '*Naar een nieuw sportbeleid en accommodatiebeleid*' op. Dit voorstel is een goed voorbeeld waar het gaat om het beschrijven van beleidsalternatieven. In dit voorstel heeft de opsteller drie concrete beleidsopties uitgewerkt waarover de raad zijn voorkeur kan uitspreken, iedere optie betekent in feite een grotere rol van de gemeente, evenwichtig uitgewerkt met pro's en contra's ('risico's').

[9] Dit is terug te vinden onder het kopje 'Argumenten'

Welke optie(s) heeft uw voorkeur?

1. Faciliteren: Sportverenigingen met kwalitatief goede en eigentijdse accommodaties in staat (blijven) stellen om vooral te doen waar ze van oudsher goed in zijn: organiseren van sport en daarmee zorgen voor sociaal contact tussen inwoners van Vijfheerenlanden.
2. Stimuleren: Inzetten op het verbreden van de maatschappelijke rol van (vitale) sportverenigingen die dat kunnen en willen.
3. Ondersteunen: Extra inzet vanuit gemeente door de inzet van verenigingsondersteuning aan de sportverenigingen in combinatie met het herijken van de huidige inzet van buurtsportcoaches en sportcoördinatoren.

Figuur 7 Tekstfragment uit het opinievoorstel Naar een nieuw sportbeleid en sportaccommodatiebeleid.

Het format voor raadsvoorstellen bevat een risicoparagraaf. Bij het analyseren van de raadsvoorstellen valt op dat deze paragraaf erg uiteenlopend wordt ingevuld. Het was voor de rekenkamer soms zoeken in welke zin de daar gegeven beschrijving als een risico moest worden opgevat. Een voorbeeld is het raadsvoorstel Locatieprofiel Recreatieterrein Put Middelwaard, waar in de risicoparagraaf duidelijk geen risico wordt beschreven (zie figuur 8).

Risicoparagraaf

1.1 De vaststelling van dit profiel zorgt voor duidelijkheid over de mogelijkheden én onmogelijkheden.
De afgelopen jaren waren er geen duidelijke kaders, waarbij er schurende belangen van organisatoren en natuurorganisaties waren. Langzame procedures en bezwaarschriften waren het resultaat. Met duidelijke kaders wordt het gemakkelijker om het vergunningsproces te doorlopen. Door de intreding van de Omgevingswet kunnen meer elementen worden opgenomen met betrekking tot locaties in het omgevingsplan, zoals het aantal evenementen, de geluidsbelasting en de externe veiligheid, Dit is geen risico, maar een (wenselijke) verandering.

Figuur 8 Tekstfragment uit het raadsvoorstel Locatieprofiel Recreatieterrein Put Middelwaard

3.4.3. Beeld van raads- en commissieleden

Raads- en commissieleden oordelen verdeeld (tussen licht positief en licht negatief) op de vraag hoe duidelijk de raadsvoorstellen zijn over de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten.

Tabel 9: Scores op stelling over beleidsruimte

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de ruimte die de gemeente heeft om zelfstandig over het vraagstuk te besluiten.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		36%	27%	36%		Zeer mee eens

N=11

Het inzichtelijk maken van beleidsruimte en een vertaling daarvan in politieke keuzes en belangenafwegingen kan bijdragen aan het voeren van een debat daarover in de raad. Over deze vraag, dus of de voorstellen het debat in de raad stimuleren, oordelen raads- en commissieleden overwegend neutraal tot positief.

Tabel 10: Scores op stelling over effect op het debat

De raadsvoorstellen stimuleren het debat in de raad.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		27%	45%	27%	9%	Zeer mee eens

N=11

Raads- en commissieleden blijken verdeeld over de vraag of de voor- en nadelen van beleidsalternatieven doorgaans voldoende in de voorstellen terugkomen.

Tabel 11: Scores op stelling over voor- en nadelen van beleidsalternatieven

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangrijkste voor- en nadelen van de beleidsalternatieven.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens	9%	27%	27%	27%	9%	Zeer mee eens

N=11

3.5. Inzicht in voorkeursalternatief en gemaakte afwegingen

3.5.1. Bevindingen

De rekenkamer formuleerde de volgende norm.

