

**Samenspel tussen gemeenteraad, college en  
ambtelijke organisatie  
Nota van bevindingen**

*Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer  
Oude IJsselstreek, november 2023*

## Inhoud

1	Voorwoord .....	3
2	Inleiding .....	4
3	Opzet van het onderzoek .....	5
3.1.	Doelstelling .....	5
3.2.	Onderzoeksvragen .....	5
3.3.	Aard en vorm van het onderzoek .....	5
4	Uitkomsten van het onderzoek .....	7
4.1	De spelregels voor de interactie en rolverdeling .....	7
4.2	De informatievoorziening tussen raad en college .....	12
4.3	De ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie.....	13
4.4	De vergaderpraktijk .....	15
4.5	Externe oriëntatie.....	16
4.6	De hoofdvraag: Hoe effectief is het samenspel? .....	16

### Bijlagen:

- Opmerkingen bij de vragenlijst samengevat
- Samenvatting ophaalsessies 18 september 2023

## 1 Voorwoord

In mei 2023 heeft de rekenkamercommissie (voortaan: rekenkamer) van de gemeente Oude IJsselstreek besloten in eigen beheer een onderzoek uit te voeren naar het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

De vraag voor het onderzoek kwam naar voren uit de gesprekken die de rekenkamer in de periode vanaf januari 2023 heeft gevoerd met alle fracties van de gemeenteraad Oude IJsselstreek.

De fracties uitten geen grote zorgen over de huidige dynamiek en het samenspel, maar wilden inzicht verkrijgen in het onderwerp en daarbij tools aangereikt krijgen ter verbetering van de bestuurskracht van de raad.

Door de aanbidding van het onderzoek met conclusies en aanbevelingen wil de rekenkamer de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bouwstenen aanreiken voor een effectief bestuur en een vruchtbare interactie.

## 2 Inleiding

Goed openbaar bestuur is goed voor de inwoners en de samenleving. Landen met een goed openbaar bestuur presteren economisch, maatschappelijk, democratisch en rechtsstatelijk beter dan landen met een slecht openbaar bestuur. Het decentrale bestuur in Nederland vormt de ruggengraat van het openbaar bestuur.

De positie van de gemeenteraad binnen de gemeentelijke organisatie is de afgelopen decennia onderhevig geweest aan ontwikkelingen. Van oorsprong fungeert de gemeenteraad als hoogste orgaan binnen het gemeentebestuur. Door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen bleek dit in het monistisch stelsel niet altijd even herkenbaar. Met de overgang naar het dualisme in 2002 is gepoogd de rol van de gemeenteraad beter naar voren te laten komen. De taken en bevoegdheden van de raad en het college zijn duidelijker gescheiden. De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college van B&W zich concentreert op de uitvoering van beleid binnen de door de raad gestelde kaders. De ambtelijke organisatie ondersteunt en adviseert zowel de raad als het college.

De manier waarop de lokale overheid sturing geeft aan maatschappelijke vraagstukken is veranderd. De nadruk van overheidssturing is komen te liggen op onderhandelen, overleg en wederzijdse beïnvloeding in netwerken met andere overheden en maatschappelijke organisaties, ook wel aangeduid als de overgang van 'government' naar 'governance'. Een andere ontwikkeling betreft de horizontalisering in het openbaar bestuur; de traditionele verticale verhouding tussen de overheid en de samenleving en inwoners maakt plaats voor een gelijkwaardiger relatie. De overheid is niet per definitie de sturende actor in beleidsprocessen. De roep om participatie en andere vormen van invloed door inwoners is groot.

Het takenpakket van de gemeenten is de afgelopen jaren, onder meer door decentralisaties, sterk in omvang toegenomen. Denk daarbij aan de decentralisaties binnen het sociale domein, de implementatie van de Omgevingswet en de energietransitie. In toenemende mate komt daarbij het op afstand zetten van de uitvoering van gemeentelijke taken in organisaties op basis van gemeenschappelijke regelingen of in verbonden partijen.

De genoemde ontwikkelingen vragen om bestuurskracht en heeft tot gevolg dat steeds hogere eisen gesteld worden aan de bestuurlijke en ambtelijke vermogens van gemeenten. De drie dimensies van bestuurskracht zijn uitvoeringscapaciteit, besliskracht en verantwoordingskwaliteit. Een effectief en efficiënt samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie is daarom van groot belang.

### 3 Opzet van het onderzoek

#### 3.1. Doelstelling

De doelen van het onderzoek zijn:

- Inzicht te krijgen in het huidige functioneren van het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en binnen de raad.
- Bouwstenen aan te reiken voor de verbetering van de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie en binnen de raad.

#### 3.2. Onderzoeksvragen

De 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?

#### 3.3. Aard en vorm 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 ligt bij de enquête onder raadsleden en fractieassistenten, college en ambtelijk apparaat. 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 oriëntatie op de samenleving.

De vragenlijst is uitgezet bij alle raadsleden en fractieassistenten, college van B&W, de gemeentesecretaris, de griffier en circa 30 ambtenaren.

De respons was 19 raadsleden en fractieassistenten, 5 collegeleden en 26 ambtenaren.

#### **Documentenonderzoek**

Onderzocht is welke documenten beschikbaar en relevant zijn voor dit onderzoek. Gekeken is wat lokaal is vastgelegd en is verkend. Een belangrijk onderdeel van het documentenonderzoek betreft een analyse van het gebruik door de raad van de raadsinstrumenten over de periode van 2019 tot en met juni 2023.

**Interviews en groepsgesprekken**

Tijdens het onderzoek zijn interviews gehouden met de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris.

Op 18 september 2023 heeft er in de DRU in Uift een gezamenlijke bijeenkomst plaatsgevonden met raadsleden, college en ambtenaren. Op deze bijeenkomst zijn de eerste resultaten van de enquête gepresenteerd en heeft er een verdiepende discussie plaatsgevonden in twee groepen o.l.v. twee externe voorzitters (zie bijlage voor de samenvatting van deze bijeenkomst).

**Analyse en rapportage**

De bevindingen uit de voorgaande fases (enquête, interviews/groepsgesprek, documentenonderzoek) zijn geanalyseerd en worden hieronder weergegeven.

## 4 Uitkomsten van het onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek duidelijkheid krijgen over de effectiviteit van het samenspel tussen raad, college en organisatie in de Oude IJsselstreek aan de hand van de volgende deelvragen:

<b>Spelregels voor interactie en rolverdeling (paragraaf 4.1.)</b>
1. Welke spelregels zijn vastgelegd voor de interactie tussen raad, college en organisatie en binnen de raad?
2. Hoe is de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie?
3. Hoe wordt in de praktijk met de spelregels en de rolverdeling tussen raad en college omgegaan?
4. Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad beoordeeld?
<b>Informatievoorziening (paragraaf 4.2.)</b>
5. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen raad en college?
<b>Ondersteuning vanuit de organisatie (paragraaf 4.3.)</b>
6. Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie?
<b>De vergaderpraktijk (paragraaf 4.4.)</b>
7. Welke raadsinstrumenten worden wel of niet gebruikt?
8. Hoe wordt de praktijk van vergaderen beoordeeld?
<b>De externe oriëntatie (paragraaf 4.5.)</b>
9. Hoe wordt de externe oriëntatie van de raad, het college en de ambtelijke organisatie beoordeeld?

Deze deelvragen leiden uiteindelijk tot het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek:

**“Hoe effectief is het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie?”**

### 4.1 De spelregels voor de interactie en rolverdeling

In deze paragraaf geven wij antwoord op de eerste vier deelvragen.

