

# Samen Werken voor Rheden

Onderzoek naar het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie



**Rekenkamercommissie Rheden**

Versie: Definitief rapport  
Datum: 27 september 2023

gemeente Rheden 

## Inhoud

1	Inleiding .....	3
2	Opzet onderzoek.....	4
2.1	Onderzoeksvragen.....	4
2.2	Aard en vorm van het onderzoek .....	4
3	Uitkomsten van het onderzoek.....	6
3.1	Inleiding.....	6
3.2	De spelregels voor de interactie en rolverdeling .....	7
3.3	De informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het college .....	15
3.4	De ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie.....	17
3.5	De vergaderpraktijk .....	19
3.6	Oriëntatie op de samenleving .....	21
4	Een aantal thema's nader bekeken .....	23
4.1	De hoeveelheid raadsvragen .....	23
4.2	Sturen op hoofdlijnen.....	26
4.3	Kwaliteit van de raadsvoorstellen.....	27
4.4	Capaciteit van de ambtelijke organisatie .....	29
4.5	Participatie met de samenleving .....	30
5	Conclusies.....	32
6	Aanbevelingen .....	35
	BIJLAGEN .....	40
1	Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders .....	41
2	Nawoord rekenkamercommissie .....	44
3	Geraadpleegde documenten .....	45
4	Voorbeeld Manifest.....	46

## 1 Inleiding

Zowel vanuit de gemeenteraad als vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Rheden is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een onderzoek naar de samenwerking binnen en het functioneren van de driehoek tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Het is belangrijk dat de gemeenteraad en het college duidelijk opereren vanuit hun eigen rol, dat deze rollen herkend en gerespecteerd worden en dat het informatieverkeer tussen de gemeenteraad, het college en ambtelijke organisatie daarop is afgestemd.

Daarnaast wordt lopende dit onderzoek het huidige vergadermodel door een extern bureau geëvalueerd, als gevolg waarvan mogelijk aanpassingen aan het vergadermodel zouden kunnen plaatsvinden. Om in de toekomst te kunnen vaststellen in welke mate een aangepast vergadermodel een bijdrage levert aan de interactie tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie is het belangrijk te beschikken over de inzichten die het onderzoek zal bieden. Tijdens het onderzoek is, via de griffie, afstemming gezocht met het proces van de ontwikkeling van het vergadermodel zodat beide trajecten elkaar zo mogelijk kunnen versterken en dat de raadsleden effectief en efficiënt worden bevraagd.

### Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Gestart wordt met een beschrijving van de opzet van het onderzoek (hoofdstuk 2), waarna u in hoofdstuk 3 de uitkomsten van het onderzoek aantreft. In hoofdstuk 4 hebben wij een aantal opvallende thema's nader onderzocht, waarna u in hoofdstuk 5 en 6 respectievelijk de conclusies en aanbevelingen aantreft. De bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn opgenomen in bijlage 1 en 2.

## 2 Opzet onderzoek

Het doel van het onderzoek is om:

- Inzicht te krijgen in het huidige functioneren van het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Met specifieke aandacht voor elkaars rollen.
- Bouwstenen aan te reiken voor de verbetering in de interactie tussen de gemeenteraad, het college en ambtelijke organisatie en binnen de gemeenteraad.

### 2.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

**Hoe effectief is het samenspel tussen de gemeenteraad en het college (en de ambtelijke organisatie)?**

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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

De rekenkamercommissie houdt er rekening mee dat op sommige vragen een meer diepgaande beantwoording kan worden gegeven, terwijl op andere vragen minder uitgebreid wordt ingegaan. Tijdens het onderzoek wordt dieper ingegaan op een aantal thema's, mede op basis van de resultaten uit de eerste fases van het onderzoek.

### 2.2 Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart 2023 tot en met mei 2023 en is uitgevoerd in eigen beheer door de externe leden van de Rekenkamercommissie Rheden.

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

Beknopt weergegeven zijn tijdens het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

#### Stap 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 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met behulp van de vragenlijst is een algemeen beeld

verkregen van hoe bevrageden aankijken tegen de verhouding tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

De respons was hoog, namelijk 91%, waardoor betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan voor het geheel. 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.<sup>1</sup>

### Stap 2: Werkbijeenkomst

Op 18 april 2023 heeft een interactieve werkbijeenkomst met vertegenwoordigers van gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie plaatsgevonden. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van de enquête gepresenteerd en is gediscussieerd over mogelijke verbeteringen in het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Ook is deze bijeenkomst gebruikt om een verdere focus aan te brengen en in beeld te krijgen waar de grootste uitdagingen en kansen liggen om tot verbeteringen te komen.

### Stap 3: Analyse fase

De bevindingen uit de voorafgaande fases, die voortkomen uit oordelen en ervaringen van de betrokken stakeholders, 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 Handboek gemeenteraad 2022", het reglement van orde, 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 7 (groeps)interviews gehouden om de verkregen inzichten nog eens terug te leggen maar vooral ook om 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, 5 beleidsmedewerkers, alle leden van het directieteam, de griffier en de gemeentesecretaris.

### Stap 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.

De bevindingen zijn ter correctie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en de griffier. Daarna is het rapport aangevuld met conclusies en aanbevelingen en voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn opgenomen in bijlage 1 en 2.

