

# ONDERZOEK SAMENSPEL TUSSEN RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE

## AANLEIDING EN DOELEN



Een goed openbaar bestuur is goed voor de inwoners en de samenleving. De afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen geweest die van groot belang zijn voor en invloed hebben op de gemeenten. Deze ontwikkelingen vragen om bestuurskracht. Een effectief samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie is daarom van groot belang. Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht krijgen in het huidige functioneren van dit samenspel en bouwstenen aanreiken voor verbetering van de interactie.

## VRAAGSTELLING EN ONDERZOEK

De centrale vraag is: "Hoe effectief is het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie binnen de gemeente Oude IJsselstreek"?

Het onderzoek kijkt aan de hand van 9 deelvragen naar hoe het nu gaat en naar hoe het in de toekomst beter kan. Het onderzoek bestaat uit een documentenonderzoek, (groeps)interviews en een uitgebreide enquête onder raadsleden, leden van het college en ambtenaren.



## BEVINDINGEN EN CONCLUSIES



De belangrijkste conclusie is, dat er in Oude IJsselstreek in een goede sfeer constructief wordt samengewerkt tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De bestuurscultuur kan gekenschetst worden als pragmatisch, mensgericht, informeel en gericht op consensus.

De raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben regelmatig contact met de inwoners en relevante organisaties. Het belang van communicatie en participatie worden als belangrijk gezien. De raad maakt weinig gebruik van de tot zijn beschikking staande raadsinstrumenten als punten agenderen, initiatiefvoorstellen, interpellaties of raadsonderzoeken; wel worden mondelinge en schriftelijke vragen gesteld.

Een andere conclusie is, dat raadsvoorstellen bijna nooit keuzemogelijkheden bevatten, onvoldoende aangeven welke resultaten gehaald moeten worden en zelden geëvalueerd worden. In de raad wordt bijna geen politiek debat gevoerd. De raad kent geen debatcultuur. De opzet van het vergadermodel bevordert naar het oordeel van de rekenkamercommissie het debat niet.

## BELANGRIJKSTE BOUWSTENEN VOOR DE RAAD EN HET COLLEGE



Voor de raad:

- Zorg dat de huidige bestuurscultuur behouden blijft, maar waak er voor dat de verschillen tussen de partijen voldoende tot zijn recht blijven komen. Blijf de scherpte in het debat op inhoud zoeken.
- Onderscheidt scherper de grens tussen het beeldvormende en oordeelsvormende deel in de commissievergaderingen.
- Benoem in raadsbesluiten nadrukkelijk de te behalen resultaten en evaluatiemomenten.

Voor het college:

- Betrek de raad tijdig bij belangrijke dossiers en laat ook alternatieve scenario's en keuzemogelijkheden zien.

## **Bestuurlijke nota**

### **Rapport: Samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie**

#### **Aanleiding**

Separaat heeft u de Nota van bevindingen ontvangen van het rapport van de rekenkamercommissie (voortaan: rekenkamer) over het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de leden mevr. Hilde Smits (tot 1 november 2023) en Herman van Rooijen. De reden voor het opstellen van onderhavig rapport lag aan de geuite wensen van verschillende fracties in de raad om het samenspel onder de loep te nemen. Dat heeft zeker ook te maken met de bestuurscrisis van enkele jaren geleden die de gemeente Oude IJsselstreek gedurende een periode verlamde. Het gevoel was aanwezig dat die periode nu al weer enige tijd achter de rug ligt en er nieuwe verhoudingen zijn gegroeid. Raad en college waren zeker benieuwd hoe de stemming nu is. De rekenkamer, in nieuwe samenstelling, vond het een uitdaging de stemming op dit moment te peilen. De nota van bevindingen is de weerslag hiervan.

#### **Onderzoeksvragen**

##### **Centrale onderzoeksvraag:**

***Hoe effectief is het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie binnen de gemeente Oude IJsselstreek.***

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

1. Welke spelregels zijn vastgelegd voor de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie en binnen de raad?
2. Hoe is de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie?
3. Hoe wordt met de spelregels in de praktijk omgegaan en hoe wordt dat beleefd?
4. Hoe wordt de kaderstellende en controlerende rol van de raad beoordeeld?
5. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen raad en college?
6. Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie?
7. Welke raadsinstrumenten worden wel en welke worden niet gebruikt?
8. Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?
9. Hoe wordt de externe oriëntatie van de raad (waaronder de volksvertegenwoordigende rol van de raad), het college en de ambtelijke organisatie beoordeeld?