#### **1. Welke spelregels zijn vastgelegd voor de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie en binnen de raad?**

De belangrijkste formele spelregels zijn voornamelijk vastgelegd in:

- Gemeentewet;
- Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden raad Oude IJsselstreek 2023, 15 december 2022 vastgesteld;
- Verordening op de raadscommissie Oude IJsselstreek 2023, vastgesteld 15 december 2022;
- Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Oude IJsselstreek 2023, vastgesteld 15 december 2022;
- Gedragscode voor de raads- en commissieleden en fractieassistenten van de gemeente Oude IJsselstreek, vastgesteld 24 mei 2018;
- Verordening op de auditcommissie, vastgesteld 28 juni 2018;
- Procesafspraken werkwijze startnotities, vastgesteld in het presidium van 23 september 2019;
- Gedragscode wethouders Oude IJsselstreek, 24 mei 2018;
- Gedragscode burgemeester Oude IJsselstreek, 24 mei 2018;
- Gentle agreement over de handhaving van integriteit van de politiek, 24 mei 2018;
- De gereedchapskist en formats voor (de rechten van) raadsleden 2022 – 2026;
- Memo bouwstenen informatieprotocol, 11 november 2019;
- Regeling en besluit rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers;
- Memo presidium geheimhouding en besloten vergaderingen, 27 februari 2018;
- Themabijeenkomst (jaarlijkse) integriteit (agressie en intimidatie).

In het reglement van orde is vastgelegd wie binnen de raad met welke taken is belast (voorzitter, griffier, gemeentesecretaris, presidium), hoe de voorbereiding en orde van de vergaderingen er uit ziet, wat de procedure is bij stemmingen en welke instrumenten raadsleden kunnen inzetten (moties

en dergelijke). Voor de nieuwe raad is een en ander vastgelegd in het stuk: Handvaten in de politieke arena; de gereedchapskist en formats voor (de rechten van) raadsleden, april 2022.

De gemeente werkt met het model van raadscommissies. Er zijn drie inhoudelijke commissies: Fysieke leefomgeving (FL), Maatschappelijke ontwikkeling (MO) en Algemene zaken, Financiën en Economische zaken (AFE) waar onderwerpen worden besproken. Dat kan binnen alle commissies variëren van beeldvormend naar het geven van een oordeel. Het besluitvormende debat vindt plaats in de raad.

In de gedragscodes integriteit voor raadsleden, wethouders en burgemeester is vastgelegd hoe als betrokkene om te gaan met belangenverstrengeling, nevenfuncties, geheimhouding, geschenken en declaraties.

De gemeente Oude IJsselstreek volgt het wettelijk kader voor vergoedingen, scholingsmogelijkheden en overige faciliteiten voor raadsleden en fractieassistenten.

De Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Oude IJsselstreek 2023 regelt de wijze waarop raadsleden een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning voor hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen.

## **2. Hoe is de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie?**

De gemeente kent een bestuur dat bestaat uit drie organen: de burgemeester, het college en de gemeenteraad. Elk orgaan heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheid en positie, gebaseerd op de Gemeentewet. De rolverdeling tussen het college en raad is op basis van het dualisme, wat betekent dat de rollen en de verantwoordelijkheden afgebakend zijn en de organen naast elkaar functioneren. De raad kent drie rollen: volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Vanuit deze rollen vertegenwoordigt de raad de inwoners van Oude IJsselstreek, formuleert zij beleid en stelt zij doelen. Hiervan uitgaand bestuurt het college de gemeente. De raad controleert of het college haar rol op de juiste wijze oppakt en de door de raad gestelde doelen bereikt. Het dualisme houdt niet in dat de raad en het college tegenover elkaar staan: ze dienen beide het belang van de gemeente en haar inwoners.

### **Rol van de gemeenteraad**

De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. De gemeenteraad heeft de volgende rollen:

- Volksvertegenwoordiger;
- Kadersteller;
- Controleur.

#### *Volksvertegenwoordigende rol*

De raad heeft het mandaat van de kiezer. De drie rollen van de raad zijn nauw met elkaar verbonden. Controle vindt immers plaats aan de hand van vooraf gestelde kaders waarbinnen het college opereert. Zonder goede kaderstelling is dus ook geen goede controle mogelijk. De kaderstellende rol hangt ook nauw samen met de volksvertegenwoordigende rol. In de fase van kaderstelling dienen signalen uit de samenleving meegenomen te worden bij beleidsbeslissingen. Met steeds mondiger wordende inwoners, de roep om participatie en de vraag om directe belangenbehartiging (ombudsfunctie) dient zich steeds vaker het vraagstuk aan voor raadsleden hoe invulling te geven aan deze volksvertegenwoordigende rol.

#### *Kaderstellende rol*

De raad geeft de hoofdrichting aan waar de gemeente op verschillende terreinen naar toe wil. Daarbij horen tevens het budgetrecht en verordenend recht. Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. De raad geeft daarmee de opdracht aan het college om dit beleid uit te voeren binnen de gestelde kaders, als 'opdrachtnemer'.

Kaderstellen blijkt een ambigu begrip te zijn waar lastig grip op te krijgen is voor raadsleden. Het begrip zelf komt niet voor in de Gemeentewet of in de Wet dualisering gemeentebestuur.

Voor het stellen van kaders maakt de raad gebruik van instrumenten, zoals de meerjarenbegroting, de voorjaarsnota, het initiatiefrecht.



### *Controlerende rol*

De raad houdt toezicht op de uitvoering door het college van vastgesteld beleid door toetsing en controle. Voor deze rol maakt de raad gebruik van instrumenten, zoals de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag, periodieke tussenrapportages, het stellen van vragen.

### *Samenspel raad en griffie*

De manier waarop de gemeenteraad en de griffie werken, wordt door de raad zelf vastgesteld. De griffie is een zelfstandige eenheid en staat los van de ambtelijke organisatie.

### **Rol van het college van burgemeester en wethouders**

Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente (artikel 160 Gemeentewet) en heeft de volgende rollen:

- Uitvoeren van beleid
- Ondersteunen van de raad bij het stellen van kaders en wetgeving
- Informeren van de raad
- 'Eigenaar' van de ambtelijke organisatie

### *Uitvoeren van beleid*

Als dagelijks bestuur geeft het college uitvoering aan de doelen die de raad heeft geformuleerd, binnen de kaders die ze hebben gesteld. Onder het dagelijks bestuur vallen daarnaast ook:

- uitvoering van medebewindstaken, inclusief het stellen van beleidsregels over de uitvoering van medebewindstaken;
- verrichten van privaatrechtelijke handelingen;
- vertegenwoordigen van de gemeente.

### *Ondersteunen raad bij kaders en wetgeving*

Het college ondersteunt de raad bij het ontwerpen en uitwerken van beleidskaders en bereidt de besluiten van de gemeenteraad voor door:

- voorbereiding van de begroting, jaarrekening en kadernota (budgetrecht raad);
- voorbereiding van verordeningen (verordenend recht raad);
- ontwikkelen van hoofdlijnen van beleid (kaderstellende rol raad).

### *Informeren van de raad*

Het college verschaft de raad alle informatie die hij nodig heeft voor de invulling van zijn rol, zowel in de kaderstelling als in de controle. Het college en de raad maken systematisch afspraken over de informatie die de raad wil hebben, wanneer, op welk detailniveau en in welke vorm, zodat de raad wordt 'meegenomen' op een wijze die past bij de aard van het dossier. Het college reikt suggesties aan voor effectieve vormen van informatie-uitwisseling.

