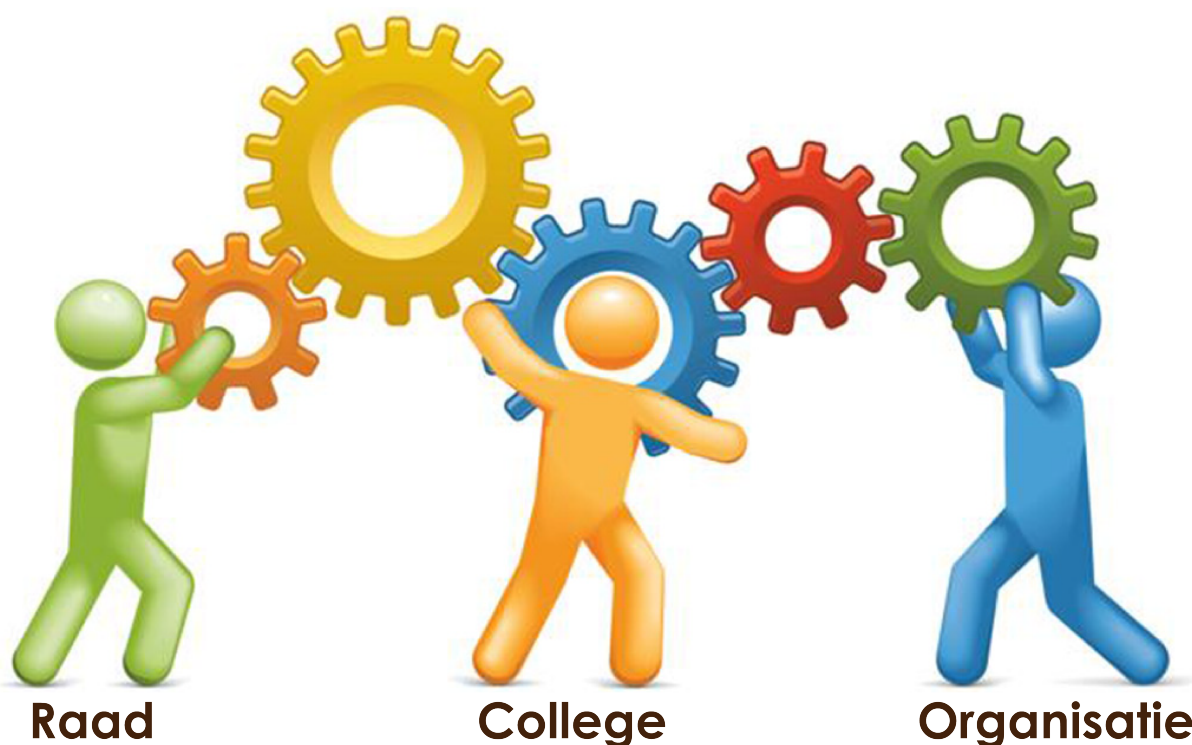


Samen werken

Voor de inwoners van Montferland

Wie draait vanuit welke rol waar aan?



Een onderzoek naar het samenspel tussen raad, college en organisatie

Rekenkamercommissie Montferland

Januari 2020

Datum: 24 januari 2020
Ons kenmerk: -
Onderwerp: Aanbiedingsbrief bij het rapport
"Samenwerken voor de inwoners van Montferland"

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met dit rapport informeren wij u over de resultaten van onderzoek naar het samenspel tussen raad, college en organisatie.

INLEIDING

Gemeente Montferland heeft zeer recent een nieuw vergadermodel ingevoerd. Ook het verandertraject bestuurlijke vernieuwing is kortgeleden van start gegaan. Belangrijk daarbij is dat de raad en het college duidelijk opereren vanuit hun eigen rol, dat deze rollen herkend en gerespecteerd worden en dat het informatieverkeer tussen raad, college en organisatie daarop is afgestemd.

In deze aanbiedingsbrief geven wij u inzicht in de stand van zaken rondom het samenspel tussen raad, college en organisatie. Wij hebben hiervoor als normenkader 10 onderzoeksvragen opgesteld, namelijk:

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

De rekenkamercommissie heeft op basis van de bevindingen van het onderzoek conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

HOOFDCONCLUSIE

Het algemene beeld is dat op alle terreinen het feitelijk functioneren fors achterblijft bij de ambities die raadsleden, college en ambtelijke organisatie hebben. Alle aanleiding dus om te zoeken hoe dichter bij de beoogde ambitie kan worden gekomen. De wil om dat ook daadwerkelijk te doen is ook uitdrukkelijk aanwezig, zo is onder meer in oktober 2019 gebleken, tijdens de door de rekenkamercommissie georganiseerde werkbijeenkomst van raadsleden, collegeleden en ambtenaren.

Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

AANBEVELINGEN

Op grond van de conclusies bevelen wij het volgende bij u op hoofdlijnen aan. Deze aanbevelingen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

De spelregels en rollen: Creëer een cultuur van samenwerken.

- 1) Organiseer binnen een half jaar een tweetal meerdaagse interactieve workshops; onder de begeleiding van een onafhankelijke externe partij. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport zouden hierbij als bouwstenen voor de invulling van de workshops kunnen worden gebruikt.
- 2) Organiseer voor het zomerreces een werkbijeenkomst voor alle raadsleden, het college, de griffie en het management van de organisatie. Met als doel de uitkomsten van de interactieve workshops te delen en verder uit te werken.
- 3) Spreek elkaar aan op het naleven van deze afspraken en evalueer ze na een half jaar. De griffie neemt hierin het voortouw.
- 4) Zorg voor een gedegen introductieprogramma voor toekomstige nieuwe raadsleden, waarin aandacht is voor kennisoverdracht maar ook voor de 'zachte kant' zoals het elkaar leren kennen, onderlinge omgangsvormen en periodieke intervisie.

Rolvastheid: Toets aan een kader en zorg voor een planning.

- 5) Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders tot een strategische visie voor 2040. Zorg ervoor dat deze actueel blijft.
- 6) Zorg voor een actuele lange termijnagenda die laat zien welke voorstellen wanneer aan de orde komen om de realisatie van visie en het beleidsprogramma dichterbij te brengen. Pas deze aan bij veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen.

Informatievoorziening: Extra aandacht voor tijdigheid en kwaliteit.

- 7) Laat de ambtelijke organisatie en griffie een voorstel ontwikkelen om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en pas het format aan.
- 8) Let bij de invulling van het format in het bijzonder op een aantal specifieke elementen.
- 9) College: Betrek de raad eerder bij belangrijke dossiers en neem de raad mee in het proces.

Vergaderpraktijk: Effectiever met meer debat, discipline, op hoofdlijnen.

- 10) Evalueer het huidige vergadermodel en onderzoek mogelijkheden om verbeteringen in het proces aan te brengen.
- 11) De voorzitter van de verschillende vergaderingen ziet strikt toe op de naleving van de regels, rolverdeling en vergaderdiscipline.

Externe oriëntatie: Bestuur burgergericht met het algemene belang voorop.

- 12) Stel een nota burgerparticipatie/overheidsparticipatie vast.

REACTIE VAN HET COLLEGE

Het college heeft gereageerd op de aanbevelingen; deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in bijlage 6.1 bij dit rapport. In bijlage 6.2 treft u ons nawoord aan.

TOT SLOT

'Samen werken voor de inwoners van Montferland' is de titel van dit rekenkameronderzoek. In dit onderzoek heeft de focus vooral gelegen op de interactie tussen de raad en college en ambtelijke organisatie. Een goede rolverdeling tussen deze geledingen is rand voorwaardelijk om tot een nog veel wezenlijker samenspel te komen, namelijk tussen gemeente en de inwoners, organisaties en bedrijven van Montferland. Hier ligt een grote uitdaging voor de gemeente de komende jaren.

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamercommissie de raad, het college en de organisatie handvatten te bieden die ertoe bijdragen om hun onderlinge samenspel te verbeteren. Om te kijken of dat zo is stelt de Rekenkamercommissie het op prijs binnen een half jaar te vernemen of en op welke wijze de aanbevelingen worden opgepakt. Tevens wordt voorgesteld om terug te kijken of de aanbevelingen ook echt werken.

De totstandkoming van dit rapport is, in de beleving van de Rekenkamercommissie, in soepel samenspel verlopen. Dit kwam tot uitdrukking in de grote deelname aan de quick scan vanuit raad, college en ambtelijke organisatie, de constructieve opstelling van de deelnemers aan de werkbijeenkomst en de informatieve en openhartige inbreng tijdens de interviews. De Rekenkamercommissie heeft dit zeer op prijs gesteld.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Montferland,

William van Deursen
voorzitter

Bijlagen:

- Onderzoeksrapport 'Samen werken voor de inwoners van Montferland'.

INHOUD

1. Inleiding	6
2. Opzet van het onderzoek	6
3. Uitkomsten van het onderzoek.....	8
4. Conclusies.....	19
5. Aanbevelingen	21
6. Bijlagen	25
6.1 Reactie van het college van B & W.....	25
6.2 Nawoord rekenkamercommissie	26
6.3 Geraadpleegde documenten.....	27

1. Inleiding

In de periode van februari – maart 2019 heeft de rekenkamercommissie fractiebezoeken afgelegd om enerzijds kennis te maken en anderzijds mogelijke onderzoeksonderwerpen te verkennen. Een onderwerp dat meermaals door fracties is genoemd betreft de samenwerking binnen en het functioneren van de driehoek tussen raad, college en organisatie.