Het volledige rapport wordt aan de gemeenteraad van Rheden aangeboden en gepresenteerd tijdens een voorbereidende of oriënterende vergadering.

---

<sup>1</sup> 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.

### 3 Uitkomsten van het onderzoek

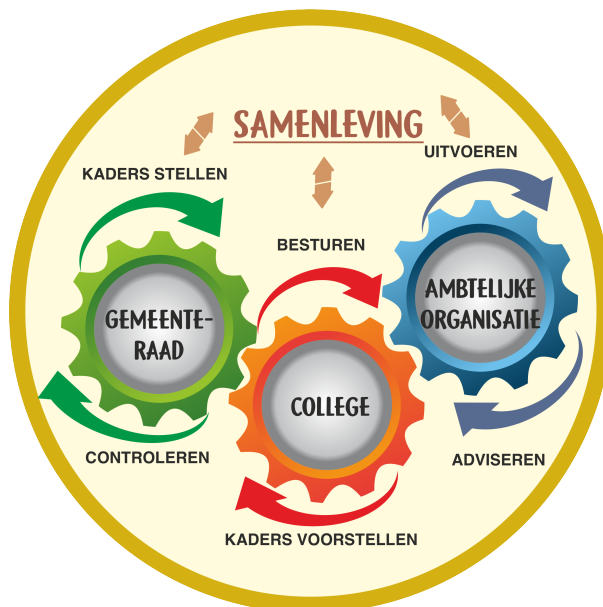
De rekenkamercommissie wil met het rekenkameronderzoek inzicht krijgen in de effectiviteit van het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie in de gemeente Rheden. Dit inzicht is nodig om uiteindelijk (in hoofdstukken 5 en 6) bouwstenen aan te kunnen reiken om de interactie tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie te versterken.

#### 3.1 Inleiding

Aan de hand van het onderzoeken van een aantal deelvragen wordt een antwoord gezocht op de hoofdvraag van dit onderzoek: *"Hoe effectief is het samenspel tussen gemeenteraad en het college (en de ambtelijke organisatie)?"*

#### Wanneer is het samenspel effectief?

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

De gemeenteraad 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.

#### Deelvragen

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

<b>Spelregels voor interactie en rolverdeling (paragraaf 3.2)</b>	
1.	Welke spelregels zijn vastgelegd voor de interactie tussen de gemeenteraad, het college en ambtelijke organisatie?
2.	Hoe wordt met de spelregels in de praktijk omgegaan en hoe wordt dat beleefd?
3.	Hoe is de rolverdeling tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke 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 gemeenteraad beoordeeld?
<b>Informatievoorziening (paragraaf 3.3)</b>	
6.	Hoe verloopt de informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het college?
<b>Ondersteuning vanuit de organisatie (paragraaf 3.4)</b>	
7.	Hoe is de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en hoe wordt dat ervaren?
<b>De vergaderpraktijk (paragraaf 3.5)</b>	
8.	Welke raadsinstrumenten worden wel en welke niet gebruikt?
9.	Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?
<b>Oriëntatie op de samenleving (paragraaf 3.6)</b>	
10.	Hoe wordt de oriëntatie op de samenleving van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie beoordeeld?

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

## **3.2 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 de gemeenteraad, het college en ambtelijke organisatie?***

Met name in het reglement van orde zijn de spelregels opgenomen voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad. De spelregels betreffen vooral de werkwijze binnen de gemeenteraad. Daarnaast wordt op onderdelen verwezen naar het college en wethouders. Gedrags- en omgangsvormen tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn niet opgenomen in het reglement van orde.

Verder is er een verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning die dateert uit 2003 en is in het handboek voor de gemeenteraad de werkwijze van de Technische Agenda Commissie (TAC) opgenomen. De Technische Agenda Commissie stelt de agenda vast voor de voorbereidende- en oriënterende vergaderingen. Deelnemers aan de TAC zijn de fractievoorzitters en de gemeentesecretaris. <sup>2</sup>

Tijdens het introductieprogramma van de huidige gemeenteraad in 2022 heeft een algemene introductie plaatsgevonden maar is geen specifieke aandacht besteed aan de rollen van de gemeentelijke

---

<sup>2</sup> In het reglement van orde is opgenomen dat de agendacommissie bestaat uit de wisselende voorzitters van de voorbereidende- en oriënterende vergadering en de voorzitter. Het voornemen bestaat om dit document binnen afzienbare termijn te actualiseren.

bestuursorganen, de werkwijze en informatievoorziening. Wel heeft in januari 2023 een bijeenkomst plaatsgevonden over raadsinstrumenten en de informatievoorziening via iBabs, het raadsinformatiesysteem. Het introductieprogramma is vooral ingestoken op inhoudelijke thema's. In het verleden is beperkt aandacht besteed aan de 'zachte' kant van het werk in de vorm van wensen en afspraken over houding en gedrag. Inmiddels is hier, lopende het onderzoek, verandering in gekomen en is tijdens een bijeenkomst over integriteit en goed bestuur op 20 april 2023 aandacht besteed aan houding en gedrag tijdens het debat.