	Norm
8	Het raadsvoorstel geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). - Het besluit dat het college van B&W aan de raad voorstelt te nemen. Werkt het besluit waar nodig uit in deelbesluiten. Inclusief de financiële consequenties van het voorkeursalternatief.

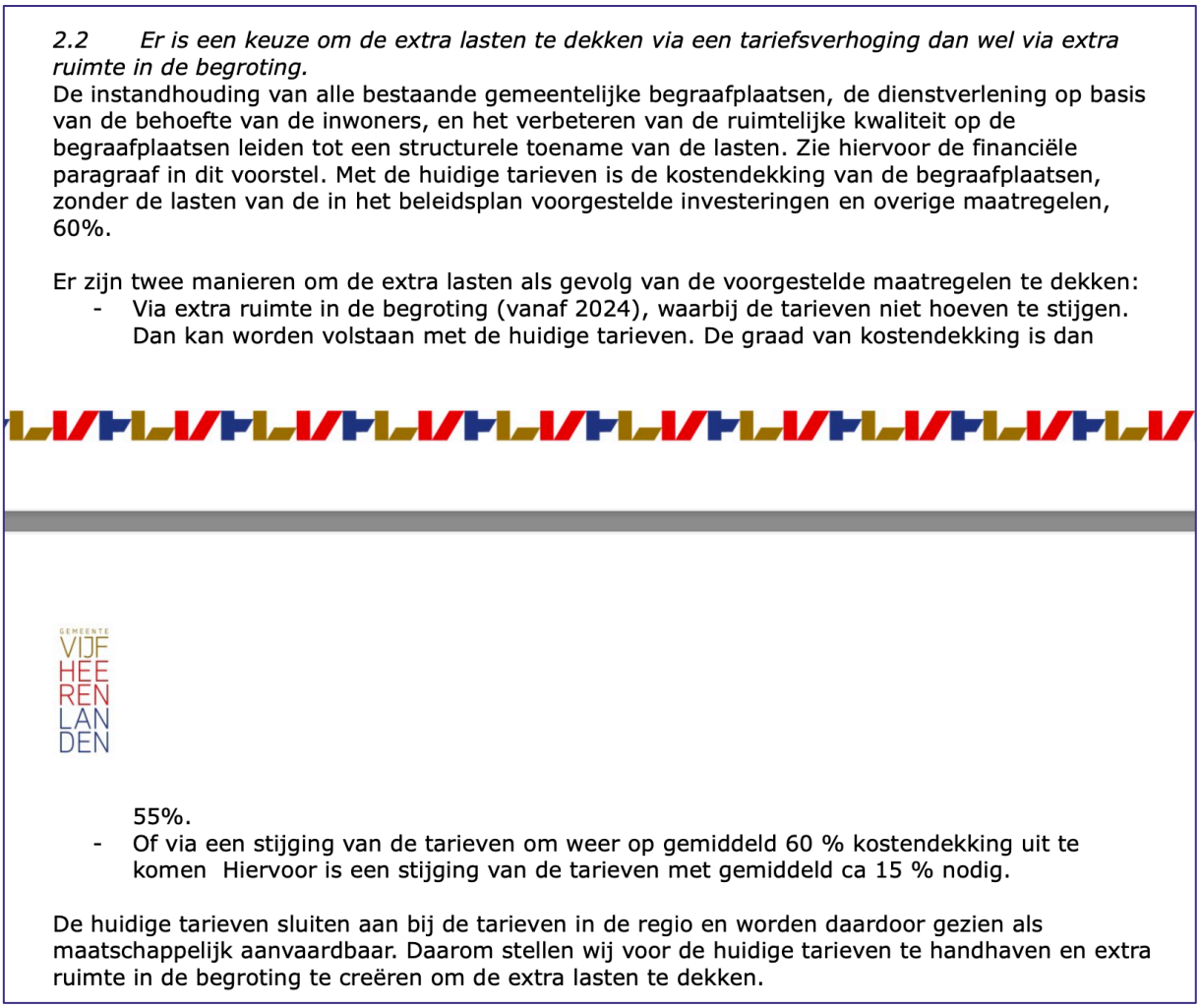
Bevindingen

- **In de vier bestudeerde raadsvoorstellen blijkt duidelijk de voorkeur van het college van B&W waarvoor ook argumenten worden gegeven. De onderliggende afwegingen komen in drie van de vier voorstellen niet of nauwelijks terug.**
- **Raads- en commissieleden oordelen duidelijk licht negatief over de mate waarin belangenafwegingen in voorstellen zijn beschreven.**