#### **Fases van het onderzoek**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in zes fases:

1. Documentenonderzoek;
2. Enquête onder raadsleden en fractieassistenten, college en ambtelijk apparaat;
3. Interviews met burgemeester, gemeentesecretaris en griffier;
4. Groepsbijeenkomst met raad, college en ambtenaren: presentatie voorlopige resultaten en aanscherping door discussie over stellingen;
5. Analyse;
6. Rapportage.

Het zwaartepunt in het onderzoek lag bij de enquête onder raadsleden en fractieassistenten, college en ambtelijke apparaat. De respons was 19 raadsleden en fractieassistenten, 5 collegeleden en 26 ambtenaren.

De vragenlijst bevat de volgende thema's:

- het functioneren van de raad;
- het functioneren van het college;
- het samenspel tussen de raad en het college;
- de ondersteuning door de ambtelijke organisatie;
- de externe oriëntatie op de samenleving.

Het algemene beeld is dat zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie redelijk tevreden zijn over de effectiviteit van het besturen en het samenspel tussen de drie 'partijen'. Op alle terreinen blijft het feitelijk functioneren wel wat achter bij de ambities die raadsleden, college en ambtelijke organisatie hebben: verbeteringen zijn mogelijk.

De rapportcijfers als zeer beknopte samenvatting:

<b>Rapportcijfers over functioneren raad, college en ambtelijk apparaat</b>			
<i>Onderwerp</i>	<i>Raad</i>	<i>College</i>	<i>Ambtelijk</i>
Functioneren raad algemeen	6,8	7,8	-
Voorzitten van verschillende vergaderingen	7,2	6,8	-
Effectiviteit van de raadsvergaderingen	6,1	6,0	-
Tevredenheid over debat in de raad	6,0	6,8	-
Inzet beschikbare instrumenten raad	6,4	-	-
Functioneren college	8,2	8,4	7,7
Samenwerking tussen raad en college	7,0	8,0	7,0
Ondersteuning door ambtelijk apparaat	7,0	8,0	7,7
Externe oriëntatie op de samenleving	6,2	7,4	7,5

### **Conclusies van het onderzoek**

- 1 *De verhouding tussen coalitie en oppositie wordt positief beoordeeld: er is sprake van een collegiale samenwerking.*
- 2 *De belangrijkste conclusie die de rekenkamer trekt uit het onderzoek naar het samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie is dat er in een goede sfeer constructief wordt samengewerkt. De bestuurscultuur in Oude IJsselstreek kan omschreven worden als pragmatisch, informeel, mensgericht en gericht op consensus.*
- 3 *Zowel de raad, college als organisatie heeft regelmatig contact met haar inwoners en relevante organisaties en ziet het belang van communicatie en participatie. Wel blijft het belangrijk om de grenzen van participatie duidelijk aan te geven. Het instellen van de participatiecoach die werkzaam is voor alle organen helpt bij de ontwikkeling van participatie.*
- 4 *Het college stuurt zelden voorstellen naar de gemeenteraad met keuzemogelijkheden.*  
 Uit de gesprekken bleek dat voorstellen met verschillende door het college aangegeven keuzemogelijkheden in de afgelopen periode zelden of nooit naar de gemeenteraad zijn gestuurd. De raad keuzes voorleggen in raadsvoorstellen kan bijdragen aan de versterking van de raad. Van belang is dat deze keuzes door het college duidelijk gemotiveerd zijn en de raad niet laten 'zweven' in de besluitvorming.
- 5 *Raadsbesluiten geven onvoldoende aan welke doelen gehaald moeten worden en worden zelden geëvalueerd.*  
 In de afgelopen raadsperiode is er zelden een evaluatie uitgevoerd. Verder hierbij speelt, dat raadsvoorstellen vaak niet aangeven welke doelen gehaald moeten worden, waardoor evaluatie en controle door de raad minder goed mogelijk is.
- 6 *De laagdrempelige contacten tussen raad en organisatie worden breed als zeer positief beoordeeld.*  
 De informele, laagdrempelige contacten en communicatie dragen bij aan een efficiënte informatievergaring zonder hoge belasting voor zowel de raad als organisatie. Deze wijze van communiceren wordt gezien als typisch Oude IJsselstreek en goed gewaardeerd.