Door geïnterviewden wordt de sfeer in de gemeenteraad over het algemeen als goed beoordeeld. De spelregels zijn vastgelegd in:

- Het Handboek Gemeenteraad van 2022 -2026
- Reglement van orde (2018)
- Gedragscode bestuurlijke integriteit (2020 en 2022)
- Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning Rheden (2003)
- Memo raadsvragen (2022)
- Memo behandeling van moties vreemd aan de orde (2023)

Belangrijkste onderdeel hiervan is het Handboek Gemeenteraad. Het reglement van orde en de gedragscode leggen de formele zaken vast conform de wet. De basis hiervoor is de Gemeentewet.

#### Handboek Gemeenteraad van 2022 – 2026

Hierin worden onder meer de verschillende taken van een gemeenteraadslid omschreven (kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende), de raadsinstrumenten en het vergadermodel.

#### Het Reglement van orde

In het reglement van orde is vastgelegd wie binnen de gemeenteraad met welke taken is belast (voorzitter, griffier, bestuurlijk coördinatieoverleg, seniorenconvent en agendacommissie), hoe de voorbereiding en de orde van de vergaderingen eruitziet, wat de procedure is bij stemmingen en welke instrumenten raadsleden kunnen inzetten (moties, e.d.). Ook wordt hierin uitleg gegeven van de verschillende vergaderingen (voorbereidende, oriënterende en raadsvergadering) en de benoeming en installatie van raadsleden, wethouders en raadsvolgers. Daarnaast het aanwijzen van een zitplaats aan niet raadsleden/raadsvolgers onderdeel uit van het reglement van orde, evenals de mogelijkheid tot correctie van conceptverslag door wethouders en het informeren van het college bij een initiatiefvoorstel, schriftelijke vragen of een verzoek tot interpellatie of inlichtingen.

#### Gedragscode bestuurlijke integriteit

In de gedragscode bestuurlijke integriteit zijn afspraken vastgelegd voor raadsleden over het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling, het veilig bewaren van vertrouwelijk/geheime informatie, geschenken en uitnodigingen en het gebruik van voorzieningen van de gemeente. De gedragscode voor burgemeester en wethouders is in 2022 vastgesteld en kent dezelfde opzet als die van de raadsleden.

#### Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning Rheden (2003)

De verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning regelt de wijze waarop raadsleden een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. Hierin is onder meer opgenomen dat een raadslid een verzoek kan doen om feitelijke informatie van geringe omvang, inzage in documenten die openbaar zijn, bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand. Het raadslid wendt zich met dit verzoek tot de griffier. In de verordening zijn spelregels opgenomen inzake wie (ambtenaar of griffie) welk verzoek op pakt, de voorwaarden waaraan een verzoek dient te voldoen en hoe gehandeld wordt bij het weigeren van een verzoek of wanneer een raadslid niet tevreden is over de verleende bijstand. In deze verordening zijn tevens regels opgenomen over de financiële bijdrage die fracties ontvangen als tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie.



### Memo raadsvragen (2022)

Het Memo raadsvragen (vastgesteld op 31 oktober 2022) voorziet in een nadere set van afspraken en regels voor alle raadsvragen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen schriftelijke vragen, rondvraag vragen en technische vragen.

### Memo behandeling vreemd aan de orde (2023)

In het Memo behandeling vreemd aan de orde (vastgesteld op 27 februari 2023) is de ruimte die het reglement van orde biedt om in de behandelwijze van moties vreemd aan de orde nader ingevuld.

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

Gemeenteraad en het college hebben ieder een eigen wettelijk bepaalde positie. Beide organen functioneren nevensgeschikt (het college ontleent haar bevoegdheden dus niet aan de gemeenteraad 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad geeft de hoofdrichting aan waar de gemeente op verschillende terreinen naartoe wil. Daarbij hoort tevens het budgetrecht en verordenend recht. De gemeenteraad 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 gemeenteraad controleert of het college het beleid heeft uitgevoerd binnen de door hem gestelde kaders. Voor deze rol maakt de gemeenteraad gebruik van instrumenten om die controle uit te voeren, zoals de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag, de rekenkamer, 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 en de burgemeester**

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 gemeenteraad;
- 'Eigenaar' van de ambtelijke organisatie.

### Uitvoeren van beleid

Als dagelijks bestuur geeft het college uitvoering aan de doelen die de gemeenteraad 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 gemeenteraad bij kaders en wetgeving

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

- Voorbereiding van de begroting, jaarrekening en kadernota (budgetrecht gemeenteraad);
- Voorbereiding van verordeningen die burgers binden (verordenend recht gemeenteraad);
- Ontwikkelen van door de gemeenteraad vast te stellen hoofdlijnen van beleid (kaderstellende rol gemeenteraad).

### Informeren van de gemeenteraad

Het college verschaft de gemeenteraad alle informatie die hij nodig heeft voor de invulling van zijn rol, zowel in de kaderstelling als in de controle. Het college en de gemeenteraad maken systematisch afspraken over de informatie die de gemeenteraad wil hebben, wanneer, op welk detailniveau en in welke vorm, zodat de gemeenteraad 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 gemeenteraad. 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 gemeenteraad en het college bewaakt de burgemeester de rollen en de rolinvulling van de gemeenteraad 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 portefeuillevverdeling 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 gemeenteraad. 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. Om als professional effectief te kunnen werken in een gemeentelijke organisatie, is het van belang dat een ambtenaar zich kan verplaatsen in politieke bestuurders. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is dan ook een onmisbare competentie.