De rekenkamercommissie heeft de vraag beoordeeld aan de hand van de gebruikelijke criteria en, in samenspraak met het presidium, besloten op dit verzoek in te gaan.

Gemeente Montferland heeft zeer recent een nieuw vergadermodel ingevoerd. Ook het verandertraject bestuurlijke vernieuwing is kortgeleden van start gegaan. Belangrijk daarbij is dat de raad en het college duidelijk opereren vanuit hun eigen rol, dat deze rollen herkend en gerespecteerd worden en dat het informatieverkeer tussen raad, college en organisatie daarop is afgestemd. Om in de toekomst te kunnen vaststellen in welke mate beide ontwikkelingen een bijdrage leveren aan de interactie tussen raad, college en organisatie is het belangrijk te beschikken over de inzichten die het onderzoek zal bieden.

2. Opzet van het onderzoek

2.1. Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om:

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

2.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

"Hoe effectief is het samenspel tussen raad en college (en ambtelijke organisatie)?"

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

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

Op sommige vragen zal een meer diepgaande beantwoording worden gegeven, terwijl op andere vragen minder uitgebreid wordt ingegaan. Dat komt omdat tijdens het onderzoek de focus is verscherpt, als gevolg van de resultaten uit de eerste fases van het onderzoek.

2.3. Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaats gevonden in een viertal fases:

1. Quick Scan Lokaal Bestuur.
2. Een werkbijeenkomst.
3. Analyse.
4. Rapportage.

1. Quick Scan Lokaal Bestuur

Het onderzoek is van start gegaan met de uitvoering van de Quick Scan Lokaal Bestuur, zoals die is ontwikkeld in het kader van het actieprogramma Lokaal Bestuur van de VNG. De vragenlijst is uitgezet bij de voltallige gemeenteraad (raadsleden en fractievolgers), het voltallig college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris, de griffier, het voltallige managementteam en een vijftal ambtenaren. De respons was hoog, namelijk 76%, waardoor betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan voor het geheel.

Met behulp van de vragenlijst is een algemeen beeld verkregen van hoe bevroagden aankijken tegen de verhouding tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en organisatie.

De uitkomsten van de Quick Scan Lokaal Bestuur treft u aan in hoofdstuk 3 van dit rapport. Wij willen u er hierbij op wijzen dat alleen vermeld wordt hoeveel procent het eens dan wel oneens is met de stelling. Daarbij wordt altijd de hoogste van de twee percentages vermeld. Het percentage geen antwoord/weet niet wordt niet weergegeven.¹

2. Een werkbijeenkomst

Op 16 oktober 2019 heeft een interactieve werkbijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van raad, college en ambtelijke organisatie. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van de enquête gepresenteerd en is gediscussieerd over mogelijke verbeteringen in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Ook is deze bijeenkomst gebruikt om de focus van het onderzoek te verscherpen en in beeld te krijgen waar de grootste uitdagingen en kansen liggen om tot verbeteringen te komen.

3. Analyse

De bevindingen uit de voorafgaande fases, die voortkomen uit oordelen en ervaringen van de betrokken spelers, zijn vervolgens 'getoetst' aan de hand van een beknopte documentenanalyse en interviews. Daarbij is verkend wat vanuit de literatuur en andere onderzoeken over deze onderwerpen kan worden geleerd. Voorts is gekeken naar wat er lokaal is vastgelegd. Belangrijkste documenten daarbij zijn het Plan van aanpak "Verandertraject bestuurlijke vernieuwing", Praktijkregels politieke avond Montferland, Handboek gemeenteraad 2018, het bestuurlijke deel van de gemeentelijke website en een aantal raadsvoorstellen van de afgelopen twee jaar. Daarnaast is het gehanteerde format voor het opstellen van raadsvoorstellen beoordeeld alsook de wijze waarop die concreet wordt ingevuld.

Vervolgens zijn nog enkele interviews gehouden om verkregen inzichten nog eens terug te leggen maar vooral ook inzicht te krijgen in de haalbaarheid van verschillende oplossingsrichtingen en te bezien welke voornemens voor verbetering er al bestaan. Gesproken is met een tweetal gemeenteraadsleden, de burgemeester, de portefeuillehouders Bestuurlijke vernieuwing en Personeel en Organisatie, de interim griffier en de waarnemend gemeentesecretaris.

¹ Hier volgt een voorbeeld: 56% vindt dat de raad en het college elkaars positie versterken. Hieruit kan niet worden afgeleid dat dus 44% vindt dat de raad en het college elkaars positie niet versterken. Want tot deze 44% behoren ook respondenten die op deze vraag hebben geantwoord met weet niet/geen mening.

Op die wijze worden de kansen op daadwerkelijke doorwerking van aanbevelingen vergroot en kan wellicht ook 'werk met werk' worden gemaakt.

4. Rapportage

De resultaten van de enquête en de werkbijeenkomst vormen samen met een documentenanalyse en de interviews de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het onderzoek geeft een beschrijving van de bestaande situatie op dusdanige wijze dat deze desgewenst kan dienen als nulmeting in de toekomst.

3. Uitkomsten van het onderzoek

De rekenkamercommissie wil met het rekenkameronderzoek duidelijkheid krijgen over effectiviteit van het samenspel tussen raad, college en organisatie in Montferland aan de hand van de volgende deelvragen:

Spelregels voor interactie en rolverdeling (paragraaf 3.1)	
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 organisatie?
3.	Hoe wordt met de spelregels in de praktijk omgegaan en hoe wordt dat beleefd?
4.	Wordt er ook volgens die rolverdeling gehandeld en hoe wordt dat ervaren?
5.	Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad beoordeeld?
Informatievoorziening (paragraaf 3.2)	
6.	Hoe verloopt de informatievoorziening tussen raad en college?
Ondersteuning vanuit de organisatie (paragraaf 3.3)	
7.	Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en hoe wordt dat ervaren?
De vergaderpraktijk (paragraaf 3.4)	
8.	Welke raadsinstrumenten worden wel en welke niet gebruikt?
9.	Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?
De externe oriëntatie (paragraaf 3.5)	
10.	Hoe wordt de externe oriëntatie van de raad, het college en de ambtelijke organisatie beoordeeld?

Om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

"Hoe effectief is het samenspel tussen raad en college (en ambtelijke organisatie)?"

In de navolgende paragrafen treft u onze bevindingen per thema aan:

- Paragraaf 3.1: Spelregels voor interactie en rolverdeling (vragen 1 t/m 5)
- Paragraaf 3.2: Informatievoorziening (vraag 6)
- Paragraaf 3.3: Ondersteuning vanuit de organisatie (vraag 7)
- Paragraaf 3.4: De vergaderpraktijk (vraag 8 en 9)
- Paragraaf 3.5: De externe oriëntatie (vraag 10)

3.1. De spelregels voor de interactie en rolverdeling

In deze paragraaf geven we antwoord op de eerste vijf deelvragen.

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

De spelregels zijn voornamelijk vastgelegd in het Handboek gemeenteraad van 2018, met als bijlagen:

- Het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad (2011);
- de verordening van raadscommissies (2010);
- de verordening ambtelijk bijstand en fractieondersteuning (2016).

Daarnaast is er de gedragscode integriteit raadsleden, wethouders en burgemeester (2016). Het reglement van orde en de gedragscode leggen de formele zaken vast conform de wet. De basis hiervoor is de Gemeentewet.

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

In de gedragscode integriteit voor de raadsleden, wethouders en burgemeester is vastgelegd hoe als raad om te gaan met belangenverstrengeling, nevenfuncties, geheimhoudingsplicht, geschenken en declaraties.

De verordening op de raadscommissies 2010 regelt de voorbereiding en orde van de vergaderingen van de raadscommissies. De verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning regelt de wijze waarop raadsleden een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken.

In het introductieprogramma van de huidige raad is aandacht besteed aan rollen van de gemeentelijke bestuursorganen, de werkwijze, raadsinstrumenten en informatievoorziening. Er is geen aandacht besteed aan de 'zachte' kant ervan in de vorm van wensen en afspraken over houding en gedrag. Volgens de geïnterviewden zijn er gedurende de afgelopen raadsperiode geen activiteiten geweest in de vorm van training of intervisie hoe in Montferland met elkaar om te gaan. Met de raad zijn in de afgelopen periode geen momenten geweest waarin de raadsleden met elkaar spraken over hoe zij met elkaar wensen om te gaan.

Vanaf september 2019 werkt de gemeenteraad volgens een nieuw vergadermodel. Het betreft een pilot op basis van learning-by-doing met een evaluatie na 6 maanden (maart 2020). Doel van dit nieuwe vergadermodel is om te komen tot verbetering in de verbinding tussen de gemeente(raad) en inwoners. De besluitvorming van de gemeenteraad vindt voortaan plaats in drie fases aan de hand van de BOB-methodiek (Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming) als onderdeel van de Politieke Avond Montferland (PAM)². Deze manier van vergaderen vraagt een nieuwe houding van de spelers. Het reglement van orde en de verordening van raadscommissies worden hierop aangepast zodra wordt besloten om ook in de toekomst met dit model te gaan werken.

De rekenkamercommissie heeft geen document(en) aangetroffen waarin de rolverdeling en de spelregels (inclusief gedrags- en omgangsvormen) tussen raad, college en ambtelijke organisatie zijn uitgewerkt.