3.5.2 Beeld uit de analyse

Hoewel drie van de vier voorstellen niet erg duidelijk verwoorden hoe de afweging tussen belangen en beleidsalternatieven door het college is gemaakt, is er ook een voorstel

waarin dat nadrukkelijk wel het geval is. Dit betreft het raadsvoorstel *Beleidsplan Begraven Vijfheerenlanden.* Uit het voorstel blijkt hoe het college de gepresenteerde alternatieven rond de bekostiging van de extra lasten weegt en welk doel dit dient (zie figuur 9).



2.2 Er is een keuze om de extra lasten te dekken via een tariefsverhoging dan wel via extra ruimte in de begroting.

De instandhouding van alle bestaande gemeentelijke begraafplaatsen, de dienstverlening op basis van de behoefte van de inwoners, en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit op de begraafplaatsen leiden tot een structurele toename van de lasten. Zie hiervoor de financiële paragraaf in dit voorstel. Met de huidige tarieven is de kostendekking van de begraafplaatsen, zonder de lasten van de in het beleidsplan voorgestelde investeringen en overige maatregelen, 60%.

Er zijn twee manieren om de extra lasten als gevolg van de voorgestelde maatregelen te dekken:

- Via extra ruimte in de begroting (vanaf 2024), waarbij de tarieven niet hoeven te stijgen. Dan kan worden volstaan met de huidige tarieven. De graad van kostendekking is dan 55%.
- Of via een stijging van de tarieven om weer op gemiddeld 60 % kostendekking uit te komen Hiervoor is een stijging van de tarieven met gemiddeld ca 15 % nodig.

De huidige tarieven sluiten aan bij de tarieven in de regio en worden daardoor gezien als maatschappelijk aanvaardbaar. Daarom stellen wij voor de huidige tarieven te handhaven en extra ruimte in de begroting te creëren om de extra lasten te dekken.

Figuur 9: Tekstfragment uit het raadsvoorstel '*Beleidsplan Begraven Vijfheerenlanden*'

De financiële consequenties zijn in het voorstel goed zichtbaar gemaakt en onderbouwing (tarieven in de regio) is aanwezig in een bijlage bij het onderliggende beleidsplan.

3.5.2 Beeld van raads- en commissieleden

Raads- en commissieleden zijn overwegend kritisch over de mate waarin de gemaakte belangenafwegingen in het voorstel terug te vinden zijn.

Tabel 12: Scores op stelling over inzicht in belangenafweging(en)

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de belangenafwegingen die met het voorstel zijn gemaakt.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		64%	9%	27%		Zeer mee eens

N=11

De respondenten zijn verdeeld over de vraag of de financiële risico's voldoende duidelijk zijn.

Tabel 13: Scores op stelling over inzicht in (financiële) risico's

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de (financiële) risico's die met het voorstel gepaard gaan.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens	9%	27%	18%	36%	9%	Zeer mee eens

N=11

Raads- en commissieleden zijn eveneens verdeeld over de vraag of de consequenties voor de samenleving voldoende in de raadsvoorstellen tot uitdrukking komen.

Tabel 14: Scores op stelling over gevolgen voor de samenleving

Raadsvoorstellen zijn duidelijk over de consequenties van het voorstel voor de samenleving in Vijfheerenlanden.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		36%	18%	45%		Zeer mee eens

3.6. Participatie, communicatie en betrokkenheid stakeholders

3.6.1 Bevindingen

De rekenkamer formuleerde de volgende normen.

	Norm
7	Het raadsvoorstel biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
9	Het raadsvoorstel omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.