#### 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 gemeenteraad 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 ambtelijke 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?***

In het kader van het inwerkprogramma van de gemeenteraad is opdracht verleend aan een extern bureau. Het bureau is in maart 2023 gestart met de werkzaamheden en gaat de gemeenteraad begeleiden bij het herijken van het vergadermodel en trainen in debatvaardigheden en voorzittersvaardigheden. In april heeft een bijeenkomst over integriteit plaats gevonden.

#### **Samenwerking tussen de gemeenteraad en het college**

Samenwerking raad en college	
Huidige score	6,7
Gewenste score	8,2

De samenwerking tussen de gemeenteraad en het college scoort op dit moment gemiddeld een 6,7 en de invullers van de Quick Scan Lokaal Bestuur willen naar een gewenste samenwerking toe met een gemiddeld rapportcijfer 8,2.

#### Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Samenspel tussen de gemeenteraad en het college blijkt dat:

- 71% vindt dat de taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college helder is.
- 55 % van mening is dat de gemeenteraad en het college erop letten dat ze de afgesproken taakverdeling nakomen.
- 89 % vindt dat de gemeenteraad zich onafhankelijk en kritisch opstelt bij de beoordeling van de uitvoering door het college.
- 55 % vindt dat de gemeenteraad en het college elkaars positie versterken.

In de Quick Scan Lokaal Bestuur, tijdens de werkconferentie en de interviews wordt de rolvastheid van de gemeenteraad vaker als aandachtspunt benoemd. Daarbij wordt vooral gewezen op het grote aantal detailvragen, waardoor het debat niet over de hoofdlijnen en kaders gaat maar over details en de uitvoering.

Een deelnemer aan de enquête verwoordt dit als volgt:

*“De gemeenteraad kan groeien in zijn kaderstellende rol en gezamenlijk expliciet maken wat daarbij aan abstractieniveau past voor onze gemeente. En vervolgens het college vertrouwen te geven in de uitvoering. Vooral het aantal gedetailleerde raadvragen roept deze opmerking op. Vaak is een krantenartikel of een vraag van een inwoner aanleiding voor formele raadvragen.”*

#### Gegeven suggesties voor verbetering

De woorden ‘Rolvastheid’, ‘Vertrouwen’ en ‘Transparantie’ worden vaak genoemd als suggesties voor mogelijke verbetering. De oplossing wordt vooral gezocht in de onderlinge communicatie: kwaliteit van de stukken, meer informeel overleg, korte lijnen, bellen in plaats van gelijk schriftelijke vragen stellen, inzet van andere overlegvormen, politieke sensitiviteit.

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering: <sup>3</sup>
Wat ik merk is dat er regelmatig discussie is over wat de gemeenteraad doet of moet doen en het college. Het is belangrijk hierin meer duidelijkheid en verwachtingen naar elkaar uit te spreken.
Sturen op hoofdlijnen en uitvoering ligt bij het college.
Investeer in de raadsleden en blijf rolvast.
De Raad kan nog veel strakker in zijn rol als controlerend, kaderstellend en volksvertegenwoordigd orgaan komen. Ik denk dan met name aan dualer werken, maar ook raadsbreed werken op proces en diversiteit laten zien op de inhoud. Daarmee bedoel ik: in gezamenlijkheid bepalen hoe vaak we geïnformeerd willen worden, waarop gerapporteerd wordt, hoe vaak we kunnen bijsturen. En laat de diversiteit in standpunten dan maar blijken in de vergaderingen. Daardoor komt het college meer in zijn rol als uitvoerend orgaan en is er meer mogelijkheid voor partijen om volksvertegenwoordigend op te treden.
Het college zou de gemeenteraad meer in positie kunnen brengen door meer politieke keuzes te maken en deze uit te leggen aan de inwoners. De gemeenteraad zou de uitvoering meer aan het college moeten geven. Goede monitoring van de resultaten kan de raad meer vertrouwen geven.
Nog beter naar elkaar luisteren.
Meer (in)formeel overleg. Samen verantwoordelijk delen.

<sup>3</sup> 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.

**Relatie tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie**

Zoals eerder aangegeven is het functioneren van de ambtelijke organisatie de verantwoordelijkheid van het college. Toch is tijdens het onderzoek vooral op deze relatie enige wrijving geconstateerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de gemiddelde score die vanuit de organisatie aan het functioneren van de gemeenteraad op dit moment wordt toegekend en vice versa.

	Raad/volgers	College	Organisatie
Functioneren van de raad	6,5	6,3	5,7
Functioneren van het college	7,0	7,3	7,2
Ondersteuning aan raad en college	6,2	7,5	6,9

De gemeenteraad is een lekenbestuur dat besluiten moet nemen op basis van informatie die door de ambtelijke organisatie via het college aan hem wordt aangereikt. Daarnaast kunnen besluiten van de gemeenteraad alleen tot uitvoering worden gebracht als daarvoor voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is. Op beide punten worden door raadsleden en raadsvolgers knelpunten ervaren. Vanuit de kant van de organisatie wordt vooral gewezen op het hoge aantal vragen dat door de gemeenteraad wordt gesteld en de gedetailleerdheid ervan. De beantwoording hiervan kost veel tijd die niet besteed kan worden aan andere zaken. Ook wordt dit soms ervaren als wantrouwen naar de medewerker toe. Naast een algemene beschrijving van de ervaringen in het vervolg van dit hoofdstuk zal in hoofdstuk 4 dieper worden ingegaan op het aantal raadvragen, de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de ambtelijke capaciteit.