² In de besluitvorming staat BOB model voor een drietal te herleiden fases. De eerste fase is de Beeldvormende fase: gericht op het actief vergaren van informatie. In deze fase kunnen interactieve gesprekken met inwoners en deskundigen van waarde zijn omdat oordeelsvorming en besluitvorming nog volgen. De tweede fase is de Oordeelsvormende fase. Het oordeel wordt gevormd op basis van de eerder vergaarde informatie en het debat met andere raadsleden. De derde fase is de Besluitvormende fase waarin het besluit wordt genomen. (Bron: Notitie Op weg naar de politieke avond Montferland (januari 2019), gemeente Montferland).

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

Raad en college hebben ieder een eigen wettelijk bepaalde positie. Beide organen functioneren nevensgeschikt (het college ontleent haar bevoegdheden dus niet aan de raad en vice versa).

Rol van de gemeenteraad

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

- Volksvertegenwoordiger;
- Kadersteller;
- Controleur van het college.

Volksvertegenwoordigende rol

De raad heeft het mandaat van de kiezers. De rol van volksvertegenwoordiging vormt de basis voor de kaderstellende en controlerende rol. Daarbij hoort het benoemen en ontslaan van bestuurders.

Kaderstellende rol

De raad geeft de hoofdrichting aan waar de gemeente op verschillende terreinen naartoe wil. Daarbij hoort tevens het budgetrecht en verordenend recht. De raad geeft daarmee de opdracht aan het college om dit beleid uit te voeren binnen de gestelde kaders, als 'opdrachtnemer'. Voor het stellen van kaders maakt de raad gebruik van instrumenten, zoals de meerjarenprogramma-begroting, de kadernota, het initiatiefrecht en het vaststellen van hoofdlijnen van beleid.

Controlerende rol

De raad controleert of het college het beleid heeft uitgevoerd binnen de door hem gestelde kaders. Voor deze rol maakt de raad gebruik van instrumenten om die controle uit te voeren, zoals de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag, de rekenkamerfunctie, de afgesproken evaluatiemomenten en het stellen van vragen.

Samenspel raad en griffie

De manier waarop de gemeenteraad en de griffie werken, stelt de gemeenteraad zelf vast. De griffie is een zelfstandige eenheid en staat los van de ambtelijke organisatie.

Rol van het college

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

- Uitvoeren van beleid;
- Ondersteunen raad bij 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, voor zover aan het college toebedeeld; 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 die burgers binden (verordenend recht raad);
- Ontwikkelen van door de raad vast te stellen 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 het de voorzitter, de burgemeester, die zorgdraagt namens het college voor goed werkgeverschap richting de gemeentesecretaris, waaronder een deugdelijke beoordelingscyclus.

Burgemeester

De burgemeester is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen taken. Als voorzitter van de raad en het college bewaakt de burgemeester de rollen en de rolinvulling van de raad en college en de eenheid van het collegebeleid. De burgemeester is verantwoordelijk voor de coördinatie en de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming.

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 college van burgemeester en wethouders;
- Opdrachtnemer college van burgemeester en wethouders;
- 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 geleverd moet worden, in lijn met de rol die het college heeft richting raad.

Als adviseur van het college zorgt de gemeentesecretaris voor de kwaliteit van de agenda van het college.

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 vanzelfsprekend verantwoordelijk voor het leveren van diensten aan inwoners, volgens het afgesproken kwaliteitsniveau, met in achtneming 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 technische en feitelijke vragen stellen aan de ambtelijke organisatie. De griffie houdt hier de regie op door afspraken te maken over de wijze waarop vragen gesteld kunnen worden en de termijn voor beantwoording.

Samenspel binnen de ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie werkt vanuit een organisatiefilosofie die aansluit bij de bestuurlijke wensen en de ontwikkelingen in de maatschappij.

3. en 4. Hoe wordt in de praktijk met de spelregels en rolverdeling omgegaan en hoe wordt dat beleefd?

De samenwerking tussen raad en college scoort op dit moment gemiddeld een 5,8 en men wil naar een gewenste samenwerking toe met een gemiddeld rapportcijfer 8.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Samenspel tussen raad en college blijkt dat:
<ul style="list-style-type: none"> • 52% vindt dat de taakverdeling tussen raad en college helder is.
<ul style="list-style-type: none"> • 54% van mening is dat raad en college er niet op letten dat ze de afgesproken taakverdeling nakomen.
<ul style="list-style-type: none"> • 62% vindt dat de raad zich onafhankelijk en kritisch opstelt bij de beoordeling van de uitvoering door het college.
<ul style="list-style-type: none"> • 56% vindt dat de raad en het college elkaars positie versterken.

In de Quick Scan Lokaal Bestuur, tijdens de werkconferentie en de interviews komt naar voren dat de raad nogal eens geneigd is om op de stoel van het college te gaan zitten met te veel aandacht voor details en onvoldoende op hoofdlijnen stuurt. De casus zandwinning Werfhout wordt hierbij vaak genoemd als voorbeeld van rolvermenging. Als reden hiervoor wordt gegeven de grote onvrede onder de inwoners uit de omgeving die zich niet gehoord voelden door de gemeente, waardoor de onderlinge relatie verharde en dreigde uit te lopen op een juridische procedure.

Binnen de gemeenteraad ligt de nadruk sterk op de ombudsfunctie³ en het belang van de 'eigen' kern en minder op het algemene belang van de gemeente Montferland. De volksvertegenwoordigende rol krijgt de meeste aandacht en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad komen minder goed uit de verf. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat 23 van de 25 raadsleden gekozen zijn op basis van voorkeursstemmen. De dialoog in bijeenkomsten van de raad gaat vaak niet over de hoofdlijnen uit het raadsvoorstel maar over details uit bijvoorbeeld de bijlagen. Raadsleden geven aan hiertoe over te gaan als het raadsvoorstel naar hun mening onvoldoende basis biedt om tot een zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen. Daarnaast betreft het college de raad op onderdelen niet tijdig in besluitvormingsprocessen en bedingt het bij de raad niet altijd voldoende ruimte. Overigens 'Rolvastheid' en 'vertrouwen' worden beide vaak genoemd als suggesties voor verbetering.

Als mogelijk suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:⁴
De raad zou zich niet bezig moeten houden met details, daar zijn de ambtenaren voor, en zich meer op hoofdlijnen moeten concentreren. Minder "incidentenpolitiek".
<ol style="list-style-type: none"> 1. Meer oog voor het algemeen belang i.p.v. territoriale deelbelangen; 2. Meer aandacht voor de kaderstellende rol en minder uitvoering; 3. Meer aandacht voor de mate waarin de gemeente erin slaagt haar doelen (zie programmabegroting eerste w-vraag) te realiseren.
Het college zou zaken die des colleges zijn bij het college kunnen houden en de gemeenteraad daarover nadrukkelijker van feedback kunnen voorzien. Daardoor zorg je er ook voor dat sturing door de raad op enkel de hoofdlijnen eenvoudiger wordt.
Meer als één college optreden, de raad duidelijke keuzes voorleggen met de daarbij behorende gevolgen.
Heldere raadsvoorstellen aanleveren, inleven in de Raad en de samenleving, intern soms beter op elkaar afstemmen.

³ De ombudsfunctie is geen formele rol van de gemeenteraad maar de raad krijgt deze rol vanuit de gemeenschap van Montferland als vanzelf toegedicht. Met de ombudsfunctie worden geluiden uit de samenleving opgepikt en via de raad doorgegeven naar het bestuur. Zo wordt als het ware gezorgd voor een politieke vertaling van dat wat onder inwoners leeft.

⁴ De suggesties voor verbetering in dit rapport zijn een letterlijke weergave van de suggesties voor verbetering die door raads-, collegeleden en ambtenaren zijn gegeven in de Quick scan Lokaal Bestuur.

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

Het functioneren van de raad scoort op dit moment gemiddeld een 5,3 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Kaderstellende rol van de raad blijkt dat:
• 50% vindt dat de raad eerst zorgt voor een goed beeld van het vraagstuk waarover het besluit gaat.
• 58% vindt dat de raad weet welke belangen er met het besluit gemoeid zijn.
• 50% van mening is dat de raad de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen en scenario's onvoldoende kent.
• 52% van mening is dat de raad onvoldoende weet of het besluit uitvoerbaar is.
• 64% de besluiten resultaatgericht vindt.
• 66% van mening is dat bij belangrijke onderwerpen de raad met het college afspreekt wanneer en hoe verantwoording door het college plaats vindt.
• 58% de besluiten onvoldoende evalueerbaar vindt.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Controlerende rol van de raad blijkt dat:
• 62% van oordeel is dat de raad controleert of het college het beleid juist uitvoert.
• 52% vindt dat de raad niet tijdig bijstuurt als dat nodig is.
• 60% vindt dat de raad geen goed zicht heeft op de resultaten die door gemeenschappelijke regelingen worden geboekt.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Volksvertegenwoordigende rol van de raad blijkt dat:
• 74% van mening is dat raadsleden zich verdiepen in wat burgers, organisaties en bedrijven belangrijk vinden.
• 78% vindt dat raadsleden niet alleen afgaan op informatie van het college maar zich ook zelfstandig informeren over wat er leeft in de samenleving.
• 68% de belangenafweging door de raad onvoldoende vindt.
• 56% van mening is dat raadsleden onvoldoende uitleggen aan de samenleving waarom een bepaalde belangenafweging is gemaakt.