### *Eigenaar van de ambtelijke organisatie*

Het college is verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie en is daarop aanspreekbaar door de raad. Binnen het college is de portefeuillehouder Personeel & Organisatie degene die zorgdraagt namens het college voor goed werkgeverschap richting de gemeentesecretaris en directie, waaronder een deugdelijke beoordelingscyclus.

### *Samenspel binnen het college*

Het college oefent deze bevoegdheden uit volgens het principe van collegiaal bestuur. Dit houdt in dat het college gezamenlijk en elk collegelid afzonderlijk verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Er wordt een portefeuilleverdeling gemaakt binnen het college. Het college neemt als collectief beslissingen en is gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering.

### **Rol van de ambtelijke organisatie**

De ambtelijke organisatie heeft de volgende rollen:

- adviseren en ondersteunen bestuur;
- opdrachtnemer bestuur;
- dienstverlener aan de inwoners.

### *Adviseren en ondersteunen bestuur*

De ambtelijke organisatie ondersteunt het college bij de beleidsontwikkeling door het vanuit de eigen deskundigheid, geven van professionele en onafhankelijke adviezen.

De ambtelijke organisatie functioneert als ‘denktank’ van het bestuur. Zij maakt afspraken met het college over de wijze waarop informatie aangeleverd moet worden. Als adviseur van het college zorgt de gemeentesecretaris o.a. voor de kwaliteit van de agenda van burgemeester en wethouders.

*Opdrachtnemer bestuur*

Ambtenaren zijn verantwoordelijk als opdrachtnemer van het bestuur voor de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Hieraan geven ze invulling met gevoel voor de politiek-bestuurlijke dynamiek.

*Dienstverlener aan inwoners*

Daarnaast is de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor het leveren van diensten aan inwoners, volgens het afgesproken kwaliteitsniveau, met in achtname van de kaders die hiervoor zijn vastgesteld.

*Relatie raad en ambtelijke organisatie*

Het functioneren van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Het college en/of de portefeuillehouder is aanspreekbaar op het doen en laten van de organisatie. Raadsleden kunnen feitelijke vragen rechtstreeks stellen aan de ambtelijke organisatie.

**3. Hoe wordt in de praktijk met de spelregels en rolverdeling tussen raad en college omgegaan en hoe wordt dat beleefd?**

De samenwerking tussen raad en college scoort op dit moment gemiddeld 7,1.

<b>Samenspel tussen raad en college, oordeel raad en college <sup>1</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 62% vindt dat de taakverdeling tussen raad en college helder is.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 47% is van mening dat raad en college erop letten dat ze de afgesproken taakverdeling nakomen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 79% vindt dat de raad zich onafhankelijk en kritisch opstelt bij de beoordeling van de uitvoering door het college.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 39% vindt dat de raad en het college elkaars positie versterken. 37% van de raadsleden vindt dat en 40% van het college, 50% oordeelt hier neutraal over.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 77% is van mening dat de raad en het college over het algemeen een vruchtbare discussie voeren.</li> </ul>

Over het algemeen is de raad tevreden over het debat in de raad. Er wordt wel benadrukt dat er in het debat geen grote scheiding is tussen de coalitie- en oppositiepartijen. Het debat wordt gevoerd op inhoud. Meer dan driekwart van de raad is ook van mening dat de raad zich kritisch en onafhankelijk opstelt bij de beoordeling van de uitvoering door het college.

Als mogelijk suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
Meer dualisme, de coalitie partijen zijn niet kritisch genoeg op het college en haar gevoerde beleid.
De raad niet alleen aan het einde, maar ook tijdens besluitvorming betrekken.
Scherpere afbakening van rollen: kaderstellend en uitvoerend.
College dient zich meer open te stellen voor geluiden die minderheden in de raad verkondigen.

<sup>1</sup> In de tabellen wordt steeds aangegeven op welke groep respondenten de percentages gebaseerd zijn.

#### **4. Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad beoordeeld?**

Het functioneren van de raad scoort op dit moment gemiddeld een 6,8.

<b>Kaderstellende rol van de raad, de raad vindt:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 68% vindt dat de raad eerst zorgt voor een goed beeld van het vraagstuk waarover het besluit gaat.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 79% vindt dat de raad weet welke belangen er met het besluit gemoeid zijn.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 37% van mening is dat de raad de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen en scenario's voldoende kent. 21% is die mening niet toegedaan en 42% is hierover neutraal.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 58% van mening is dat de raad voldoende weet of het besluit uitvoerbaar is; 16% niet.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 68% vindt de besluiten resultaatgericht, 5% is het daar niet mee eens.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 68% is van mening dat bij belangrijke onderwerpen de raad met het college afspreekt wanneer en hoe verantwoording door het college plaatsvindt.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 16% vindt de besluiten voldoende evalueerbaar; 42% oordeelt hier negatief over.</li></ul>

In de praktijk blijkt dat kaderstelling een vrij passieve bezigheid van raadsleden is. Of het nu de financiële kaders van de begroting zijn, de verordeningen of de beleidsmatige kaders in de vorm van visies en nota's het is bijna altijd het college dat de kaders formuleert. De gemeenteraad stelt deze kaders al dan niet na enige discussie en soms met amendementen vast. Een enkel keer nemen raadsleden het initiatief, met een motie en een initiatiefvoorstel komt zelden voor. Dit is verklaarbaar, omdat dit een uiterst arbeidsintensief instrument is die weloverwogen ingezet dient te worden. Als laatste valt wel op dat het evalueren van de besluiten die genomen zijn voor een groot deel van de raad moeite kost: 42 % geeft aan dat de besluiten niet voldoende evalueerbaar zijn. Dat is wel lastig gelet op de controle functie van de raad.

Uit de resultaten van de enquête komt naar voren dat de raad in ruime mate tevreden is over het vervullen van zijn kaderstellende rol: De raad heeft een goed beeld van wat er speelt en wegen goed de voor- en nadelen van de oplossingen en houden in de gaten dat de besluiten goed uitvoerbaar zijn. Aandachtspunt blijft zoals hiervoor aangegeven de evalueerbaarheid van besluiten.

<b>Controlerende rol van de raad, oordeel raad</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 37% van oordeel is dat de raad controleert of het college het beleid juist uitvoert.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 47% vindt dat de raad tijdig bijstuurt als dat nodig is; 32% niet en 21% heeft geen mening of weet het niet.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 32% vindt dat de raad geen goed zicht heeft op de resultaten die door gemeenschappelijke regelingen worden geboekt, 42% is neutraal en 26% heeft wel goed zicht.<sup>2</sup></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Slechts 16% geeft aan dat de besluiten van de raad concreet aangeven wanneer het beleid succesvol is, 42% is het daar niet mee eens.</li></ul>

De mogelijkheid om te controleren of het college de besluiten ook uitvoert conform de wens van een meerderheid van de raad staat onder druk. Dat geldt voor de besluiten die direct betrekking hebben op de gemeente zelf, maar speelt nog sterker bij de taken die uitbesteed zijn aan verbonden partijen.

<sup>2</sup> Op dit moment loopt er een onderzoek van de rekenkamer naar verbonden partijen. Begin volgend jaar zullen de resultaten hiervan bekend worden.