Bevindingen

- **De rekenkamer trof overwegend raadsvoorstellen aan waarin een duidelijke omschrijving was opgenomen over wie bij de totstandkoming van de alternatieven/het beleid betrokken is geweest.**
- **Eenzelfde constatering doet de rekenkamer over de wijze waarop er communicatie zal plaatsvinden over het raadsbesluit en het onderliggende beleid.**

3.6.2 Beeld uit de analyse

In zowel de diepgaande als globale analyse trof de rekenkamer duidelijke omschrijvingen over betrokkenheid van externe partijen bij de totstandkoming van het voorstel en de wijze waarop erover gecommuniceerd gaat worden. De rekenkamer scoorde deze norm door te

kijken of er een duidelijke omschrijving was opgenomen. Raadsvoorstellen waar geen participatie had plaatsgevonden, maar waarin dit duidelijk werd vermeld scoorde dus ook positief op deze norm.[10] Participatie op zichzelf was dus niet de norm, wel de aan de raad verschafte duidelijkheid daarover. In de diepgaande analyse was alleen het '*Opinievoorstel Startnotitie Opgroeien in VHL'* onduidelijk over participatie.

De resultaten van de globale analyse van de norm over participatie waren als in tabel X.

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	±	+

Tabel 15 Resultaten globale analyse op de norm over participatie

De resultaten van de globale analyse op de norm communicatie waren als in tabel X.

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
10	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.	N.v.t.	±	N.v.t.	±	+	±	+	±	+	+	-	+

Tabel 16 Resultaten globale analyse op de norm over communicatie

3.7. Evaluatie

3.7.1 Bevindingen

De rekenkamer formuleerde de volgende norm.

	Norm
10	Het raadsvoorstel omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.

Bevindingen

- **Uit de analyses blijkt dat de raadsvoorstellen doorgaans niet ingaan op het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.**

[10] Zoals het Voorbereidingsbesluit Tabaksspeciaalzaken 2023.

3.7.2 Beeld uit de analyse

De raadsvoorstellen die de rekenkamer bestudeerde zowel in de diepgaande als globale analyse gaven geen inzicht in het tijdstip waarop het geëvalueerd zal worden.[11] Een positieve uitzondering op deze constatering betreft het raadsvoorstel '*Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022*' (zie figuur 10).

> *2.1 De evaluatie na 3 jaar van de Doelgroepenverordeningen is belangrijk om de effectiviteit van de verordening vast te stellen.*
> Uit de evaluatie blijkt of de Doelgroepenverordeningen hebben of gaan leiden geleid tot de beoogde effecten, of er wellicht verbeteringen nodig zijn dan wel of de verordeningen inmiddels overbodig zijn geworden.

Figuur 10 Tekstfragment Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022

De resultaten van de globale analyse waren als in tabel 17.

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
11	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.	N.v.t.	±	N.v.t.	+	-	-	±	-	-	-	-	-

Tabel 17 Resultaten globale analyse op de norm over evaluatie.

3.7.3 Beeld van raads- en commissieleden

De rekenkamer heeft deze norm niet in de enquête betrokken.

[11] Hierbij opgemerkt dat de opinievoorstellen op dit punt niet gescoord zijn omdat evaluatie bij dit type voorstel niet voor de hand ligt.

3.8. Leesbaarheid van de voorstellen

3.8.1 Bevindingen

De rekenkamer formuleerde de volgende normen.

	Norm
11	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
12	Het voorstel is to-the-point geschreven
13	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven, een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.
14	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.
15	Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.

Bevindingen

- **De leesbaarheid van raadsvoorstellen wisselt sterk per voorstel.**
- **Van de bestudeerde raadsvoorstellen is circa de helft niet of niet geheel zelfstandig leesbaar.**
- **De voorstellen zijn doorgaans in goed Nederlands geschreven en bevatten geen of weinig jargon of onnodig ingewikkelde of verhullende taal.**

3.8.2 Beeld uit de analyse

In de diepgaande analyse valt op dat de meeste voorstellen wisselend scoren op de normen die betrekking hebben op de leesbaarheid van het voorstel. Hierbij valt op dat het voorstel '*Opinievoorstel Startnotitie Opgroeien VHL*' op alle normen negatief scoort: dit betreft dus een erg lastig te doorgronden tekst. Het raadsvoorstel '*Beleidsplan Begraven'* scoort daarentegen op alle 'leesbaarheid-normen' positief. De andere voorstellen scoren dus wisselend, waarbij opvalt dat drie van de vier voorstellen negatief scoort op de norm die stelt dat het voorstel zelfstandig leesbaar moet zijn.