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
We moeten elkaar wat meer gunnen en samen werken naar een lange termijn visie wat wil Montferland zijn en voor staan en daarop keuzes baseren. Dus ook wat we niet gaan doen.
Meer onderling vertrouwen, zowel in college als collega partijen. Meer uitgaan van gemeenschappelijk belang. Meer focus op hoofdlijnen ipv details.
Respect voor elkaar, duidelijke rolverdeling. Goede aanlevering van volledige stukken.

3.2 De informatievoorziening tussen raad en college

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 6.

6. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen raad en college?

Het functioneren van het college scoort op dit moment gemiddeld een 6,1 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2.

Actieve informatieplicht; van college aan raad

In de Gemeentewet artikel 169 en 180 is opgenomen dat het college en de burgemeester verplicht zijn om open te handelen om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Het college en de burgemeester dienen alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Dit betekent dat zij de afweging moeten maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is. Er wordt in deze paragraaf onderscheid gemaakt in de wijze waarop het college de raad informeert – de actieve informatieplicht - en de wijze waarop de raad van het college informatie kan verkrijgen, de passieve informatieplicht.

Voor de invulling van de actieve informatieplicht worden in Montferland – naast de reguliere raadsvoorstellen - verschillende instrumenten ingezet zoals de raadsbrief, formele publicaties, nieuwsbrieven, informatie avonden, memo, mail of telefonisch contact en persberichten. Sinds kort is hieraan de startnotitie toegevoegd.

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat 62% tevreden is over de invulling van de actieve informatieplicht door het college.

Tijdens de werkbijeenkomst en in de interviews is aangegeven dat het college meer draagvlak en begrip voor raadsvoorstellen zou kunnen realiseren door de raad eerder bij de voorbereiding van een voorstel te betrekken.

Passieve informatieplicht; van raad aan college

De passieve informatieplicht behelst het op verzoek van een raadslid verstrekken van inlichtingen. Het Informatieprotocol Montferland noemt de volgende raadsinstrumenten: interpellatie, technische vragen, schriftelijke vragen, vragen(half)uurtje voorafgaande aan de raadsvergadering en inlichtingen. Daarnaast bestaan de mogelijkheden van amendementen, moties, voorstellen van orde en initiatiefvoorstel.

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat 70% tevreden is over de invulling van de passieve informatieplicht door het college.

Uit de vragenlijst, de werkbijeenkomst en interviews blijkt dat de samenwerking tussen organisatie en raad in de praktijk niet altijd volgens de gemaakte afspraken plaatsvindt. Daarnaast verschilt men van mening over de wijze waarop men zou willen samenwerken. Op dit moment is afgesproken dat alle verzoeken om informatie en bijstand via de griffie lopen. In de praktijk worden ambtenaren vaker rechtstreeks benaderd door raadsleden. Sommigen zijn ervan overtuigd dat informatieverstrekking altijd via de griffie zou moeten lopen. Anderen zijn van mening dat veel onduidelijkheid, discussie en onvrede over voorstellen zou kunnen worden voorkomen indien er eerder in het traject rechtstreeks contact met de ambtenaar zou zijn om vragen te beantwoorden. Bijvoorbeeld in een themabijeenkomst of in de beeldvormende fase over een onderwerp.

3.3 De ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 7.

7. Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en hoe wordt dat ervaren?

De ondersteuning door de organisatie scoort op dit moment gemiddeld een 6,7 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,1. Aangezien uit zowel de werkconferentie als uit de interviews blijkt dat de kwaliteit van raadsvoorstellen een belangrijk thema is, wordt hieraan in deze paragraaf extra aandacht besteed.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Ondersteuning vanuit de organisatie blijkt dat:
• 68% vindt dat de organisatie voldoende oog heeft voor het politieke spel.
• 64% vindt dat de ambtenaren weten welke onderwerpen naar de raad moeten en welke door het college afgehandeld kunnen worden.
• 72% vindt dat de ambtelijke organisatie de deskundigheid heeft om de uitvoerbaarheid van politieke en bestuurlijke besluiten te beoordelen.
• 64% vindt dat de ambtenaren politieke dilemma's kunnen benoemen waar raad en college een besluit over moeten nemen.

Gemeente Montferland kent geen strategische visie; een meerjarig strategisch kader waarin de raad zijn ambities voor de komende jaren heeft vastgelegd. Een strategische visie is voor een gemeenteraad bij uitstek een document om te kunnen sturen op hoofdlijnen. Ook is er geen beleidsprogramma en actuele lange termijnplanning. Een beleidsprogramma is een eerste aanzet om tot uitvoering te komen en is opgesteld door de gemeenteraad of een groot deel van de raad. Wel heeft het college recentelijk de Startnotitie Missie en Visie/'Corporate Story' vastgesteld⁵. Daarnaast is er een coalitieprogramma, een kadernota, een programmabegroting en wordt er gewerkt met termijnagenda. De startnotitie Missie en Visie/'Corporate Story' bevat de missie en visie van de gemeente Montferland en tevens de corporate story alsmede een voorstel voor verdere uitwerking en besluitvorming. De notitie omvat ook een eerste uitwerking van de 4 pijlers waarlangs de missie en visie zou kunnen worden vorm gegeven. De startnotitie wordt aan de gemeenteraad aangeboden als opinie van het college.

Het is op basis van het (format van het) raadsvoorstel mogelijk om aan te geven aan welk onderdeel van de programmabegroting het voorstel bijdraagt, maar dit maakt onderdeel uit van een algemeen kopje Wettelijke grondslag en/of kader. De raad geeft voor het overige geen opdrachten aan het college zoals dat bijvoorbeeld kan in de vorm van bestuursopdrachten.

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 wisselwerking 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. Op het moment van onderzoek worden zowel de functie van griffier als de functie van gemeentesecretaris waargenomen.

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 dient alert te zijn op het volledig informeren en tijdig betrekken van de raad. De raad moet om informatie vragen als deze achterwege blijft en kan zelf aangeven wanneer en op welke wijze hij betrokken wil zijn bij de kaderstelling.

De kwaliteit van de raadsvoorstellen

Uit de Quick Scan Lokaal Kwaliteit van de stukken blijkt dat:
• 68% vindt dat de bestuurlijke voorstellen begrijpelijk en inzichtelijk zijn;
• 70% vindt dat de voorstellen bruikbaar zijn;
• 54% vindt dat de voorstellen aan raad en college geen keuzemogelijkheden laten zien;
• 56% vindt dat de voorstellen niet laten zien wat er in de samenleving leeft over het onderwerp;

⁵ Het college van burgemeester en wethouders heeft op 5 november jl. de Missie en Visie/'Corporate Story' Montferland als opiniestuk vastgesteld. Voordat het opiniestuk door de gemeenteraad wordt vastgesteld vindt in januari een informatieavond plaats en kan de gemeenteraad kennisnemen van het opiniestuk. In de bijbehorende startnotitie staat vermeld dat de missie en visie is gebaseerd op verschillende bestuurlijke en ambtelijke bijeenkomsten waarin is gewerkt aan de 'corporate story'. Ook is geput uit de bijeenkomsten Eén Montferland van najaar 2018, waarin samen met raad, college en ambtenaren is gesproken over de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in onze gemeente. Volgens het college van burgemeester en wethouders heeft ook het coalitieakkoord 'Samen krijgen we het voor elkaar' zijn vertaling gekregen in de missie en visie en de 'corporate story' en biedt bestuurlijke vernieuwing een kader voor de verdere vaststelling en uitwerking.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 62% is van mening dat de voorstellen aangeven welke financiële middelen en ambtelijke capaciteit met een vraagstuk gemoeid zijn; |
| <ul style="list-style-type: none"> • 58% vindt dat de voorstellen tijdig worden aangeleverd. |

De gemeente Montferland hanteert, zoals andere gemeenten, een vast format voor de raadsvoorstellen. Het huidige format voor raadsvoorstellen kent de volgende opbouw: onderwerp, te nemen besluit, waarom dit voorstel, effect, argumenten, wettelijke grondslag en/of kader, kanttekeningen/risicoparagraaf, uitvoering en planning, communicatie, kosten, baten en dekking, participatie en communicatie, uitvoering en evaluatie. Uit een analyse van de raadsvoorstellen blijkt dat dit format consequent wordt toegepast.

De wijze waarop de onderdelen worden gevuld laat een wisselend beeld zien; dit komt naar voren wanneer wordt gekeken naar een aantal voorstellen uit het afgelopen jaar. Het wisselende beeld betreft vooral: een summier versus uitgebreide invulling van de verschillende onderdelen, de mate waarin en de wijze waarop kanttekeningen worden belicht en de koppeling van argumenten aan verschillende belanghebbenden.

Binnen de ambtelijke organisatie vindt een systematische bewaking plaats op de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De gemeentesecretaris is hiervoor verantwoordelijk.

In de Quick Scan Lokaal Bestuur en de werkbijeenkomst zijn zaken genoemd, die van groot belang zijn om tot goede besluitvormingsprocessen te komen. In de voorstellen aan commissie en raad moeten deze dan ook worden aangetroffen, zo wordt gesteld.

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.

Deze elementen zijn ook terug te vinden in criteria voor goede raadsvoorstellen, zoals in eerdere onderzoeken in andere vergelijkbare gemeenten zijn gehanteerd. Daarbij wordt vaak 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.