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

Functioneren gemeenteraad	
Huidige score	6,3
Gewenste score	8,2

Het functioneren van de gemeenteraad scoort op dit moment gemiddeld een 6,3 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2. Onderstaand treft u de belangrijkste uitkomsten uit de Quick scan aan.

**Ten aanzien van kaderstelling:**

Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Kaderstellende rol van de gemeenteraad blijkt dat:
<ul style="list-style-type: none"> <li>69% vindt dat de gemeenteraad 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 gemeenteraad weet welke belangen er met het besluit gemoeid zijn.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>54% van mening is dat de gemeenteraad de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen en scenario's voldoende kent.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>82% vindt dat de raad het college voldoende mandaat geeft voor de uitvoering van beleid.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>56% van mening is dat de gemeenteraad onvoldoende weet of het besluit uitvoerbaar is.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>79% de besluiten resultaatgericht vindt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>54% de besluiten onvoldoende evalueerbaar vindt.</li> </ul>

**Ten aanzien van controle:**

<b>Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Controlerende rol van de gemeenteraad blijkt dat:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 77% van oordeel is dat de gemeenteraad controleert of het college het beleid juist uitvoert.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 72% vindt dat de gemeenteraad bij belangrijke onderwerpen afsprekt met het college wanneer en hoe verantwoording door het college plaatsvindt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51% van mening is dat de gemeenteraad niet weet of de gewenste effecten van gemeentelijk beleid worden gerealiseerd.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 44% vindt dat de gemeenteraad niet tijdig bijstuurt als dat nodig is.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 56% vindt dat de gemeenteraad geen goed zicht heeft op de resultaten die door gemeenschappelijke regelingen worden geboekt.</li> </ul>

**Ten aanzien van volksvertegenwoordiging:**

<b>Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad blijkt dat:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 59% van mening is dat gemeenteraadsleden zich verdiepen in wat burgers, organisaties en bedrijven belangrijk vinden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 67% 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>• 51% de belangenafweging door de gemeenteraad onvoldoende vindt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41% van mening is dat raadsleden onvoldoende uitleggen aan de samenleving waarom een bepaalde belangenafweging is gemaakt.</li> </ul>

**Meest opvallende punten ten aanzien van de rol van de gemeenteraad:**

In de Quick Scan Lokaal Bestuur, tijdens de werkconferentie en de interviews komt naar voren dat de gemeenteraad in de regel veel aandacht heeft voor details en onvoldoende op hoofdlijnen stuurt. Aangegeven wordt dat de dialoog in bijeenkomsten van de gemeenteraad gaat vaak niet over de hoofdlijnen uit het raadsvoorstel maar over details. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op het thema Sturen op hoofdlijnen.

**Gegeven suggesties voor verbetering**

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt, richting gemeenteraad, onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
Houd de goede punten vast: we hebben een zeer gemotiveerde en nieuwsgierige raad die respectvol en oprecht geïnteresseerd met elkaar, het college en de ambtelijke organisatie om kan gaan.
De gemeenteraad kan groeien in zijn kaderstellende rol en het gezamenlijk maken van afspraken over waar de rol van de raad stopt en die van het college begint. Dit geeft veel duidelijkheid en geeft de raad gelegenheid zich meer te richten op de kaderstellende en controlerende rol. Daarnaast wordt dan ook de organisatie niet continue overbelast door bijvoorbeeld de hoeveelheid raadsvragen en hoge mate van verwacht detail in de beleidsstukken en verantwoording daarover. Dit kan ook voor de volheid in de agenda van de gemeenteraad een oplossing bieden.
Bewustwording van rol en mogelijkheden van de gemeenteraad (instrumenten), aandacht voor en invulling van controleerbare doelen (smart maken).
Controle in het verlengde van sturing op hoofdlijnen - niet op uitgevoerde activiteiten maar op het doelbereik.
Regelmatig evalueren met elkaar, het college en met name met de inwoners.
Gebruik raadsvergaderingen meer om met elkaar in discussie te gaan om deze doelen/kaders expliciet te maken en leg daarmee minder accent tot verantwoording roepen van het college.

## Het Griffieplan 2023

Ten aanzien van de rol van de gemeenteraad is het belangrijk om het Griffieplan 2023 dat in januari van dit jaar is vastgesteld te vermelden. Dit plan beschrijft de verwachtingen tussen de gemeenteraad (werkgeverscommissie) en de griffie op basis van de ambities voor de raadsperiode 2022 - 2026.

Voor de gemeenteraad:

- Is toegerust in de rollen;
- Kent een vergadermodel dat daarbij past;
- Vergadert in een nieuw gebouw met de laatste techniek.

En de griffie:

- Heeft en houdt de basis op orde;
- Ondersteunt de raad proactief in de rollen;
- Voldoet aan de wettelijke en gebruikerseisen (raadsleden en inwoners) op het gebied van informatievoorziening en digitalisering.

Om deze ambities waar te kunnen maken is besloten tot een doorontwikkeling van de griffie door de uitbreiding van de griffie met een raadsadviseur.