<b>Volksvertegenwoordigende rol van de raad, de raad geeft aan:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 42% van de raadsleden weet wat er in de samenleving leeft, maar 37% is het daarmee oneens.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 79% vindt dat raadsleden niet alleen afgaan op informatie van het college maar zich ook zelfstandig informeren over wat er leeft in de samenleving.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 53% vindt de belangenafweging door de raad voldoende, terwijl 37% dat niet deelt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 52% is van mening dat raadsleden voldoende uitleggen aan de samenleving waarom een bepaalde belangenafweging is gemaakt; 16% van niet.</li> </ul>

De rol van de raad en de mate van belasting van de volksvertegenwoordigers komt naar voren als het oordeel gegeven wordt over de volksvertegenwoordigende rol. De belasting verschilt per fractie, met name kleine fracties ervaren een hogere werkdruk, omdat de portefeuilles onderling minder goed te verdelen zijn. Naast dat de raad ondanks de hoge werkdruk tevreden is over de wijze waarop zij contact hebben met de samenleving, vertrouwen zij erop dat het college voldoende oog heeft voor de signalen vanuit de samenleving.

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
Bij raadsvoorstellen aangeven welke doelen beoogd worden.
Bij besluiten aangeven of en op welke termijn het raadsbesluit geëvalueerd wordt.
Meer op locatie vergaderen door zowel raad, college en ambtelijke organisatie (niet alleen in de politieke arena).
Duidelijker communiceren wat de gemeente wel, maar vooral ook niet doet.

Tijdens de bijeenkomst van 18 september 2023 werd gewezen op de reeds gehouden participatiebijeenkomst, waarbij door middel van deep democracy participatie besproken is, onder meer de wijzen waarop dit kan en de communicatie naar inwoners toe. Participatie wordt aangehaald als een belangrijk middel om de volksvertegenwoordigende rol beter uit te voeren. De verworven inzichten dragen hieraan bij. Ook werd aangegeven dat de aanstelling van een participatiecoach, die zowel voor het college als de raad werkzaamheden verricht, een positieve bijdrage levert.

#### 4.2 De informatievoorziening tussen raad en college

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 5.

#### **5. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen raad en college?**

Het functioneren van het college scoort op dit moment gemiddeld een 7,6.

##### *Actieve informatieplicht; van college aan raad*

In de Gemeentewet artikel 169 en 180 is opgenomen dat het college verplicht is om open te handelen om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken. B&W dienen alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Dit betekent dat zij de afweging moet maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is.

Voor de invulling van de actieve informatieplicht worden in de Oude IJsselstreek – naast de reguliere raadsvoorstellen - verschillende instrumenten ingezet waaronder de formele publicaties, nieuwsbrieven, informatieavonden, memo, mail of telefonisch contact en persberichten. Uit de vragenlijst blijkt dat 78% tevreden is over de invulling van de actieve informatieplicht door het college.

Maar ook wordt aangegeven dat het college meer draagvlak en begrip voor voorstellen zou kunnen realiseren door de raad eerder bij de voorbereiding van een voorstel te betrekken.

De raad en het college zijn zelf aan zet en aanspreekbaar op het tijdig vragen om dan wel aanbieden van die informatie die nodig is om als raad te kunnen (bij)sturen. Het college moet niet alleen de raad volledig informeren, maar ook in de positie brengen dat de informatie gebruikt kan worden en de raad tijdig bij de beleidsvoorbereiding betrekken. De raad kan zelf bijdragen aan een betere informatievoorziening door zelf aan te geven wanneer en op welke wijze zij betrokken wil zijn bij de kaderstelling.

#### *Passieve informatieplicht; van raad aan college*

De passieve informatieplicht behelst het op verzoek van een raadslid verstrekken van inlichtingen. De raad beschikt over de volgende raadsinstrumenten: interpellatie, technische vragen, schriftelijke vragen, rondvraag, vragenuur en inlichtingen. Daarnaast bestaan de mogelijkheden van amendementen, moties, voorstellen van orde en initiatiefvoorstel.

Uit de enquête blijkt dat 68% tevreden is over de invulling van de passieve informatieplicht door het college. Dit behelst de nadere informatie die een raadslid of een fractie wil hebben, zoals aanvullende informatie over een onderwerp, waarover de raad reeds is geïnformeerd of vragen over bepaalde (bijvoorbeeld maatschappelijke) ontwikkelingen.

Dit kan in de Oude IJsselstreek op verschillende manieren.

Raadsleden kunnen zich rechtstreeks tot de behandelend ambtenaar wenden met een verzoek om feitelijke informatie van geringe omvang of inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn. Uit de enquête en de gesprekken blijkt dat de wijze waarop raadsleden contact kunnen opnemen met de ambtelijke organisatie zeer positief ontvangen wordt. Raadsleden hebben de contactgegevens van ambtenaren, zijn vrij om 'binnen te lopen' en waarderen het laagdrempelige en informele contact zeer. Naast de informele informatievergaring is het ook mogelijk om schriftelijke vragen te stellen, gebruik te maken van de rondvraag of het vragenuur of een interpellatiedebat aan te vragen. Aangegeven wordt dat de raad deze middelen zeker inzet, maar een goede afweging maakt of deze formele middelen daadwerkelijk nodig zijn en een toegevoegde waarde leveren aan de besluitvorming.

Bij de vragenlijst wel een verzuchting: het college kan soms bij de beantwoording van vragen iets meer inzet tonen en ook de vraag achter de vraag beantwoorden. Aan de andere kant wordt gezegd: de raad mag soms wat meer vertrouwen hebben in het college.

#### 4.3 De ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 6.

#### **6. Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en hoe wordt dat ervaren?**

De ondersteuning door de organisatie scoort op dit moment gemiddeld een 7,2.

Ondersteuning vanuit de organisatie: oordeel van raad en college
<ul style="list-style-type: none"><li>76% vindt dat de organisatie voldoende oog heeft voor het politieke spel.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>37% is het <b>niet eens</b> met het feit dat politieke besluiten doorgaans evalueerbaar zijn, 40% vindt van wel.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>74% vindt dat de ambtelijke organisatie de deskundigheid heeft om de uitvoerbaarheid van politieke en bestuurlijke besluiten te beoordelen.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>56% vindt dat de politieke en bestuurlijke besluiten op tijd aan raad en college worden aangeleverd.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>56% is van oordeel dat de ambtelijke organisatie er goed in slaagt opdrachten binnen de afgesproken tijd en middelen uit te voeren; 23% heeft geen oordeel en 11% beoordeelt dit negatief.</li></ul>

Naast dat wat formeel is vastgelegd en afgesproken, is het nodig dat er goede voeding en ondersteuning is vanuit de ambtelijke organisatie met betrekking tot de samenwerking tussen raad en college.

De ondersteuning van het samenspel tussen het college en de raad vraagt om een heldere rolverdeling (wie doet wat), politiek-bestuurlijke sensitiviteit, goede ambtelijke afstemming en samenwerking. De gemeentesecretaris en de griffier zijn hierin belangrijke actoren. Voor een goed samenspel tussen college en raad is ook een goede wisselwerking tussen de belangrijkste adviseurs van raad en college nodig.

Zowel de griffier als de gemeentesecretaris ervaren de samenwerking in de driehoek van burgemeester, secretaris en griffier als goed.

#### *De kwaliteit van de raadsvoorstellen*

<b>Kwaliteit van de stukken, volgens raad, college en ambtenaren</b>
• 74% vindt dat de bestuurlijke voorstellen begrijpelijk en inzichtelijk zijn.
• 88% vindt dat de voorstellen bruikbaar zijn.
• 18% vindt dat de voorstellen aan raad en college geen keuzemogelijkheden laten zien; 44% vindt dat wel.
• 36% vindt dat de voorstellen laten zien wat er in de samenleving leeft over het onderwerp; 16% is het daar niet mee eens.
• 20% is van mening dat de voorstellen onvoldoende aangeven welke financiële middelen en ambtelijke capaciteit met een vraagstuk gemoeid zijn; 60% wel.
• 64% vindt dat de voorstellen tijdig worden aangeleverd.