In algemene zin kan worden gesteld dat het gehanteerde format ruimte biedt om verschillende aspecten, die bij de oordeels- en besluitvorming een rol horen te spelen, te behandelen. Toch worden daarbij enkele opmerkingen gemaakt, ook gezien de inbreng vanuit de werkbijeenkomst en de interviews, de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur en de analyse van raadsvoorstellen van het afgelopen jaar.

Bij het onderdeel 'kanttekeningen/risicoparagraaf' is in principe ruimte voor het aangeven van de risico's in of in relatie tot het voorstel. De invulling is over het algemeen mager. Datzelfde geldt voor het kopje kosten, baten en dekking. Het benoemen van alternatieven/opties is facultatief gesteld en wordt in de regel alleen bij grotere projecten opgenomen. Daarnaast is een raadsvoorstel niet altijd zelfstandig leesbaar, maar wordt vaker verwezen naar de bijlage. In geen van de onderzochte raadsvoorstellen wordt onder het kopje Wettelijke grondslag en/of kader verwezen naar de programmabegroting. Ook wordt niet verwezen naar de samenhang met andere beleidsontwikkelingen of -terreinen (integraliteit).

De helderheid en de compleetheit van de probleemanalyse is soms matig. Ook het opnemen van de argumenten van de verschillende belangstellenden en belanghebbenden kan explicieter gebeuren dan nu vaak het geval is. het bewust inzetten op hoofdlijnen is temeer van belang, gelet op de beoogde rolverdeling raad - college (zie ook paragraaf 3.1). Een aanhaking van het voorstel bij een strategische visie voor Montferland kan daarbij een hulpmiddel vormen. Dat is op dit moment niet mogelijk aangezien Montferland niet beschikt over een strategische visie.

Op basis van het voorafgaande punt kunnen in de voorstellen ook meer systematisch alternatieve oplossingsrichtingen worden gepresenteerd.

Onder het onderdeel 'participatie en communicatie' wordt niet expliciet opgenomen op welke wijze de samenleving is betrokken bij het betreffende voorstel, wat het resultaat daarvan is, in welke mate dit resultaat is doorvertaald, en hoe de terugkoppeling naar de betrokkenen plaatsvindt dan wel heeft plaatsgevonden.

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
Rol van de ambtelijke organisatie is door raadslid moeilijk te volgen. Zou goed zijn om meer ambtelijke uitleg te krijgen in de beeldvormende rondes.
De aangeleverde stukken zijn niet sterk en zorgen er ook voor dat de raad teveel op de detail gaat zitten. Veel helderder maken wat er ter besluitvorming voor ligt.
Heldere raadsvoorstellen aanleveren, inleven in de Raad en de samenleving, intern soms beter op elkaar afstemmen.
Wellicht meer oog voor integraliteit van voorstellen/evaluaties, waardoor consequenties van besluiten (lees: hoe werkt het uit in de praktijk) duidelijker voor het voetlicht komen.

3.4 De vergaderpraktijk

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvragen 8 en 9.

8. Welke raadsinstrumenten worden wel en welke niet gebruikt?

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat mondelinge vragen in Montferland vaak worden ingezet en een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek of raadsenquête weinig of nooit.

- Vaak worden toegepast:
 - Mondelinge vragen
- Met enige regelmaat worden toegepast:
 - Punten agenderen
 - Amendement
 - Moties
- Soms worden toegepast:
 - Schriftelijke vragen⁶
 - Ambtelijke bijstand
- (vrijwel) nooit worden toegepast:
 - Initiatief voorstel
 - Interpellatie
 - Raadsonderzoek
 - Raadsenquête

Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur, werkbijeenkomst en interviews komt tevens het beeld naar voren dat de raad niet meer initiatief neemt via inzet van instrumenten zoals interpellatie, raadsonderzoek of raadsenquête omdat men verwacht dat daarvoor binnen de raad onvoldoende draagvlak is.

9. Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat 81% van de raadsleden en fractievolgers de werkdruk als te hoog ervaart. Uit de werkbijeenkomst en de interviews blijkt dat deze werkdruk, sinds de invoering van het nieuwe vergadermodel, alleen maar als hoger wordt ervaren. De intermenselijke relatie binnen de gemeenteraad is niet goed. Het politieke debat wordt meestal door dezelfde personen gevoerd.

⁶ Opgemerkt wordt dat dit de officiële raadsinstrumenten betreft. Technische vragen worden hiermee niet bedoeld. Uit de werkbijeenkomst en de interviews blijkt dat er wel veel technische vragen worden gesteld.

Daarnaast wordt aangegeven dat er betere sturing/regie van de voorzitter nodig is. In interviews wordt aangegeven dat men een introductieprogramma heeft gemist voor met name 'nieuwe' raadsleden. Een programma dat een traject omvat waarin niet alleen aandacht is voor kennisoverdracht maar ook voor de 'zachte kant' zoals het elkaar leren kennen, onderlinge omgangsvormen en periodieke intervisie. Ook volgt uit de interviews dat met name 'nieuwe' raadsleden zich sterk afvragen of ze zich opnieuw verkiesbaar zouden stellen als de huidige vergaderpraktijk niet verbetert.

Bovenstaand beeld wordt ondersteund door de conclusies uit het advies inzake het nieuwe vergadermodel gemeenteraad Montferland (januari 2019)⁷. Hierin trekt de werkgroep vergadermodel Montferland de volgende conclusies:

1. Er is te weinig interactie met de samenleving;
2. Het besluitvormingsproces in de gemeente Montferland is niet overzichtelijk en weinig transparant;
3. De vergaderingen kennen te weinig structuur in doel, omvang en duur;
4. De raad kent te weinig thematische sturing op de eigen agenda en wordt hierin teveel gestuurd door het college;
5. Het debat verdient verbetering.

Deze conclusies hebben de werkgroep doen besluiten om de focus van het nieuwe vergadermodel te leggen op: a) interactie met de samenleving, b) debat en profilering en effectiviteit en c) efficiëntie van de eigen vergaderingen. De werkgroep stipt tevens het belang aan van de politieke cultuur als belangrijke factor in de wijze waarop de samenleving zich betrokken voelt, het debat zich ontwikkelt en in de effectiviteit en efficiëntie van vergaderingen.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Vergaderpraktijk blijkt dat:
• 57% ontevreden is over de manier waarop de verschillende vergaderingen worden voorgezeten.
• 80% de vergaderingen niet effectief vindt.
• 77% niet tevreden is over het politieke debat in de raad.
• 74% tevreden is over de ondersteuning door het presidium.
• 94% tevreden is over de ondersteuning door de griffier.
• 94% tevreden is over de ondersteuning door de griffie als geheel.

Als positief aspect van het nieuwe vergadermodel wordt in interviews genoemd dat het politieke debat is verbeterd en er meer tijd voor beeldvorming en participatie vanuit de samenleving mogelijk is. Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
Meer overleg op voorhand, zoeken naar overeenkomsten i.p.v. speuren naar verschillen.
Meer naar de hoofdlijn, betere regie/sturing van de voorzitter.
Minder negatief doen tegen elkaar in de raad. Serieus werk gaan maken van PAM ⁸ . Minder op detail-/uitvoeringsniveau gaan zitten.
Zorgen dat niet heel veel spreektijd genomen wordt door een enkeling.
Minder schorsingen.

3.5 Externe oriëntatie

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 10.

10. 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 6,1 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2.

⁷ Op weg naar de politieke avond Montferland (januari 2019), Werkgroep vergadermodel Montferland, Advies inzake nieuw vergadermodel gemeenteraad Montferland.

⁸ PAM: verwijst naar de Politieke Avond Montferland; het nieuwe vergadermodel van de gemeenteraad. (zie ook paragraaf 3.1).

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Oriëntatie op de samenleving blijkt dat:
• 54% vindt dat de raad ervoor zorgt dat burgers, bedrijven en organisaties betrokken worden bij het gemeentelijk beleid.
• 92% van mening is dat raadsleden toegankelijk en aanspreekbaar zijn voor burgers.
• 74% vindt dat het college weet wat er leeft in de samenleving.
• 46% vindt dat het college duidelijk naar de samenleving communiceert over de bestuurlijke koers en belangrijke besluiten.
• 52% vindt dat het college goed zicht heeft op initiatieven in de samenleving.

In de Quick Scan Lokaal Bestuur komt de externe oriëntatie van de gemeente als belangrijk aandachtspunt naar voren. Vooral wordt daarbij gedoeld op de externe oriëntatie van de ambtelijke organisatie. Volgens de deelnemers aan het onderzoek, werkbijeenkomst en interviews kan de kennis en het organiserend vermogen in de samenleving veel beter worden benut en de kans op draagvlak voor te nemen besluiten daarmee worden vergroot. Kijkend naar de praktijk van het afgelopen jaar blijkt sprake van goede, maar ook minder goede voorbeelden. Zo wordt de 'Begrotingsmarkt' meermaals genoemd als goed voorbeeld. Het college is bij de besluitvorming soms te snel en neemt belanghebbenden hierin dan niet mee.

Er is geen nota Burgerparticipatie (ook wel overheidsparticipatie genoemd). Met een dergelijke nota kan een beleidsmatige basis worden gelegd om ook daadwerkelijk ruimte te bieden aan initiatieven en opvattingen van burgers, organisaties en bedrijven. Met de in de nota opgenomen checkvragen kan de raad de voorstellen toetsen of aan de uitgangspunten voor burgerparticipatie is voldaan. Daarmee kan op systematische wijze inhoud worden gegeven aan de burgerparticipatie. Wel is voorzien in een inspraakverordening en wordt vanuit het verandertraject bestuurlijke vernieuwing sinds kort gewerkt met een startnotitie voor projecten, beleidsplannen en/of ontwikkelplannen. In de startnotitie wordt specifiek de vraag gesteld: Wie gaan wij daarbij betrekken?