Ten aanzien van de gemeenteraad constateert de griffie<sup>4</sup> dat de gemeenteraad sterk lijkt te hechten aan de controlerende rol, maar dat om inhoudelijk richting te geven aan de toekomst van de gemeente en dichterbij de inwoner te staan de inzet op kaderstelling en volksvertegenwoordiging noodzakelijk is.

In het raadsvoorstel Griffieplan is opgenomen dat in 2023 extra ingezet wordt op:

- Raadscommunicatie;
- De afstand naar de inwoner verkleinen door de inwoner in de dorpen op te zoeken;
- Actief burgerschap bij jongeren te vergroten (de motie jeugdtraad of jongerenpanel)
- Het actualiseren van de verordeningen;
- De toetsing op de kwaliteit van stukken;
- De actieve monitoring van moties, toezeggingen en raadsvragen;
- De doorontwikkeling van het raadsinformatiesysteem en digitalisering.

### 3.3 De informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het college

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 6.

#### **6. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het college?**

Functioneren College	
Huidige score	7,1
Gewenste score	8,2

<sup>4</sup> Zo blijkt uit het Griffieplan en interviews.

Het functioneren van het college scoort op dit moment gemiddeld een 7,1 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2.

Uit de enquête, werkbijeenkomst en interviews blijkt dat men het college een belangrijke rol toedicht om de gemeenteraad beter in positie te krijgen en te helpen om op hoofdlijnen te sturen. Door op belangrijke politieke onderwerpen nog meer de dialoog met de gemeenteraad op te zoeken en scherpere keuzes aan de raad voor te leggen.

Zoals invullers van de enquête het zelf verwoorden:

*"Het college heeft m.i. ook een rol om de gemeenteraad beter in positie te krijgen. Dualer werken komt van twee kanten. Daarnaast zou ik er waarde in zien als het college de gemeenteraad nog meer dan nu aan de voorkant van het proces betreft om te filosoferen over de hoofdlijnen, zonder direct een besluit voor optie A of B te nemen."*

*"Help de gemeenteraad in het juiste abstractieniveau door in raadsvergaderingen meer weg te blijven van de inhoud. Hier zijn andere instrumenten meer geschikt voor."*

Maar ook in de relatie naar de organisatie toe en als verbinder van de gemeenteraad met de ambtelijke organisatie, zou het college een belangrijke rol kunnen vervullen:

*"Het college heeft een functie bij het creëren van een positief werkklimaat, helemaal in deze arbeidsmarkt is dat van essentieel belang."*

<b>Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Functioneren college blijkt dat:</b>
• 97% van oordeel is dat het college als eenheid naar buiten treedt.
• 82% vindt dat het college zorgt voor continuïteit en een stabiele koers vaart.
• 47% van mening is dat het college de ontwerpen niet vanuit één portefeuille maar integraal benadert.
• 53% vindt dat het college onuitvoerbare wensen of besluiten van de raad teruglegt bij de raad.
• 32% van oordeel is dat het college de ambtelijke organisatie heldere en eenduidige opdrachten geeft.
• 76% het college als slagvaardig beoordeelt
• 76% vindt dat het college durf en besluitvaardigheid toont, ook in lastige situaties die om snelle actie vragen.

### **Actieve informatieplicht; van het college aan de gemeenteraad**

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

Voor de invulling van de actieve informatieplicht worden in Rheden – naast de reguliere raadsvoorstellen - verschillende instrumenten ingezet zoals de raadsinformatiebrief, formele publicaties, nieuwsbrieven, oriënterende vergaderingen, memo, mail of telefonisch contact en persberichten. Uit de resultaten van de



Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat 68% tevreden is over de invulling van de actieve informatieplicht door het college.

### Passieve informatieplicht; van de gemeenteraad aan het college

De passieve informatieplicht behelst het op verzoek van een raadslid tot het verstrekken van inlichtingen. Het Handboek gemeenteraad Rheden noemt de volgende raadsinstrumenten: interpellatie, schriftelijke vragen, vragen buiten de orde van de vergaderingen, mondelinge vragen tijdens de raadsvergadering. Daarnaast bestaan de mogelijkheden van amendementen, moties, en initiatiefvoorstel.

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat 82% tevreden is over de invulling van de passieve informatieplicht door het college. In de enquête, werkbijeenkomst en interviews, wordt sturing geven op de uitvoerbaarheid van wensen ook als belangrijk aandachtspunt voor het college genoemd.

### Gegeven suggesties voor verbetering

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt, richting college, onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:	
Heldere raadsvoorstellen aanleveren, inleven in de gemeenteraad en de samenleving, intern soms beter op elkaar afstemmen.	
Het college zou de raad explicieter de politieke keuzes voor kunnen leggen en de raad meer stimuleren de uitvoering los te laten.	
Meer lijn en consistentie in lange beleidslijnen	
Meer integrale insteek en betere, feitelijke, open en volledige informatieverstrekking, gevraagd en ongevraagd.	
Het college zou nog meer op belangrijke politieke onderwerpen de dialoog met de Raad op kunnen zoeken.	
Pak meer ruimte om voorwaarden aan te geven waaronder nieuwe wensen uitvoerbaar zijn.	
Meer sturing op de uitvoerbaarheid en ook richting de Raad en samenleving de verwachtingen beter managen (niet alles kan tegelijkertijd of zit in onze invloedssfeer)	

## 3.4 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?

Ondersteuning aan raad en college	
Huidige score	6,6
Gewenste score	8,1

De ondersteuning door de organisatie scoort op dit moment gemiddeld een 6,6 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,1.