In de enquête en in de interviews zijn zaken genoemd die van groot belang zijn om tot goede besluitvormingsprocessen te komen. In de voorstellen aan de raad moeten deze elementen dan ook worden aangetroffen.

Genoemd zijn de volgende elementen:

- een heldere probleemanalyse;
- expliciete afweging van belangen;
- het opnemen van alternatieven in de voorstellen;
- de gerichtheid op hoofdlijnen;
- afstemming met andere beleidsterreinen.

Vaak wordt gesproken over overzichtelijkheid en volledigheid. Als criteria voor overzichtelijkheid worden gehanteerd: onderscheid in hoofdzaken en bijzaken, overzicht van effecten en consequenties, overzicht van financiële middelen, overzicht tijdsplanning, duidelijke beslispunten.

Als criteria voor volledigheid worden gehanteerd: de context van het voorstel is aangegeven, alternatieve beleidskeuzes en bijbehorende effecten zijn opgenomen, aandacht voor verdere procedure, de gevolgen en effecten van het voorstel zijn benoemd, beslispunten zijn met argumenten omgeven in verband met het maken van een afgewogen keuze en aangegeven is hoe is en wordt omgegaan met burgers en betrokkenen.

Er wordt wel een suggestie meegegeven: in de college- en raadsvoorstellen mag de ambtelijke organisatie wellicht meer scenario's en opties aan respectievelijk het college en de raad voorleggen. Uit de vragenlijst en de interviews blijkt dat men weinig verschilt van mening over de wijze van samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en raad. In de praktijk weten raadsleden de betrokken ambtenaren goed te vinden en is het niet nodig verzoeken via de griffie te laten verlopen.

Ambtenaren geven aan het op prijs te stellen dat er contact is met raadsleden om achtergronden te schetsen en inhoudelijke informatie te verstrekken. Ambtenaren zijn zich bewust van waar de 'politieke grens' ligt en hebben liever een rechtstreekse vraag die in vijf tot tien minuten te beantwoorden is dan een formele schriftelijke vraag die, zoals een ambtenaar verwoordde 'een halve dag werktijd kost'.

Als mogelijke suggesties ter verbetering worden onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
Meer informele informatie-uitwisseling tussen raadsleden en ambtenaren.
Meer sparringsmomenten tussen de leden van de raad, het college en ambtelijke organisatie.
Meer keuzemogelijkheden, opties en alternatieve scenario's aanbieden.

#### 4.4 De vergaderpraktijk

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvragen 7 en 8.

##### **7. Welke raadsinstrumenten worden wel en welke niet gebruikt?**

Uit de enquête blijkt dat mondelinge en schriftelijke vragen in Oude IJsselstreek vaak worden ingezet en een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek of raadsenquête weinig of nooit. De andere instrumenten zijn in de afgelopen periode niet benut.

In de periode 2019 tot en met half 2023 is er 164 keer een 'gewone' schriftelijke vraag gesteld door de verschillende raadsfracties. Gemiddeld per jaar komt dit neer op: 36 vragen.

Er werden 40 keer vragen gesteld in de gemeenteraad ex artikel 42 (Vragenuur) van het Reglement van orde van de raad.

- Vaak worden toegepast:
  - Mondelinge vragen
  - Schriftelijke vragen
  - Motie bij agendapunt
- Met enige regelmaat worden toegepast:
  - Amendement
  - Moties vreemd agenda
  - Ambtelijke bijstand
- Soms worden toegepast:
  - Punten agenderen
- (Vrijwel) Nooit worden toegepast:
  - Initiatiefvoorstel
  - Interpellatie
  - Raadsonderzoek
  - Raadsenquête
  - Beleggen van een extra raadsvergadering

##### **8. Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?**

Uit de enquête blijkt dat 58% van de raadsleden en fractieondersteuners de werkdruk als hoog, maar niet te hoog ervaart; en 75% vindt het aantal raadsvergaderingen voldoende. Het gemiddelde rapportcijfer voor hoe de vergaderingen voorgezeten worden is een 7,2. De raad zelf geeft de vergaderingen en het politieke debat een 6,1.

De gemeenteraad kent de constructie van voorbereiding in drie verschillende commissies en daarna debat in de raad.

In de Oude IJsselstreek vindt het verzamelen van informatie en uitwisseling van standpunten plaats in de commissies. De klemtoon in de commissie ligt vooral bij vragen over politieke beeldvorming. Ook is oordeelsvorming mogelijk. De grens tussen de beeldvorming en het oordeelsvormende debat wordt aangegeven in de agenda, toch kan dit scherper. De technische vragen dienen vooraf aan het college te worden gesteld.

Suggesties voor verbetering:
In de raadsvergadering spreektijd introduceren van raadsfracties, maar ook voor college.
Invoering van duidelijker scheidslijn tussen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.
Commissievergaderingen zijn niet zelden rommelig van opzet. Met name de status van de agendapunten. Dus verbeter de communicatie over de status van de agendapunten.
Werken met vaste eindtijd vergaderingen of de maximale duur van vergaderingen vastleggen, bijv. 2 uur.
Commissievergaderingen kunnen beter voorgezeten worden. Voorzitters gaan nu de kring rond waardoor er minder discussie komt en men elkaar vaak na praat.

#### 4.5 Externe oriëntatie

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 9.

##### **9. Hoe wordt de externe oriëntatie van de raad, het college en de ambtelijke organisatie beoordeeld?**

De oriëntatie op de samenleving scoort op dit moment gemiddeld een 7,0.

Oriëntatie op de samenleving: volgens raad, college en ambtenaren
<ul style="list-style-type: none"><li>34% vindt dat de raad ervoor zorgt dat burgers, bedrijven en organisaties betrokken worden bij het gemeentelijk beleid, 36% geeft een neutraal oordeel en 22% is het hiermee oneens.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>69% is van mening dat raadsleden toegankelijk en aanspreekbaar zijn voor burgers.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>79% vindt dat het college weet wat er leeft in de samenleving.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>70% vindt dat het college duidelijk naar de samenleving communiceert over de bestuurlijke koers en belangrijke besluiten.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>58% vindt dat het college goed zicht heeft op initiatieven in de samenleving.</li></ul>

Uit de enquête komt de externe oriëntatie van de gemeente als belangrijk aandachtspunt naar voren. Vooral wordt daarbij gedoeld op het feit of de ambtelijke organisatie weet wat er in de samenleving leeft over het onderwerp.

Het algemene oordeel is wel, dat inwoners goed worden geïnformeerd en moeten worden betrokken in het participatieproces. Het aanstellen van de participatiecoach wordt aangegeven als een positief ontwikkelpunt. Ook wordt gesteld dat duidelijk aangegeven moet worden wanneer een inwoner wel, maar ook wanneer zij geen invloed heeft op een besluit. Open communicatie naar de inwoner toe is belangrijk.