Uit de globale analyse blijkt dat vier van de 12 voorstellen negatief en 2 matig scoren op de norm 'zelfstandig leesbaar' (en dus 6 positief).

De meeste voorstellen zijn in goed Nederlands geschreven en bevatten geen jargon of onnodig ingewikkelde of verhullende taal (9 voorstellen van de 12).

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
15	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.	+	+	+	-	+	+	-	±	-	+	-	±
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-

3.8.3 Beeld van raads- en commissieleden

Raads- en commissieleden oordelen uiteenlopend over de leesbaarheid van de voorstellen.

Tabel 18: Scores op stelling over leesbaarheid van de voorstellen

De raadsvoorstellen zijn leesbaar.						
	-2	-1	0	1	2	
Zeer mee oneens		27%	54%	9%	9%	Zeer mee eens

3.9. Wensen

Deze laatste paragraaf gaat in op de wensen die de rekenkamer met de enquête bij raads- en commissieleden ophaalde waar het gaat om de behandeling van raadsvoorstellen. De rekenkamer tekende een aantal opties op die denkbaar zijn en gaf de respondenten ook de gelegenheid om zelf suggesties aan te dragen. Respondenten konden meerdere opties aankruisen. Dit leverde twee suggesties op waarover de meeste respondenten het eens zijn: 'de raad voorafgaand meer informeren' en 'voorafgaand aan de behandeling een controle op vormvereisten die de raad stelt aan raadsvoorstellen'. De resultaten zijn weergegeven in tabel 19.

Tabel 19 Mogelijke verbeteringen volgens de raad

Antwoorden op de vraag 'Met welk van onderstaande optie zou de behandeling van voorstellen volgens u aan kwaliteit kunnen winnen? (Meerdere antwoorden mogelijk).		
Antwoord	Aantal	Percentage
De raad voorafgaand meer *gericht* informeren	7	64%
Voorafgaand aan behandeling een controle op vormvereisten die de raad stelt aan raadsvoorstellen	6	55%
De raad voorafgaand meer informeren	3	27%
Voorafgaand meer werken met startnotities of opinievoorstellen	3	27%
Meer tijd voor raadsleden om voorafgaand aan de behandeling zich te oriënteren/ informeren	2	18%
Anders, namelijk:	3	27%

Met de optie Anders, namelijk werden de volgende 3 suggesties gedaan:

- *'Beleidsstukken eerst consulterend voorleggen. Daar de feedback over ophalen en dan pas de bestuurlijke molen in brengen. Dan krijg je minder amendementen.'*
- *'Een lagere drempel voor contacten tussen ambtenaren en raadsleden.'*
- *'Dubbelcheck voordat voorstellen naar raad gaan.'*

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur, documenten en websites

Literatuur

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

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

Belangrijkste geraadpleegde documenten

Gemeente Medemblik, Reglement van orde voor de gemeenteraad, 2013.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad Vijfheerenlanden 2023*, 1 juni 2023

Gemeente Vijfheerenlanden, *Evaluatie bestuurlijke besluitvorming*, juni 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, *notitie 'de argumenten en tegenargumenten in een college-/raadsvoorstel*, 8-2-2021.

Gemeente Vijfheerenlanden, *schrijfwijzer college- en raadsvoorstellen*, 17-2-2021.

Gemeente Vijfheerenlanden, *handleiding voor het opstellen van college- en raadsvoorstellen*, 31-1-2022.

Gemeente Vijfheerenlanden, *notitie 'hoe verloopt het proces rond college- en raadsstukken*, 28-12-2022.

Gemeente Vijfheerenlanden, *handleiding 'geheimhouding en vergaderen achter gesloten deuren*, 9-11-2023.

Gemeente Vijfheerenlanden, *VN-Verdrag Handicap*, z.d.

Gemeente Vijfheerenlanden, *beslispuntenwijzer collegevoorstellen*, z.d.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Raadsinformatiebrief inzake Aanpak om de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te verbeteren*, 23-4-2024.