7. *De wijze waarop de gemeenteraad zijn vergaderingen inricht nodigt te weinig uit tot debat in de raad.*

De vergaderingen van de gemeenteraad zijn levendig en naast de uitwisseling van meningen, wordt ruimte gevonden om compromissen te sluiten waarbij het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen niet altijd de scheidslijn is. Van belang blijft om scherpte in het debat te blijven zoeken op inhoud.

### **Aanbevelingen voor de raad**

Op basis van het rapport van bevindingen en de hiervoor weergegeven conclusies komt uw rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor de raad:

1. Zorg er enerzijds voor dat de huidige bestuurscultuur behouden blijft. Bewaak deze en bespreek met enige regelmaat in het presidium of alle partijen dat ook vinden en indien nodig, probeer de knelpunten gezamenlijk op te lossen. Maar waak er anderzijds voor dat in de debatten de verschillen tussen de partijen voldoende tot zijn recht blijven komen. Dat is de kern van de gemeentelijke, lokale politiek.
2. Het betrekken van inwoners en organisaties is van groot belang om de betrokkenheid bij de gemeentepolitiek te houden en draagvlak voor de besluiten die genomen zijn. Evalueer met elkaar met een zekere regelmaat, bijv. eens per jaar, of dat in alle gevallen goed is verlopen en waar verbeteringen mogelijk zijn.
3. Leg de raad bij ingewikkelde dossiers enkele keuzemogelijkheden voor, met daarbij de voor- en nadelen bij de verschillende scenario's: dit versterkt het inhoudelijk debat in de raad.
4. Zorg ervoor dat de beoogde doelen bij de genomen raadsbesluiten na enige tijd geëvalueerd worden op de daadwerkelijk bereikte resultaten.
5. De grens tussen het beeldvormende en oordeelsvormend deel in commissievergaderingen scherper onderscheiden.
6. Evaluatie van het door het college uitgevoerd beleid op basis van raadsbesluiten agenderen.

### **Aanbevelingen voor het college**

Voor het college de volgende aanbevelingen:

7. Betrek de raad tijdig bij belangrijke dossiers, neem de raad mee in het proces en laat/schets ook alternatieve scenario's en keuzemogelijkheden zien.
8. Benoem de te behalen resultaten in raadsbesluiten en bepaal bij het raadsbesluit of en wanneer er geëvalueerd gaat worden. Verduidelijk dat door onderstaande elementen op te nemen:
  - een heldere probleemanalyse;
  - expliciete afweging van belangen;
  - het opnemen van alternatieven en keuzemogelijkheden;
  - gerichtheid op hoofdlijnen;
  - te behalen resultaten;
  - afstemming met andere beleidsterreinen;
  - de aanhaking en bijdrage aan de programmabegroting;
  - evaluatiemoment.Voor de uitwerking hiervan en controle op of een en ander voldoende is gebeurd, bevelen we het college aan om met de griffie in overleg te gaan.
9. Het raadsvoorstel zou voldoende moeten zijn om het debat te voeren in de raad. Zorg als college ervoor dat bijlagen niet altijd gelezen hoeven te worden of dat de hoofdpunten daaruit handzaam samengevat worden.

Het college heeft gereageerd op de aanbevelingen; deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. In bijlage 2 treft u ons nawoord aan.

### **Tot slot**

De rekenkamer, voor het eerst in nieuwe samenstelling, heeft het onderzoek met genoeg in eigen beheer uitgevoerd en is uiteraard benieuwd naar de mening van met name de raad en het college en zeker ook of en hoe gehoor kan worden gegeven aan de aanbevelingen.

Uiteraard is de rekenkamer bereid het rapport nader toe te lichten en wachten wij uw reactie met belangstelling af.

Rekenkamer gemeente Oude IJsselstreek

Aan de rekenkamer van de gemeente Oude IJsselstreek

Bezoekadres:  
Staringstraat 25, Gendringen  
Postbus 42  
7080 AA Gendringen  
Telefoon: (0315) 292 292  
Fax: (0315) 292 394  
E-mail: [info@oude-ijsselstreek.nl](mailto:info@oude-ijsselstreek.nl)  
Internet: [www.oude-ijsselstreek.nl](http://www.oude-ijsselstreek.nl)

Uw kenmerk: - Verzenddatum: 19 december 2023  
Ons kenmerk: -

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 30 november 2023 ontvingen wij van u de uitkomsten van uw onderzoek naar het “Samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie”. Dit onderzoek is weer eens wat anders dan de geijkte rekenkameronderzoeken. We kunnen ons voorstellen dat het voor u daarom ook wat zoeken is geweest hoe om te gaan met hoor- en wederhoor, maar wij vinden het plezierig en professioneel dat u ons alsnog om een bestuurlijke reactie vraagt.