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
Politiek interessanter en begrijpelijker maken voor de inwoner.
Inwoners beter aan de voorkant betrekken/mee laten denken. Belangrijke besluiten/ontwikkelingen goed communiceren.
Participatie is niet in alle gevallen een vanzelfsprekendheid en heeft permanente aandacht en inspanningen nodig.
De vraag wordt, zeker in een sterk individualiserende samenleving waarin deelbelangen in plaats van maatschappelijke belangen steeds zwaarder wegen, hoe de lokale democratie sterk en toekomstbestendig blijft. Een heldere rolverdeling tussen college, raad en ambtelijke organisatie helpt, net zoals het kunnen uitleggen hoe de belangen gewogen worden.
Meer op locatie vergaderen door zowel de raad, het college en door de ambtelijke organisatie.

#### 4.6 De hoofdvraag: Hoe effectief is het samenspel?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op hoofdvraag:

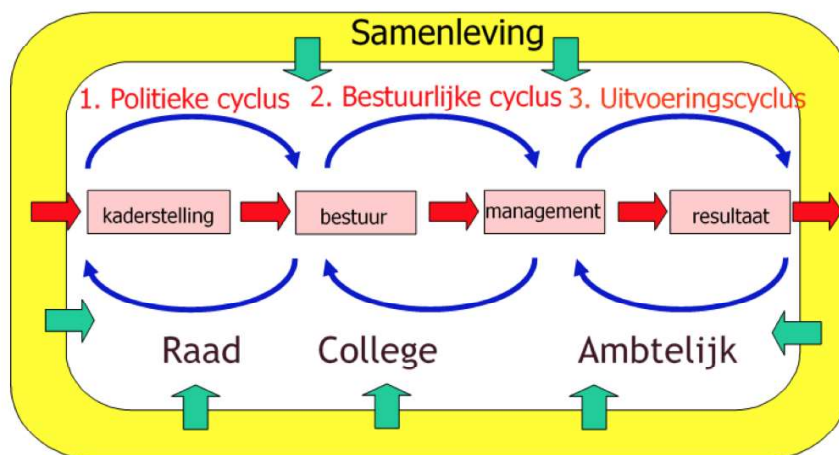
##### **“Hoe effectief is het samenspel tussen raad en college (en ambtelijke organisatie)?”**

Een goed samenspel tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie leidt tot een gemeente die als geheel effectief is in haar werk voor de samenleving van Oude IJsselstreek.

In navolgende afbeelding zijn de politieke, bestuurlijke en uitvoeringscyclus als drie ‘raderen’ geschetst die op elkaar ingrijpen. Alle drie de raderen moeten soepel draaien, om tot zichtbare resultaten te komen die gedragen worden door de inwoners van de Oude IJsselstreek. Niet alleen de raderen zelf moeten daarvoor soepel draaien, maar ook daar waar de raderen in elkaar grijpen is een goed samenspel belangrijk.



Het samenspel is effectief als de drie organen elkaars rol kennen en respecteren.



Bron: Gemeente Heemskerk

De raad stelt in ons dualistisch stelsel op basis van politiek mandaat de kaders en controleert daarop, het college vertaalt deze kaders naar uitvoering en stelt kaders voor aan de raad, de ambtelijke organisatie adviseert over de kaders en voert deze uit. Alle drie de organen ontvangen hiertoe input uit 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.

Op basis van de enquête en de interviews kan de bestuurscultuur in Oude IJsselstreek omschreven worden als pragmatisch, informeel, mensgericht en gericht op consensus. Met bestuurscultuur wordt hierbij bedoeld het geheel van waarden, normen, routines en rolpatronen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving. In de Oude IJsselstreek heerst geen afrekencultuur; de discussie is gericht op de inhoud.

Samengevat de volgende rapportcijfers:

<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
Oriëntatie op de samenleving	6,2	7,4	7,5

## **Bijlage - Samengevat de opmerkingen/suggesties bij de vragenlijst**

### **Heeft u suggesties voor verbetering van de vergaderpraktijk van de gemeente?**

- Vaker spreektijden hanteren, ook voor het college, en maximale duur van vergaderingen vastleggen.
- Invoering van en duidelijke scheidslijn tussen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Oordeelsvorming en besluitvorming op dezelfde dag. Werken met een vaste eindtijd van de raadsvergadering.
- Geen technische vragen in de commissie.
- Behoeft aan goed voorzitterschap van commissievergaderingen. Suggestie om onafhankelijke voorzitter(s) van buiten aan te trekken.

### **Heeft u suggesties voor verbeteringen over de beschikbare instrumenten van de gemeenteraad?**

- Raadsleden zouden pragmatischer aan hun informatie kunnen komen. Bijvoorbeeld door eens een ambtenaar te bellen/mailen, in plaats van gelijk schriftelijke/mondelingen vragen te stellen in een vergadering.
- Raadsleden en fractieassistenten opleiden over het bestaan en het gebruik van beschikbare instrumenten.

### **Hoe kan het rapportcijfer voor het functioneren van de raad verbeterd worden?**

- Een grote variatie in voorstellen: van betere voorbereiding en minder detailvragen, bestuderen van de voorgeschiedenis om voorstel te kunnen beoordelen, alleen bezig zijn met hoofdzaken en minder met de waan van de dag, nadruk op de kader stellende rol van de raad en niet met de uitvoering tot en met beter evalueren en controleren van beleid.
- Meer gebruik maken van mogelijkheden van training.
- Verzuchting: de toename van partijen in de raad heeft geleid tot een vermindering van effectiviteit. Alle raadsfracties krijgen en gebruiken spreektijd. Die worden vaak gebruikt voor algemene partijstandpunten of herhalingen van eerder gedane uitingen. Daardoor duren vergaderingen vaak lang en zijn niet altijd effectief.
- En tip vanuit het ambtelijk apparaat: Raadsleden zouden vaker een beroep mogen doen op de (technische) expertise van ambtenaren. Hoe meer duidelijk is over de technische/inhoudelijke kant van onderwerpen, hoe meer en beter de discussie in de raad kan worden toegespitst op politieke keuzes.

### **Hoe kan het rapportcijfer voor het functioneren van het college verbeterd worden?**

- Eerst de wat negatievere noot: Collegeleden zitten soms in elkaars portefeuilles te rommelen. Een aantal collegeleden zijn te veel 'haantje' om echt de samenwerking te doorleven. Er is onvoldoende financieel besef; het college geeft regelmatig opdrachten om zaken te onderzoeken waarvan op voorhand duidelijk is dat er geen middelen voor zijn (museum, LPOIJ, jachthaven, hotel, gronden van derden). Dat leidt tot het verspillen van middelen (tijd, geld) en het in de samenleving wekken van onrealistische verwachtingen. Het college heeft geen boodschap aan de continue overbelasting van de ambtelijke organisatie; de ambities zijn veel hoger dan het ambtelijk apparaat aankan.

Daardoor gebeuren een boel dingen half en worden uiteindelijk minder resultaten gehaald.

- De positievere noot: De samenwerking binnen het college is goed, open. Wel is merkbaar dat het college het moeilijk vindt om echte keuzes te maken als het gaat over prioriteit. Daar is begrip voor, ieder collegelid staat voor zijn/haar zaak en die zaken zijn ook verschillend en raken altijd de samenleving. Maar ook samen prioriteiten uitwerken, misschien zelfs ten koste van snelheid op eigen onderwerpen, is een belangrijke vaardigheid waar het college en niet alleen het management een rol in heeft. Niet alles kan tegelijk en zeker niet in een omgeving die (worst case) betekent minder arbeidscapaciteit en geld en meer taken vanuit ambities of rijksopgaven. Dat is een trend die we toch al een aantal jaar zien.
- Maar ook een verzuchting: Meer open staan voor suggesties vanuit commissie- en raadsleden. Zij (het college, red) lijken vooral erg druk met het verdedigen van zichzelf. En lang praten maar weinig zeggen. Het voelt nooit alsof we samen voor hetzelfde streven, namelijk die inwoner. Vaak lijkt het niet eens om de inwoner te gaan, maar over politiek.
- Compliment: Het college vaart een duidelijke koers. De ambities zijn wel (toren)hoog. Een relatief kleine gemeente als Oude IJsselstreek vraagt ook om prioriteren en focussen.