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
Politiek interessanter en begrijpelijker maken voor de inwoner. Men blijft bij het idee, het is al beslist.
Beleidsmedewerkers zouden meer betrokken kunnen zijn bij de vraagstukken die in de lokale samenleving spelen. Minder adviseren van achter het bureau.
Inwoners beter aan de voorkant betrekken/mee laten denken. Belangrijke besluiten/ontwikkelingen goed communiceren.
Participatie is niet in alle gevallen een vanzelfsprekendheid. Het is nog vaak te ad hoc. Als participatie omgezet gaat worden naar een structurele beleidsmatige aanpak zijn er stappen vooruit te zetten.

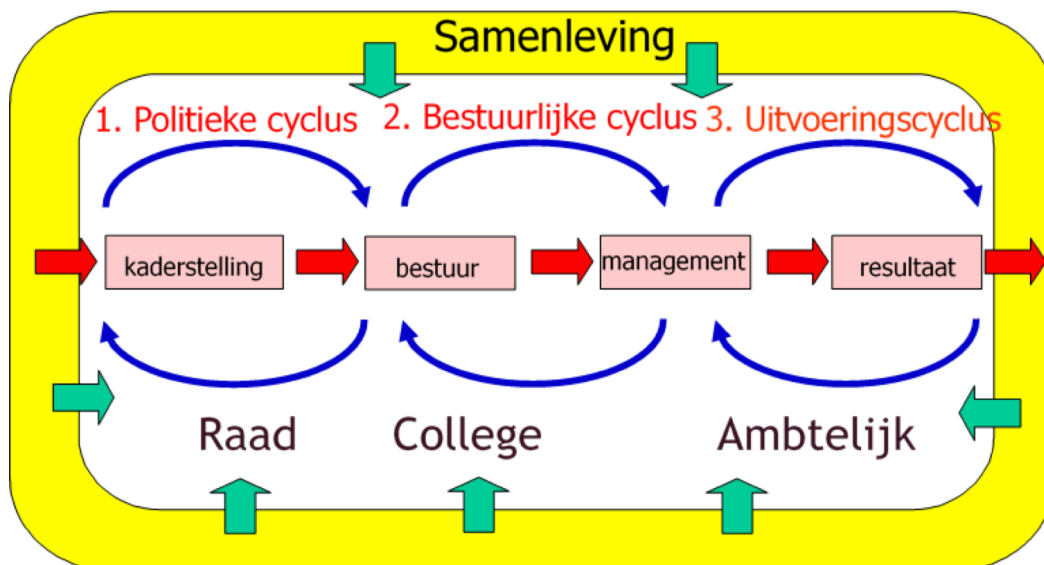
4. Conclusies

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 Montferland.

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 Montferland. 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 input uit de samenleving, die wordt vertaald in kaders en beleid.

Het algemene beeld is dat op alle terreinen het feitelijk functioneren fors achterblijft bij de ambities die raadsleden, college en ambtelijke organisatie hebben. Het volgende beeld is daarvoor illustratief.

Onderwerpen	Gemiddelde score huidige situatie	Gemiddelde score gewenste situatie
(1) Functioneren van de raad	5,3	8
(2) Functioneren van het college	6,1	8,2
(3) Samenspel tussen raad en college	5,8	8
(4) Ondersteuning aan raad en college	6,7	8,1
(6) Oriëntatie op de samenleving	6,1	8,2

4.1. De spelregels voor de interactie en rolverdeling

De spelregels zijn voornamelijk vastgelegd in het Handboek gemeenteraad van 2018. Er is geen document waarin de rolverdeling en de spelregels (inclusief gedrags- en omgangsvormen) tussen raad, college en ambtelijke organisatie is uitgewerkt. Raad en college hebben ieder een eigen wettelijke positie. Het functioneren van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Technische en feitelijke vragen kunnen via de griffie aan de ambtelijke organisatie worden gesteld.

Op dit moment scoort de samenwerking tussen raad en college een 5,8 en men wil naar een gewenste samenwerking toe met een gemiddeld rapportcijfer 8. Het functioneren van de raad scoort op dit moment gemiddeld een 5,3 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8. De raad is nogal eens geneigd om op de stoel van het college te gaan zitten met te veel aandacht voor details en stuurt onvoldoende op hoofdlijnen. Binnen de gemeenteraad ligt de nadruk sterk op het via de ombudsfunctie invulling te geven aan de volksvertegenwoordigende rol waardoor er minder aandacht is voor het algemene belang van Montferland. De dialoog in bijeenkomsten van de raad gaat vaak niet over de hoofdlijnen uit het raadsvoorstel maar over details uit bijvoorbeeld de bijlagen.

4.2. De informatievoorziening tussen raad en college

Het functioneren van het college scoort op dit moment gemiddeld een 6,1 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2. 62% is tevreden over de invulling van de actieve informatieplicht door het college; 70% over de passieve informatieplicht. Opvallend is wel dat men tevens vindt dat het college de raad op onderdelen niet tijdig betreft in besluitvormingsprocessen en bij de raad niet altijd voldoende ruimte bedingt.

4.3. De ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie

De samenwerking tussen organisatie en raad vindt in de praktijk niet altijd volgens de gemaakte afspraken (griffie als scharnier tussen raad en organisatie) plaats.

Gemeente Montferland kent geen strategische visie, beleidsprogramma of lange termijnplanning. Wel is er startnotitie Missie en Visie/‘Corporate Story’, een coalitieprogramma, een kadernota en een programmabegroting.

De gemeente Montferland hanteert een vaste format voor raadsvoorstellen en dit wordt consequent toegepast. De wijze waarop de onderdelen worden ingevuld laat een wisselend beeld zien. Elementen die men belangrijk vindt dat in een raadsvoorstel aan de orde komen zijn: een heldere probleemanalyse, expliciete afweging van belangen, het opnemen van alternatieven, gerichtheid op hoofdlijnen en afstemming met andere beleidsterreinen. Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur, werkbijeenkomst, interviews en eigen onderzoek blijkt dat alternatieven/opties (dat facultatief is gesteld) in de regel alleen wordt opgenomen bij grotere projecten, een raadsvoorstel niet altijd zelfstandig leesbaar is, niet verwezen wordt naar het programma van de programmabegroting en de samenhang met andere beleidsontwikkelingen of -terreinen. Ook wordt in het voorstel niet expliciet opgenomen op welke wijze de samenleving is betrokken bij het betreffende voorstel en wordt niet expliciet vermeld wat de argumenten zijn van verschillende belanghebbenden.

4.4. De vergaderpraktijk

Mondelinge vragen in Montferland worden vaak ingezet en een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek of raad enquête weinig of nooit. 81% van de raadsleden en fractievolgers ervaart de werkdruk als te hoog. Een introductieprogramma voor met name ‘nieuwe’ raadsleden waarin niet alleen aandacht is voor kennisoverdracht maar ook voor de ‘zachte kant’ wordt gemist. De intermenselijke relatie binnen de gemeenteraad is niet goed. Sinds kort vergadert de raad op pilot basis volgens een nieuw vergadermodel.

Als positief aspect van het nieuwe vergadermodel wordt genoemd dat het politieke debat is verbeterd en er meer tijd is voor beeldvorming en participatie vanuit de samenleving. Als negatief aspect wordt benoemd dat de toch al te hoge werkdruk met de invoering van het nieuwe vergadermodel, nog hoger is geworden.

4.5. Externe oriëntatie

Men is van mening dat de kennis en het organiserend vermogen in de samenleving beter kan worden benut en dat daarmee de kans op draagvlak voor te nemen besluiten kan worden vergroot. Er is geen nota Burgerparticipatie (ook wel overheidsparticipatie genoemd).