Gemeente Zoetermeer, *Toelichting op de Verordening Presidium*, 2021.

Bestudeerde raadsvoorstellen (allen gemeente Vijfheerenlanden)

- Raadsvoorstel 'Aanvulling Beleidskader energietransitie [BET] - kleine windturbines en zon op grond' (25-4-2024)
- Raadsvoorstel 'Locatieprofiel recreatieterrein Put Middelwaard' (8-2-2024)
- Raadsvoorstel 'Beleidsplan Begraven Vijfheerenlanden' (28-6-2023)
- Opinievoorstel 'Startnotitie Opgroeien in Vijfheerenlanden' (25-8-2021)
- Opinievoorstel 'Naar een nieuw sportbeleid en sportaccomodatiebeleid' (4-5-2021)
- Raadsvoorstel 'Strategienota 2021-2025 Samen voor een afvalvrije en schone gemeente (10-6-2021)
- Opinievoorstel 'Sluitingstijden horeca' (9-11-2021)
- Raadsvoorstel 'Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022' (10-2-2022)
- Raadsvoorstel 'Handhavingsbeleid rechtmatigheid Wmo/Jeugd Lekstroom' (9-6-2022)
- Raadsvoorstel 'Plan van aanpak Dorpsvisie Meerkerk' (30-6-2022)
- Raadsvoorstel 'Binnenstadsvisie Leerdam' (22-9-2022)
- Raadsvoorstel 'Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme' (3-11-2022)
- Raadsvoorstel 'Integraal Veiligheidsbeleid 2023-2026' (29-6-2023)
- Raadsvoorstel 'Voorbereidingsbesluit Tabaksspeciaalzaken' (21-9-2023)
- Raadsvoorstel 'Strategisch plan verkeersveiligheid' (8-2-2024)
- Raadsvoorstel 'Vaststellen ruimtelijke visie Regionaal Werklandschap Gaasperwaard 3' (4-7-2024)

Bijlage 2 Lijst van respondenten

Gemeente Vijfheerenlanden

Griffier

Concerncontroller

Directiesecretaris

Bijlage 3 Normenkader

In onderstaande tabel is het normenkader opgenomen dat gebruikt is voor de analyses van de raadsvoorstellen. Voor de diepgaande analyse zijn alle normen gebruikt, voor de globale analyse zijn de normen gebruikt die in de tabel grijs zijn gemarkeerd.

Normenkader bij het rekenkameronderzoek Kwaliteit van raadsvoorstellen	
	Norm
Organisatie (context)	
	Het gemeentebestuur heeft globaal omschreven wat zij onder kwaliteit verstaat als het gaat om voorstellen.
	De verantwoordelijkheden voor (toetsing van) de kwaliteit van raadsvoorstellen zijn helder omschreven en aan medewerkers toebedeeld.
	Beleidsvoorbereiding is bij wijze van houvast in handleidingen en protocollen uitgewerkt.
	Beleidsvoorbereiding is onderwerp van training voor (beleids-) medewerkers.
Inhoud van de voorstellen	
1	Bevat een omschrijving van het inhoudelijke doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de besluitgeschiedenis.
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft: - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.
4	Beschrijft het juridische kader voor zover dat nodig is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat:

	- Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.
8	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). - De financiële consequenties van het voorkeursalternatief.
9	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.
10	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.
Leesbaarheid van de voorstellen	
11	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
12	Het voorstel is to-the-point geschreven
13	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven, een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties indien noodzakelijk.
14	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.
15	Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.

Bijlage 4 Overzichtstabel analyse raadsvoorstellen

	NORM	LOCATIEPROFIEL PUT MIDDELWAARD	AANVULLING BELEIDSKADER ENERGIETRANSITIE	BELEIDSPLAN BEGRAVEN	OPINIEVOORSTEL OPGROEIEN IN VHL
1	Bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).	±	±	±	-
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.	+	±	±	±
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft: - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn. - aan de hand van (waar mogelijk) geobjectiveerde informatie. - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.	±	-	±	-
4	Beschrijft het juridische kader voor zover dat nodig is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.	±	+	+	-
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.	+	-	±	-