De ondersteuning van het samenspel tussen het college en de gemeenteraad vraagt om een heldere rolverdeling (wie doet wat), politiek-bestuurlijke sensitiviteit, goede ambtelijke afstemming en samenwerking.

<b>Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Ondersteuning vanuit de organisatie blijkt dat:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 66% van oordeel is dat de ambtelijke organisatie de deskundigheid heeft om de uitvoerbaarheid van politieke besluiten te beoordelen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 61% vindt dat de organisatie voldoende oog heeft voor het politieke spel.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 58% vindt dat de ambtenaren weten welke onderwerpen naar de gemeenteraad moeten en welke door het college afgehandeld kunnen worden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 53% van mening is dat de ambtelijke organisatie er niet goed in slaagt om opdrachten van het college binnen de afgesproken tijd en middelen uit te voeren.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 37% vindt dat de ambtenaren politieke dilemma's kunnen benoemen waar gemeenteraad en college een besluit over moeten nemen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 39% van oordeel is dat de ambtelijke organisatie bij het college duidelijk aangeeft als wensen niet uitvoerbaar zijn.</li> </ul>

### **Informatievoorziening is verantwoordelijkheid van college en gemeenteraad**

De gemeenteraad en het college zijn zelf aan zet en aanspreekbaar op het tijdig vragen dan wel aanbieden van die informatie die nodig is om als gemeenteraad te kunnen (bij)sturen. Het college dient alert te zijn op het volledig informeren en tijdig betrekken van de gemeenteraad. De gemeenteraad moet om informatie vragen als deze achterwege blijft en kan zelf aangeven wanneer en op welke wijze hij betrokken wil zijn bij de kaderstelling.

### **Maar de ambtelijke organisatie geeft ondersteuning**

Naast dat wat formeel is vastgelegd en afgesproken, is het nodig dat er goede voeding en ondersteuning is vanuit de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris en de griffier zijn hierin belangrijke actoren. De griffier is vanaf 1 september 2022 in zijn functie en de gemeentesecretaris vanaf 1 maart 2020. Zij hebben overleg met elkaar over de wijze waarop de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de kwaliteit van de raadvragen kan worden verbeterd. Daarnaast wordt de agenda voor de voorbereidende- en oriënterende avonden in gezamenlijkheid vastgesteld door de fractievoorzitters, de gemeentesecretaris en de burgemeester in de Technische Agenda Commissie (zie ook paragraaf 3.5).

Zoals eerder aangegeven is het functioneren van de ambtelijke organisatie de verantwoordelijkheid van het college, terwijl in het onderzoek juist met name aandacht wordt gevraagd voor de relatie tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie. Door meerdere geïnterviewden is aangegeven dat de afstand tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie groot is en de gemeenteraad vaak niet weet waar de organisatie mee bezig is. Dat de gemeenteraad meer aandacht zou mogen hebben voor hoofdlijnen in plaats van voor details en meer vertrouwen zou mogen tonen in de ambtelijke organisatie. Aan de andere kant wordt van de ambtelijke organisatie vaker politiek inlevingsvermogen en betrokkenheid gemist. Daarnaast wordt in de interviews aangegeven dat het nog aan duidelijkheid ontbreekt in de ambtelijke organisatie over afdoening van toezeggingen en moties, bijvoorbeeld in de vorm (per mail, per memo of raadsinformatiebrief) en het proces (kan een medewerker die zelf afdoen of gaat het via de portefeuillehouder/college).

Aangezien uit zowel de enquête, werkbijeenkomst als uit de interviews blijkt dat de kwaliteit van raadsvoorstellen en de ambtelijke capaciteit als belangrijke knelpunten worden benoemd, gaan we hier nader in op dit thema in hoofdstuk 4.

## Gegeven suggesties voor verbetering

Als mogelijke suggesties ter verbetering aan de ambtelijke organisatie wordt onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
Ambtenaren zouden nog intensiever het politieke discours moeten volgen.
Ambtelijke organisatie heeft de neiging zich af te schermen van de raad. Functioneren van de ambtelijke organisatie moet inzichtelijker.
Door het aanbrengen van richting en focus op kaderstellende opgaven, kan de ambtelijke organisatie ook met diezelfde focus de uitvoering ter hand nemen.
Kwaliteit van de ambtelijke stukken op volledigheid en transparantie verbeteren.
Raadsbesluiten bevatten expliciet de kaders, niet slechts een verwijzing naar een document.
Duidelijke opdrachtformulering. Focus op de ambities. Dilemma's sneller bestuurlijk voorleggen.
Betere communicatie
Stukken korter, punctueler en leesbaarder maken.
Ik vind het mooi als een vergadering samen met de ambtelijke organisatie kan worden voorbereid. Hieruit spreekt een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit is nog te weinig aan de orde.

### 3.5 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 en schriftelijke vragen in Rheden vaak worden ingezet en het beleggen van een extra raadsvergadering, een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek of raadsenquête en verzoek om ambtelijke bijstand weinig of nooit.