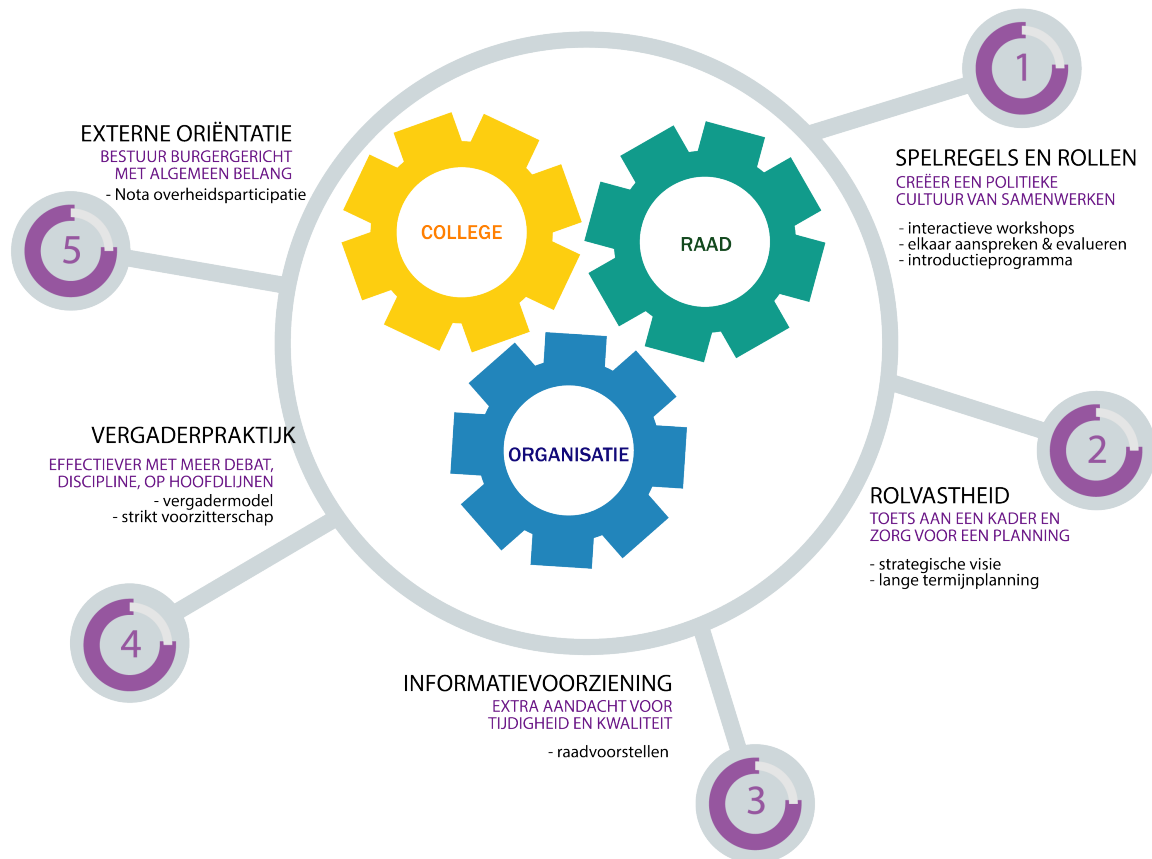
Wel is voorzien in een inspraakverordening en wordt vanuit het verandertraject bestuurlijke vernieuwing sinds kort gewerkt met een startnotitie voor projecten, beleidsplannen en/of ontwikkelplannen. In de startnotitie wordt specifiek de vraag gesteld: Wie gaan wij daarbij betrekken?

5. Aanbevelingen

Alle aanleiding dus om te zoeken hoe dichter bij de beoogde ambitie kan worden gekomen. De wil om dat ook daadwerkelijk te doen is ook uitdrukkelijk aanwezig, zo is onder meer in oktober 2019 gebleken, tijdens de door de rekenkamercommissie georganiseerde werkbijeenkomst van raadsleden, collegeleden en ambtenaren.

De uitkomsten uit de Quick Scan Lokaal Bestuur zijn besproken in de werkbijeenkomst en daaruit is een aantal aandachtspunten voor de interactie tussen raad, college en organisatie naar voren gekomen. Hierbij wordt een drietal begrippen telkens weer genoemd: 'Rolvastheid', 'verbinding' en 'vertrouwen'. Deze kunnen worden verbeterd door op de volgende vijf thema's in te zetten:

1. De spelregels en rollen: Creëer een cultuur van samenwerken;
2. Rolvastheid: Toets aan een kader en zorg voor een planning;
3. Informatievoorziening: Extra aandacht voor tijdigheid en kwaliteit;
4. Vergaderpraktijk: Effectiever met meer debat, discipline, op hoofdlijnen;
5. Externe oriëntatie: Bestuur burgergericht met het algemene belang voorop.



5.1 De spelregels en rollen: Creëer een politieke cultuur van samenwerken.

De spelregels en rollen zijn opgenomen in de Gemeentewet en de Handreiking gemeenteraad 2018. Maar dat betekent nog niet dat iedereen deze regels kent, erkent en naleeft. Daarnaast ligt binnen de gemeenteraad de nadruk op dit moment sterk op de ombudsfunctie en het belang van de 'eigen' kern en minder op het algemene belang van de gemeente Montferland. De raad dient zich door individuele vragen niet te laten afleiden van de hoofdlijnen. Pas als er sprake is van een patroon is er aanleiding om individuele vragen aan de orde te stellen.

De grootste opgave is om de interactie tussen raad en college conform deze rollen en spelregels ook op die wijze in te vullen, niet op elkaars stoelen te gaan zitten en elkaar ook (tijdig) in de goede positie te brengen. De politieke cultuur van samenwerken is een belangrijke factor in de wijze waarop de samenleving zich betrokken voelt, het debat zich ontwikkelt en in de effectiviteit en efficiëntie van vergaderingen.

Aanbevelingen:

- 1) Organiseer binnen een half jaar een tweetal meerdaagse interactieve workshops; onder de begeleiding van een onafhankelijke externe partij. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport zouden hierbij als bouwstenen voor de invulling van de workshops kunnen worden gebruikt. De eerste interactieve workshop voor fractievoorzitter en plaatsvervangend fractievoorzitters en een tweede voor fractievoorzitters/plaatsvervangend fractievoorzitters, collegeleden, gemeentesecretaris en griffier, met als doel:
 - a) Weten met wie je de gemeente Montferland bestuurt (inzicht in persoon en drijfveren);

- b) Ten dienste van het algemeen belang een bredere invulling geven aan de volksvertegenwoordigende rol (en niet alleen de ombudsfunctie) en heldere afspraken maken over de invulling hiervan;
 - c) Een gedragen opvatting over de spelregels en rollen die is vertaald in schriftelijke afspraken.
- 2) Organiseer voor het zomerreces een werkbijeenkomst voor alle raadsleden, het college, de griffie en het management van de organisatie. Met als doel de uitkomsten van de interactieve workshops te delen en verder uit te werken.
 - 3) Spreek elkaar aan op het naleven van deze afspraken en evalueer ze na een half jaar. De griffie neemt hierin het voortouw.
 - 4) Zorg voor een gedegen introductieprogramma voor toekomstige nieuwe raadsleden, waarin aandacht is voor kennisoverdracht maar ook voor de 'zachte kant' zoals het elkaar leren kennen, onderlinge omgangsvormen en periodieke intervisie.

5.2 Rolvastheid: Toets aan een kader en zorg voor een planning

Belangrijk is dat de raad de details over laat aan het college en het college de raad in positie brengt om op hoofdlijnen te sturen en afgewogen keuzes te maken. Het maken van afspraken over hoofdlijnen van beleid is dan belangrijk zodat een voorstel aan een bovenliggend kader kan worden getoetst. Een strategische visie, een meerjarig beleidsprogramma en een lange termijnagenda kunnen hierbij helpen.

Aanbevelingen:

- 5) Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders tot een strategische visie voor 2040. Zorg ervoor dat deze actueel blijft.
- 6) Zorg voor een actuele lange termijnagenda die laat zien welke voorstellen wanneer aan de orde komen om de realisatie van visie en het beleidsprogramma dichterbij te brengen. Pas deze aan bij veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen.

5.3 Informatievoorziening: Extra aandacht voor tijdigheid en kwaliteit

Tijdens de werkbijeenkomst en in de interviews is 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.

Een raadsvoorstel dient zo te zijn opgebouwd en geschreven dat het voldoende basis biedt voor zorgvuldige besluitvorming zonder dat raadsleden de noodzaak voelen om details in de bijlagen te raadplegen. Dat vraagt om een goed format en kwaliteitsbewaking. In het format voor raadsvoorstellen dat op dit moment wordt gebruikt worden niet alle elementen die belangrijk worden geacht voor een goede besluitvorming expliciet benoemd.

Aanbevelingen:

- 7) Laat de ambtelijke organisatie en griffie een voorstel ontwikkelen om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en het format dusdanig aan te passen dat deze de elementen omvat die belangrijk worden gevonden, zoals:
 - o een heldere probleemanalyse;
 - o expliciete afweging van belangen;
 - o het opnemen van alternatieven;
 - o gerichtheid op hoofdlijnen;
 - o afstemming met andere beleidsterreinen;
 - o de aanhaking en bijdrage aan de strategische visie en programmabegroting.
- 8) Let bij de invulling van het format in het bijzonder op:
 - o de helderheid en compleetheit van de probleemanalyse;
 - o het in beeld brengen van de verschillende belangen, betrokkenen en invalshoeken;
 - o alsook de wijze waarop dit kan leiden tot alternatieve oplossingsrichtingen;
 - o afstemming met andere beleidsterreinen qua inhoud en planning.
- 9) College: Betrek de raad eerder bij belangrijke dossiers en neem de raad mee in het proces.

5.4 Vergaderpraktijk: Effectiever met meer debat, discipline, op hoofdlijnen.

Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur en de werkbijeenkomst is gebleken dat de raad het zeer op prijs stelt vroegtijdig door het college te worden betrokken bij een belangrijk dossier. Voorkomen moet worden dat dichtgetimmerde voorstellen worden aangereikt. Met de nieuwe vergaderstructuur kan daarop ook beter worden ingespeeld. Een duidelijke fase van beeldvorming biedt daarvoor kansen. Vervolgens kan in de oordeelsfase de weging van argumenten plaatsvinden en het debat worden gevoerd, waarna de besluitvorming kan plaatsvinden. De eerste ervaringen met het nieuwe vergadermodel zijn zowel positief als negatief. Door hierin tussentijdse aanpassingen aan te brengen, kunnen nadelen worden opgeheven en voordelen worden uitgebreid. Om effectiever te vergaderen is een goede vergaderdiscipline noodzakelijk. De voorzitter stuurt hier op.