	NORM	LOCATIEPROFIEL PUT MIDDELWAARD	AANVULLING BELEIDSKADER ENERGIETRANSITIE	BELEIDSPLAN BEGRAVEN	OPINIEVOORSTEL OPGROEIEN IN VHL
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: - Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).	-	-	±	-
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.	+	+	+	-
8	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). - Het besluit dat het college van B&W aan de raad voorstelt te nemen. Werkt het besluit waar nodig uit in deelbesluiten. Inclusief de financiële consequenties van het voorkeursalternatief.	-	-	+	-
9	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.	+	+	+	n.v.t. G

	NORM	LOCATIEPROFIEL PUT MIDDELWAARD	AANVULLING BELEIDSKADER ENERGIETRANSITIE	BELEIDSPLAN BEGRAVEN	OPINIEVOORSTEL OPGROEIEN IN VHL
10	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.	-	-	-	n.v.t. G
	Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven inclusief een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties.	+	+	+	-
	Leesbaarheid				
11	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur	±	±	+	-
12	Het voorstel is to-the-point geschreven.	±	+	+	-
13	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.	-	-	+	-
14	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.	+	+	+	-
15	Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.	±	±	+	-

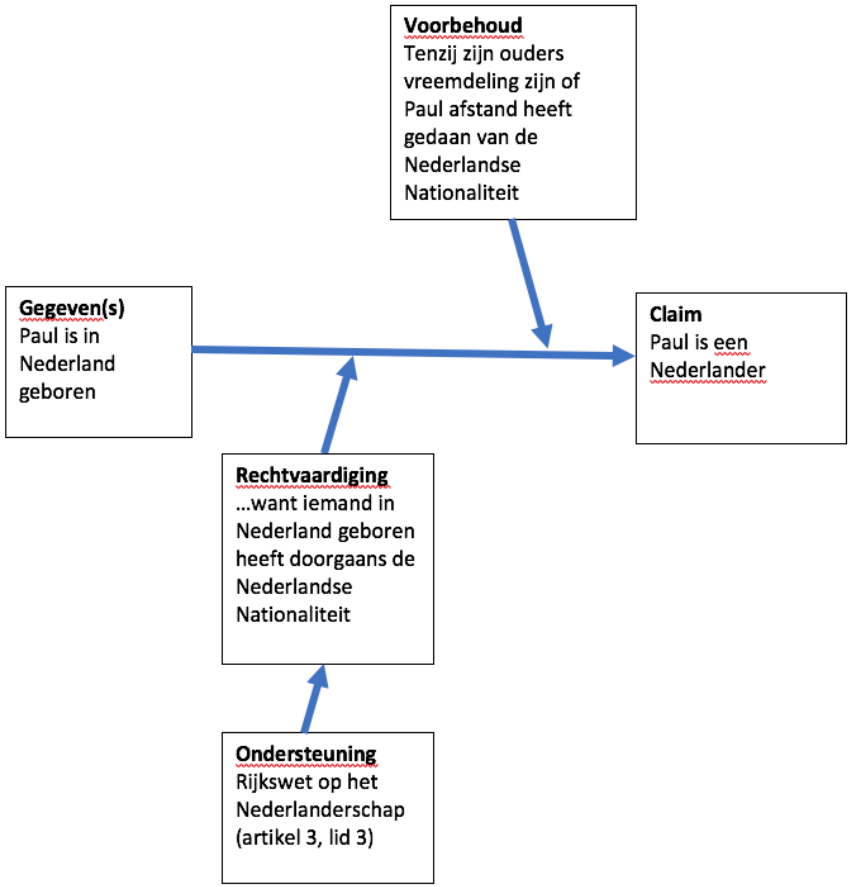
Legenda: + = scoort positief op norm, ± = scoort matig op norm, - = scoort negatief op norm, G = geen oordeel rekenkamer