#### **Hoe kan het rapportcijfer voor de samenwerking tussen raad en college verbeterd worden?**

- Tip: het college kan soms bij de beantwoording van vragen iets meer inzet tonen om ook 'de vraag achter de vraag' te beantwoorden. Suggestie: de raad mag soms wat meer vertrouwen in het college hebben. Maar ook: meer dualisme: de coalitiepartijen zijn -in de ogen van de oppositie- niet kritisch genoeg op het college en haar gevoerde beleid en een oproep: college dient zich meer open te stellen voor geluiden die minderheden in de raad verkondigen.
- En een compliment maar ook een suggestie: In principe loopt de samenwerking tussen raad en college goed, al is de rolverdeling tussen beide een aandachtspunt. Met name het teveel op detailniveau (uitvoering) willen sturen door de raad, helpt daar niet bij. Denk bijvoorbeeld in het fysieke domein aan het vaststellen van een startnotitie of locatiepaspoort waarin de kaders worden geschetst. Dat is een uitstekend onderwerp voor de raad, maar dan moet de raad niet de uitvoering tot in de achtertuin gaan invullen.
- De scheiding tussen taken dient duidelijk te zijn en blijven. Controle van de uitvoering van besluit/beleid kan op basis van een positieve grondhouding. Voorop moet staan dat bestuurders allen als doel hebben de gemeente naar een hoger plan te tillen.

#### **Hoe kan het rapportcijfer voor de ondersteuning aan de raad en het college door de ambtelijke organisatie verbeterd worden?**

- Suggestie: Door de vele ambities en projecten en beperking van de capaciteit ontstaat soms te weinig tijd om de ondersteuning ook proactief vorm te geven. Prioritering, verwachtingsmanagement en/of versterken van de ambtelijke ondersteuning zijn oplossingsrichtingen.
- Aangegeven wordt dat alles valt en staat bij goede communicatie. Tijdsdruk zorgt er echter soms voor dat stukken te laat of onvolledig worden aangeleverd: hierin is winst te halen.
- Vanuit de raad: voor ambtenaren is aandacht voor leesbaarheid en begrijpelijkheid van de stukken echt belangrijk. Graag aandacht voor meer doelmatig werken met een voortgang en evaluatie moment. Meer aandacht voor scenario's. Soms ziet de gemeenteraad alleen het eindproduct en krijgt de vraag om daarmee in te stemmen, daar is vaak al veel aan vooraf gegaan. Meer aandacht voor voor- maar ook vooral eventuele nadelen of neveneffecten van

een besluit. Meer aandacht voor de zwijgende meerderheid, de echte voor- en/of tegenstanders weten de raadsleden vaak wel te vinden.

En voor raadsleden: ambtenaren zijn er ook voor jou. Schroom niet om ze inhoudelijk vragen te stellen over hun werk wat nu ter besluitvorming bij jou ligt. Sommige collegeleden dragen dat actief uit en daardoor doen sommige raadsleden dat nu ook. Dat helpt ons allemaal en ervaren ambtenaren als prettig, zolang je ambtenaren tenminste niet in het politieke spel betreft. Wij zijn de neutrale uitvoeringskracht.

- Mogelijk kan de planning verbeterd worden zodat een betere spreiding van te bespreken onderwerpen ontstaat en/of informatie tijdig aangeleverd wordt om goed te kunnen voorbereiden.
- Verzuchting vanuit de ambtenarij: Het is soms lastig om complexe materie duidelijk op te schrijven voor de raad. Soms gaat het om complexe deels technische informatie met vele factoren die van invloed zijn en is het moeilijk het hele beeld te schetsen. In sommige gevallen zijn zaken ook nog onzeker of onbekend. Scenario's zijn niet altijd aan de orde, vaak is het instemmen met het beleid. Wel is de raad van tevoren meegenomen in de vorming van het beleid.

### **Hoe kan het rapportcijfer voor de oriëntatie op de samenleving in de gemeente Oude IJsselstreek verbeterd worden?**

- Er wordt vaak gesproken over burgerparticipatie, maar het lijkt nog niet echt in het DNA van het ambtelijk apparaat te zitten. Participatie reikt meestal niet veel verder dan eenzijdig informeren, zelfs bij projecten waar veel meer kansen liggen om samen tot betere resultaten te komen. Verder worden initiatieven van inwoners te vaak met enig achterdocht, terughoudendheid en/of bureaucratisch antwoord ontvangen.
- Suggestie: de raad en college moeten nog meer de samenleving in. Nog meer met de praotbus om input op te halen of informatie te delen. Nog laagdrempeliger zijn en onze inwoners nog meer uitdagen om deel te nemen aan initiatieven.
- De vraag wordt, zeker in een sterk individualiserende samenleving waarin deelbelangen in plaats van maatschappelijke belangen steeds zwaarder wegen, hoe de lokale democratie sterk en toekomstbestendig blijft. Een heldere rolverdeling tussen college, raad en ambtelijke organisatie helpt, net zoals het kunnen uitleggen hoe belangen gewogen worden.
- Idee voor raadpleging inwoners: Er zijn een aantal zeer betrokken inwoners die graag bijdragen aan besluitvorming. Om echter meer inwoners op een laagdrempelige manier te betrekken en initiatieven nog breder op te halen zou wellicht een pole/stemming uitgezet kunnen worden bij onderwerpen die een keuze vragen en direct zichtbaar resultaat geven in de omgeving.
- Blijft voortdurende zorg: Toch weer meer 'van buiten naar binnen werken'
- De samenleving en gemeentelijk beleid is een spanningsveld. Vooral inwoners die niet eens zijn met een beleidsvoorstel laten zich horen. De groep die zich laat horen krijgt te veel aandacht. Vaak is er een zwijgende meerderheid, die wel instemt. Dit stille midden wordt vaak niet voldoende in acht genomen. De samenleving (en de mensen die van zich laten horen) heeft niet altijd oog voor het algemene belang en redeneert vaak vanuit eigen belang. Het is aan de raad het algemene belang te dienen. In gesprek met de samenleving zou het algemene belang voorop moeten staan.
- En natuurlijk: voortdurend het goede gesprek aangaan!

## **Bijlage - Samenvatting bijeenkomst met raad, college en ambtelijk apparaat op 18 september 2023**

### **Thema 1: verbeteren vergaderpraktijk, gebruik raadsinstrumenten**

#### **Stelling: Er is te weinig scherpheid in het politieke debat**

- Inhoudelijk genoeg scherpheid, gebeurt op respectvolle manier. Zelden oppositie/coalitie splitsing. Mag hier en daar scherper op onderwerp niet op persoon.
- Goede verhouding oppositie/coalitie. Collegiale samenwerking.
- Wordt er door het college wel voldoende op risico's/uitvoerbaarheid gewezen, als zo'n groot percentage zegt dat de uitvoering niet voldoende is. O-IJ is goed is in visies maken.
- De dingen die niet goed gaan vallen meer op, omdat die ook vaker terugkomen bij de raad.
- We kijken te weinig terug. Goed nadenken in P&C-cyclus hoe we goed kunnen terugkijken. Wat ging goed en wat minder.