Aanbevelingen:

- 10) Evalueer het huidige vergadermodel en onderzoek daarbij in ieder geval de mogelijkheden om:
 - a) De werkdruk te verminderen;
 - b) De kwaliteit van het politiek debat te vergroten;
 - c) De mogelijkheden van informatieverstrekking en beantwoording van vragen door de ambtenaar te vergroten bijvoorbeeld in de vorm van een politieke markt. Ambtenaren kunnen dan vragen beantwoorden van raadsleden en fractievolgers. Het onderwerp kan dezelfde avond of tijdens de volgende vergadering aan de orde komen.
 - d) Een goede balans te vinden in het aantal technische en mondelinge vragen en de kwaliteit ervan te verhogen. Ook hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een politieke markt.
 - e) Inzichtelijk te maken wat de opbrengst is van beeldvormende- en oordeelsvormende sessies tijdens de Politieke Avond Montferland (PAM) zodat alle raadsleden en fractievolgers over dezelfde informatie beschikken. (en niet het audioverslag geheel moeten terugluisteren).
- 11) De voorzitter van de verschillende vergaderingen ziet strikt toe op de naleving van de regels, rolverdeling en vergaderdiscipline.

5.5 Externe oriëntatie: Bestuur burgergericht met het algemene belang voorop

Een belangrijke opgave voor de gemeente Montferland ligt in de komende jaren bij de versterking van de externe oriëntatie, zo blijkt uit de Quick Scan Lokaal Bestuur en de werkbijeenkomst. Er wordt op dit moment gewerkt met een startnotitie bij projecten, maar een nota Burgerparticipatie (of overheidsparticipatie) ontbreekt nog. Door de inwoners van Montferland meer bij het beleid of de uitvoering daarvan te betrekken, ontstaat meer draagvlak voor een voorstel. Wat het weer gemakkelijker maakt voor raadsleden om op hoofdlijnen te sturen, met het algemene belang voorop.

Aanbevelingen:

- 12) Stel een nota burgerparticipatie/overheidsparticipatie vast.

6. Bijlagen

6.1 Reactie van het college van B & W



Rekenkamercommissie Montferland
d.t.v. mevrouw E.H.A. Peters, secretaris

Gemeentehuis	Bergvredestraat 10 6942 GK Didam
Postadres	Postbus 47 6940 BA Didam
T	(0316) 291 391
F	(0316) 291 388
I	www.montferland.info
E	gemeente@montferland.info

Behandeld door: Dhr. G. van Leeuwen
Ons kenmerk: 19uit24568
Uw kenmerk: --
Bijlage(n): --

Telefoonnummer: 0316-291311
Behorend bij: --
Datum: 8 januari 2020
Uw brief van: 11 december 2019

Onderwerp: bestuurlijke reactie deelrapport Samen werken voor de inwoners van Montferland"

Geachte Rekenkamercommissie,

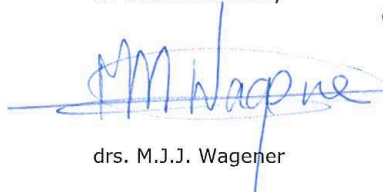
Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het deelrapport "Samen werken voor de inwoners van Montferland" van 11 december 2019. U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hieronder aan.

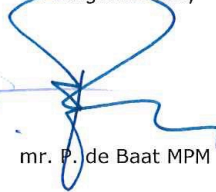
De in het deelrapport opgenomen conclusies en aanbevelingen nemen wij voor kennisgeving aan en wij ondersteunen deze van harte. Een aantal aanbevelingen, bijvoorbeeld de aanbevelingen onder 5.2., is samen met de gemeenteraad al in gang gezet.

In uw rapport onder 5.1. "De spelregels en rollen: Creëer een politieke cultuur van samenwerken" heeft u aangegeven dat "het de grootste opgave is om de rollen en spelregels van de raad, het college en de organisatie op een juiste wijze in te vullen. Hierbij is het van belang niet op elkaars stoel(en) te gaan zitten en elkaar (ook) tijdig in de goede positie te brengen". Hierop willen wij graag nog als volgt reageren.

Wij vinden het belangrijk dat, nadat het eindrapport door de gemeenteraad is behandeld, we gezamenlijk (de raad, het college en de organisatie) de aanbevelingen gaan bespreken. Belangrijke vragen als, hebben wij allemaal hetzelfde beeld bij de aansluiting tussen de uitkomsten en de aanbevelingen, maar ook welke prioritering hieraan moet worden toegekend, kunnen dan gezamenlijk worden beantwoord. Mogelijk dat een groep, samengesteld uit een afvaardiging van de gemeenteraad, het college en de organisatie, hiermee aan de slag kan gaan. En wellicht dat uw Rekenkamercommissie, in het naschrift, ons allen hierbij nog enkele tips en trucs kan meegeven.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Montferland,
De secretaris wnd., De burgemeester,


drs. M.J.J. Wagener


mr. P. de Baat MPM

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 8 januari 2020. In algemene zin neemt het college onze aanbevelingen over, wat ons tot positief stemt. Daarnaast zijn wij positief over de voortvarendheid waarop dit thema op dit moment wordt opgepakt. Het college vraagt aan de Rekenkamercommissie of zij wellicht in het naschrift nog enkele tips en trucs kan meegeven met name ten aanzien van de aanbevelingen van 5.1 "De spelregels en rollen: Creëer een politieke cultuur van samenwerken". Wij geven graag gehoor aan dit verzoek.

Zoals verwoord in hoofdstuk 4 zijn de raad, het college en de ambtelijke organisatie alle drie 'raderen' die op elkaar ingrijpen. Met elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Alle drie de raderen moeten soepel draaien, om tot zichtbare resultaten te komen die gedragen worden door de inwoners van Montferland. Uit het onderzoek blijkt dat als we kijken naar de ambitie en het feitelijk functioneren de grootste uitdaging is gelegen in het samenspel binnen de gemeenteraad. Vandaar dat onze eerste aanbeveling ook hierop is gericht. In onze optiek zou het zijn aan te bevelen om in eerste instantie de focus te leggen op het verbeteren van het samenspel binnen de gemeenteraad en het verbeteren van de vergaderpraktijk om direct daarna de verbinding te zoeken met het college en de organisatie. E.e.a. bij voorkeur onder begeleiding van een onafhankelijke externe partij.

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamercommissie de raad, het college en de organisatie handvatten te bieden die ertoe bijdragen om hun onderlinge samenspel te verbeteren. Uiteraard vernemen wij graag of dit zo is en stelt de Rekenkamercommissie het op prijs om binnen een half jaar te vernemen of en op welke wijze de aanbevelingen worden opgepakt.

Het waarmaken van de ambitie dient door de partners zelf te worden opgepakt. Wij hebben er alle vertrouwen in dat ook zal gebeuren, aangezien wij tijdens ons onderzoek hebben kunnen constateren dat bij alle drie de partners de wil om dat ook daadwerkelijk te doen uitdrukkelijk aanwezig is.

6.3 Geraadpleegde documenten

- Plan van aanpak “Verandertraject bestuurlijke vernieuwing” (maart 2019), gemeente Montferland.
- Op weg naar de politieke avond Montferland (april 2019), gemeente Montferland.
- Raadsmonitor (oktober 2019), gemeente Montferland.
- Format raadsvoorstel (2015), gemeente Montferland.
- Protocol informeren voor een sterk lokaal bestuur (2015), gemeente Montferland.
- Gedragscode integriteit raadsleden, wethouders en burgemeester (mei 2016), gemeente Montferland.
- Presentatie nieuwe raad (april 2018), gemeente Montferland.
- Praktijkregels politieke avond Montferland (september 2019), gemeente Montferland.
- Handboek gemeenteraad 2018 (februari 2018), gemeente Montferland.
- Verslag ‘Een Montferland’ bijeenkomst (september 2018), gemeente Montferland.
- Programma Follow up Een Montferland (december 2018), gemeente Montferland.
- Coalitieprogramma 2018 – 2022 Samen krijgen wij het voor elkaar (april 2018), gemeente Montferland.
- Verordening burgerinitiatief (dec 2010), gemeente Montferland.
- Memo strategische visie Montferland 2025 (december 2015), gemeente Montferland.
- Raadsvoorstel uitvoering strategische projecten Montferland 2025 (februari 2016), gemeente Montferland.
- Bestuurlijke vernieuwing sjabloon (2019), gemeente Montferland.
- Startnotitie Missie en Visie/‘Corporate Story’ (november 2019), gemeente Montferland.
- Het Haarens Vergadermodel (januari 2016), Els Boer, Krachtig Lokaal Bestuur.
- Actieprogramma Lokaal Bestuur (januari 2014), W. Ganesj en S. Sijbers, gemeente Arnhem.
- Naar een soepel samenspel (april 2014), Onderzoek naar de interactie tussen gemeenteraad en college in Boxtel, Rekenkamercommissie Boxtel.
- Besturingsfilosofie Heemskerk (januari 2018), gemeente Heemskerk.
- Besturingsfilosofie gemeente Gooise meren (november 2014), gemeenten Naarden, Muiden en Bussum.
- Van Raadsontmoeting via raadscommissie naar raadsvergadering (november 2017), gemeente Renkum.
- Sturen in dienstbaarheid (maart 2015), Rien Fraanje, Raadslid.nu.
- Een willekeurige selectie van een tiental raadsvoorstellen uit 2018 en 2019.