Bijlage 5 Overzicht alternatieven en bijhorende argumenten

ALTERNATIEVEN ANDERS DAN VOORKEURSALTERNATIEF	LOCATIEPROFIEL PUT MIDDELWAARD	AANVULLING BELEIDSKADER ENERGIETRANSITIE	OPINIEVOORSTEL OPGROEIEN IN VHL	BELEIDSPLAN BEGRAVEN	TOTAAL
Aantal genoemde alternatieven	2	4	X	2	8
Aantal gegeven argumenten pro	1	1	X	1	3
Aantal gegeven argumenten contra	0	1	X	1	2
Totaal aantal argumenten pro & contra	1	2	X	2	5
Aantal niet onderbouwde argumenten p & c	1	2	X	0	3
Aantal deels onderbouwde argumenten p & c	0	0	X	0	0
Aantal volledig onderbouwde argumenten p & c	0	0	X	1	1
Onderbouwing al dan niet: niet vast te stellen	0	0	X	0	0

Zie bijlage 4 voor een toelichting op de kwalificatie van argumenten als ‘niet-onderbouwd’, ‘deels onderbouwd’ of ‘volledig onderbouwd’. X betreft de alternatieven of argumenten die niet te waarderen zijn omdat onduidelijk is wat ze precies behelzen.

Bijlage 6 Argumentatiestructuur van Toulmin



Toelichting toepassing in het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen:

De rekenkamer heeft in de raadsvoorstellen de alternatieven geanalyseerd door:

- Bij ieder alternatief na te gaan of er - en zoja welke - argumenten werden genoemd die voor het alternatief dan wel ertegen pleiten.
- Voor ieder argument na te gaan of er een rechtvaardiging werd gegeven.
- Voor ieder argument na te gaan of er een ondersteuning werd gegeven.

De rekenkamer hanteerde bij de analyse van argumenten de volgende beslisregels:

- Argumenten waarbij uitsluitend een rechtvaardiging werd gegeven werden door de rekenkamer als Deels onderbouwd gekwalificeerd.
- Argumenten die naast een rechtvaardiging ook een ondersteuning bevatte werden door de rekenkamer als Volledig onderbouwd gekwalificeerd. Een correcte verwijzing naar een bron werd ook als ondersteuning gezien.
- Argumenten die geen rechtvaardiging en dus ook geen ondersteuning bevatte werden gekwalificeerd als niet onderbouwd.

De rekenkamer heeft een 'lichte toets' gepleegd: ook het voorbehoud had onderdeel kunnen uitmaken van de analyse (is binnen het argument het nodige voorbehoud gemaakt?).

Bijlage 7 Overzichtstabel globale analyse raadsvoorstellen

	NORM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).	+	+	+	+	+	+	+	±	±	+	±	-
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.	+	+	+	±	+	+	+	±	±	+	+	±
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	±	+
10	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.	N.v.t.	±	N.v.t.	±	+	±	+	±	+	+	-	+
11	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.	N.v.t.	±	N.v.t.	+	-	-	±	-	-	-	-	-
15	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.	+	+	+	-	+	+	-	±	-	+	-	±
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-

De volgende raadsvoorstellen zijn geanalyseerd (nummering correspondeert met de bovenste rij in de tabel):

1. Opinievoorstel 'Naar een nieuw sportbeleid en sportaccomodatiebeleid' (4-5-2021)
2. Raadsvoorstel 'Strategienota 2021-2025 Samen voor een afvalvrije en schone gemeente (10-6-2021)
3. Opinievoorstel 'Sluitingstijden horeca' (9-11-2021)
4. Raadsvoorstel 'Doelgroepenverordeningen huur- en koopwoningen 2022' (10-2-2022)
5. Raadsvoorstel 'Handhavingsbeleid rechtmatigheid Wmo/Jeugd Lekstroom' (9-6-2022)
6. Raadsvoorstel 'Plan van aanpak Dorpsvisie Meerkerk' (30-6-2022)
7. Raadsvoorstel 'Binnenstadsvisie Leerdam' (22-9-2022)
8. Raadsvoorstel 'Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme' (3-11-2022)
9. Raadsvoorstel 'Integraal Veiligheidsbeleid 2023-2026' (29-6-2023)
10. Raadsvoorstel 'Voorbereidingsbesluit Tabaksspeciaalzaken' (21-9-2023)
11. Raadsvoorstel 'Strategisch plan verkeersveiligheid' (8-2-2024)
12. Raadsvoorstel 'Vaststellen ruimtelijke visie Regionaal Werklandschap Gaasperwaard 3' (4-7-2024)

Nummering in de linkerkolom correspondeert met de nummering in het normenkader.