#### **Stelling: Het huidige raadsvergadermodel voldoet**

- Op het moment dat we goede voorbereidingsbijeenkomsten organiseren, komt dit ten goede van het debat van de raad. Het beeldvormende gedeelte beter neerzetten.

#### **Stelling: De raad benut raadsinstrumenten optimaal**

- De onderwerpen bepalen voor een groot deel welke instrumenten ingezet worden. Dat betekent dat het bij de ene vergadering beter lukt dan bij de andere.
- Tevreden over de inzet. Goede rol van griffie hierin qua advies en hulp bij moties en amendementen bij vergaderingen.

#### **Stelling: Er moet gewerkt worden met spreektijden, voor raads- en collegeleden**

- Kan voorstellen dat spreektijden averechts kunnen werken. Wel pleidooi om alles kort en bondig te formuleren, zonder herhaling.
- Het dwingt je wel tot echt de kern. Als heb je soms voorbeelden nodig om de zaken uit je betoog duidelijk te maken richting de toeschouwers.
- Bij (informatieve) commissies geen spreektijden, wel bij raad.

### **Thema 3: samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat: is de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren**

#### **Stelling: De raad neemt een voldoende actieve rol aan**

- Zelf actief informatie ophalen bij inwoners of mensen uitnodigt voor inspreken/horen. Dit gaat vaak vanuit de fracties, maar ligt ook aan grootte van fracties wat je kan ophalen. Fracties bepalen zelf agenda.
- Zie het regelmatig dat raad actieve rol opneemt, bijvoorbeeld door moties vreemd. Kost wel heel veel tijd, en het is de vraag hoe veel tijd je nog hebt als raadslid om actief zelf te sturen.
- Het zou ook schelen voor de werkdruk als er meer technische informatie van tevoren wordt opgehaald.
- Stukken zijn vaak heel technisch, hoofd- en bijzaken beter scheiden. Je moet er wel op kunnen vertrouwen dat de toelichting klopt, zodat je niet de juridische stukken eronder hoeft te checken.
- Goed om meer keuzes/opties voorgelegd te krijgen.
- Als raadslid zou het voldoende moeten zijn om het raadsvoorstel tot je te nemen, in ieder geval zou je niet alle bijlagen moeten lezen. En de hoofd- en bijzaken scheiden en niet verliezen in details.
- Als je als raadslid op einde van raadsvoorstel bent, zou je al wel duidelijk beeld moeten hebben en keuzes kunnen maken.

### **Stelling: De ambtelijke organisatie heeft oog voor het politieke spel**

- Als onderdeel van het welkomstpakket voor ambtenaren, bijwonen van commissie- of raadsvergadering.
- Het gaat over het algemeen best goed en ik ben best tevreden. Al zijn er ook wel negatieve uitschieters, maar dit zijn echt uitzonderingen. Over het algemeen zit de politieke antenne er goed in.
- Het ligt ook aan de feedback die je geeft. O-IJ kent geen afrekencultuur. Dit is ook niet goed, want dan gaan ambtenaren alles opschrijven wat in ze op komt. En dit is niet bevorderlijk voor de stukken. Positief kritische houding en goede organisatiecultuur is belangrijk.

### **Thema 2: Functioneren raad en college: kwaliteit schriftelijke stukken, (raads)informatie, memo's, moties en amendementen**

#### **Stelling: De stukken die vanuit het college komen stellen de raad voldoende in staat om een goed oordeel te vormen**

- Het is van belang om ook zelf informatie op te halen en niet alleen afgaan op het college.
- Contacten leggen met inwoners en bij initiatiefnemers van bepaalde plannen.
- Kleine verzuchting: soms zijn er wel heel veel onderzoeksrapporten onder een raadsvoorstel.
- Ambtenaren zijn wel goed benaderbaar om informatie te krijgen.
- Idee: bij uitgebreide juridische onderbouwing van voorstellen, want soms wel noodzakelijk is vanwege aansprakelijkheid, is het dan niet mogelijk om een kort aanhangsel te maken met een samenvatting in begrijpelijk Nederlands. Degene die alles willen weten kunnen vervolgens wel alles lezen.
- Het gehanteerde stoplichtmodel: oppassen om niet te veel te versimpelen tot een kleur.

#### **Stelling: De moties van de raad zijn duidelijk, concreet en uitvoerbaar**

- Op zich wordt de stand van zaken afwikkeling moties goed bijgehouden.
- Soms is het niet altijd duidelijk wat met de motie beoogd wordt.
- Ondersteuning via de griffie of ambtelijk voor het opstellen van een motie is mogelijk.

#### **Stelling: De actieve en passieve informatievoorziening vanuit het college is op orde**

- Actieve informatievoorziening staat (of stond?) bij elke raadsvergadering geagendeerd maar vervolgens kwam er weinig ('Actieve informatie' is een vast agendapunt tijdens de raadsvergadering).
- Wel van belang om de raad actief te informeren: de raad is een leken bestuur en loopt ten opzichte van het college achter met informatie.
- Idee: Laatste college voor de raadsvergadering op agenda: welke informatie moet nog met de raad gecommuniceerd worden.

### **Thema 4: Betrokkenheid samenleving**

#### **Stelling: Er wordt bij de voorbereiding van besluiten voldoende contact gelegd met betrokkenen uit de samenleving**

- Ambtelijk worden er veel contacten gelegd voordat besluiten voorbereid worden. Ook het college ontvangt veel signalen.
- Het is wel een uitdaging, zeker voor kleinere partijen, om alle betrokken inwoners te benaderen. Dat is voor de grotere fracties eenvoudiger, kunnen dat goed onderling verdelen.
- Inwoners weten de politiek wel te vinden als het zaken zijn die hen aangaan.
- Sinds kort wordt op een goede wijze de participatie ladder gehanteerd.

**Stelling: Het college en de organisatie benut de verschillende instrumenten voor participatie met de samenleving optimaal**

- Dat is per onderwerp nogal verschillend: er is nog veel te winnen.
- Participatieladder geeft houvast.
- We moeten oppassen voor het wekken van valse verwachtingen.
- Er is nogal een verschil tussen participatie en invloed uitoefenen c.q. gelijk krijgen.
- Mensen die het met een voorstel niet eens zijn melden zich meer en eerder.
- Met name bij bouwprojecten willen de emoties nogal eens hoog oplopen.
- Individuen maken zeker niet gemakkelijk het onderscheid tussen individueel belang versus algemeen belang.
- Bij particuliere initiatieven geeft de participatiecoach uitleg aan de initiatiefnemer over participatie.
- Hoe hoor je de stem van de zwijgende meerderheid?

**Stelling: De raad heeft een belangrijke rol bij het implementeren van nieuwe vormen van lokale democratie.**

- De gemeente is nu een half jaar bezig met de participatie ladder.
- Ook is er een werkgroep raadscommunicatie die hierbij betrokken is geweest.
- Verder functioneert er een jongerenraad en kinderraad.

**Stelling: De raad weet wat er leeft in de samenleving**

- Nadat het college medewerking heeft verleend voor een voorstel ontstaat er daarna onrust en komt de raad in beeld, op voorhand eerder met de inwoners in gesprek gaan.
- Lastig als raad om overal een mening over te hebben.
- Iedereen wil wat doen aan participatie, zijn op zoek naar de heilige graal bij de zwijgende meerderheid.
- Het wordt wel eens vergeten maar participatie is een middel geen doel; een middel om besluiten te nemen.