Allereerst zijn wij erg content met de uitkomsten van het onderzoek. Wij zien de waardering voor elkaar en ieders rol als een bevestiging van de goede samenwerking tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Een samenwerking die we koesteren en echt past bij de cultuur in onze gemeente. Wij nemen dan ook met tevredenheid kennis van de rapportcijfers, we mogen hier met recht trots op zijn.

Ten aanzien van uw conclusie 4 rond keuzemogelijkheden voorleggen, is in onze ogen de rol van de raad kaderstellend en controlerend (naast die van volksvertegenwoordiger). Het is aan het college om binnen die kaders keuzes te maken, waar de raad vervolgens op kan toezien. In deze rolverdeling past het niet om allerlei keuzemogelijkheden aan de raad voor te leggen.

Rond conclusie 5 over doelen en evaluaties in raadsbesluiten denken wij dat de P&C-cyclus (met name begroting en jaarstukken) het geëigende instrument is om te rapporteren over de doelen en de mate waarin deze behaald zijn. Voor het overige nemen wij van harte kennis van uw aanbevelingen en zijn wij ook benieuwd naar de reactie van de raad hierop.

Tenslotte geven wij u in overweging om de bijlagen “opmerkingen bij vragenlijst” en “verslag ophaalsessies 18 september 2023” enigszins aan te passen en te veralgemeniseren. Teksten zijn nu soms zo geparafraseerd dat ze herleidbaar (kunnen) zijn naar specifieke personen en we vragen ons af of dit wenselijk is.

Rest ons u te danken voor uw uitgevoerde onderzoek en het toezenden van de resultaten.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders,

## **Bijlage 2 – Nawoord rekenkamer**

De rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 19 december 2023 en dankt het college voor de snelle reactie. Het stemt ons tot tevredenheid, dat het college in algemene zin onze conclusies onderschrijft en de aanbevelingen overneemt.

Het college plaatst kanttekeningen bij de conclusies 4 en 5 en derhalve ook bij de corresponderende aanbevelingen 3, 4 en 7.

Ten aanzien van de conclusie 4. en de aanbevelingen 3. & 7. merkt de rekenkamer op dat uit het onderzoek nadrukkelijk de wens van de raad blijkt om keuzemogelijkheden voorgelegd te krijgen. Dit geldt voor ingewikkelde kwesties en/of in het geval van besluiten met een grote maatschappelijke impact. In die gevallen wenst de raad meerdere keuzemogelijkheden voorgelegd te krijgen met voor- en nadelen en niet slechts een ja/nee vraag. De raad wil “meegenomen” worden bij het tot stand komen en vaststellen van beleid.

Met betrekking tot conclusie 5. en de bijhorende aanbeveling 4. het volgende: de rekenkamer onderschrijft de gedachte dat de P&C-cyclus het belangrijkste sturingsinstrument van de raad is en een compleet, begrijpelijk én leesbaar inzicht dient te verschaffen over het behalen van de gestelde doelen en de benutting van de financiën als middel. Niet alles is echter te vatten in de P&C-stukken en complexe en/of impactvolle onderwerpen en besluiten behoeven afzonderlijke evaluatie en beoordeling van de daadwerkelijk gehaalde resultaten.

De rekenkamer heeft in aansluiting op de opmerking van het college de bijlagen “opmerkingen bij de vragenlijst” en “verslag ophaalsessies 18 september 2023” aangepast om elke herleidbaarheid naar personen te voorkomen.

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer de raad, het college en de organisatie handvatten te bieden die ertoe bijdragen het onderlinge samenspel op het huidige niveau vast te houden of te verbeteren. Dit onderzoek kan beschouwd worden als een soort van nulmeting halverwege de huidige raadsperiode. De rekenkamer stelt het op prijs na een half jaar te vernemen of en op welke wijze de aanbevelingen zijn opgepakt. We hebben er alle vertrouwen in dat dit zal gebeuren, aangezien wij tijdens ons onderzoek hebben kunnen constateren dat bij alle drie de partners de wil bestaat in een goede sfeer constructief en vruchtbaar samen te werken.