- Vaak worden toegepast:
  - Mondelinge vragen;
  - Schriftelijke vragen;
- Met enige regelmaat worden toegepast:
  - Punten agenderen;
  - Amendement;
  - Moties.
- (Vrijwel) nooit worden toegepast:
  - Het beleggen van een extra raadsvergadering;
  - Raadsonderzoek of raadsenquête;
  - Interpellatie;
  - Initiatiefvoorstel;
  - Een verzoek om ambtelijke bijstand.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vanuit de griffie wordt aangegeven dat in de praktijk regelmatig een beroep op de griffier of medewerkers wordt gedaan met een verzoek om bijvoorbeeld inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn. Dat bevestigden aangeven dit instrument vrijwel nooit toe te passen kan het gevolg zijn van het feit dat raadsleden niet bekend zijn met het begrip ambtelijke bijstand, omdat dit nooit zo genoemd wordt.

## 9. Hoe wordt de praktijk van het vergaderen beoordeeld?

Uit de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat het merendeel van de raadsleden en raadsvolgers de werkdruk als hoog maar niet te hoog ervaren; ruim een derde ervaart de werkdruk als te hoog.

Uit de Quick Scan Lokaal bestuur Vergaderpraktijk blijkt dat:
• 67% het aantal vergaderingen voldoende vindt.
• 93% tevreden is over de manier waarop de verschillende vergaderingen worden voorgezeten.
• 67% de vergaderingen niet effectief vindt.
• 56% niet tevreden is over het politieke debat in de gemeenteraad.
• 70% van mening is dat er voor burgers voldoende mogelijkheden zijn om inbreng te hebben in de vergaderingen van de raad.
• 73% tevreden is over de ondersteuning door het presidium.
• 100% tevreden is over de ondersteuning door de griffier.
• 100% tevreden is over de ondersteuning door de griffie als geheel.

### De Technische Agendacommissie

In de Technische Agenda Commissie (TAC) stellen de fractievoorzitters samen met de gemeentesecretaris en onder voorzitterschap van de burgemeester de agenda vast voor de voorbereidende- en oriënterende vergaderingen. Naast de TAC is er een agendacommissie waarin de voorzitters van de voorbereidende- en oriënterende vergaderingen deelnemen. In deze vergadering, die eens per kwartaal plaatsvindt, evalueren de voorzitters hun ervaringen en worden er afspraken gemaakt over de vergaderorde. In de gesprekken wordt aangegeven dat de indruk bestaat dat de fractievoorzitters steeds beter sturen op het nakomen van afspraken, maar dat de rol die zij vervullen als bewaker van afspraken per fractie heel verschillend wordt ingevuld.

### Het gevoerde debat

Zowel uit de enquête, als uit de werkbijeenkomst en de interviews blijkt dat men tevreden is over de samenwerking en sfeer in de gemeenteraad, maar dat men minder tevreden is over het gevoerde debat. Door bevraagden wordt aangegeven dat het debat voorafgaand aan de besluitvorming vooral een opsomming is van de verschillende standpunten van de fracties; het debat tijdens de oriënterende vergadering vooral een debat tussen de gemeenteraad en het college. Het zou volgens hen beter zijn als men als raadsleden meer naar elkaar zou luisteren en met elkaar zou discussiëren in plaats van met het college. Ook wordt geconstateerd dat woordvoerders vaak herhalen wat een andere fractie voorafgaand aan hen inbreng al heeft gezegd. Dat is niet alleen inefficiënt maar ook voor de toeschouwer minder interessant. De vergaderingen duren onnodig lang en de behandeling van de laatste agendapunten komt in het gedrang. Men zou willen dat hier meer op gestuurd wordt. Bijvoorbeeld door sturing van de voorzitter, afspreken elkaar niet te herhalen of het maximeren van de spreektijd per fractie. Of zoals een geïnterviewden het zelf formuleert:

*"Vergaderingen duren nu te lang, bijdragen (m.n. interrupties) duren soms 5-10 minuten, terwijl volstaan kan worden met een korte vraag."*

*"Opvallend is dat thema's/besluiten waar bij stemming grote consensus is (unaniem aangenomen) soms voorafgegaan worden gegaan door lange discussies over het gelopen proces."*

*"Evenwichtige spreektijd en voorkomen dat discussies in cirkels gaan kunnen hierin helpen. Op zo'n moment meer accepteren dat je het niet eens bent met elkaar. Dat is logisch in een politieke arena."*

*"Voorzitter kan/moet bij herhaling van zetten sneller ingrijpen."*

Ten aanzien van de vergaderpraktijk is men niet eensgezind. Sommigen zijn van mening dat de vergaderingen te veel in elkaar overlopen en vragen om een heldere scheiding; terwijl anderen beraadslaging en besluitvorming op één dag zouden toejuichen. Tevens vragen enkelen in de werkbijeenkomst en interviews zich hardop af of een commissiemodel geen betere keuze zou zijn.

*"Als gemeente volgen we het BOB-model (red: Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming) maar te vaak lopen deze fasen in een vergadering in elkaar over. Dat maakt het niet eenvoudig. Het is te adviseren om over te gaan tot aparte vergaderingen voor besluitvorming."*

*"Persoonlijk voel ik veel voor beraadslaging en besluitvorming op 1 raadsdag."*

### Gegeven suggesties voor verbetering

Als mogelijke suggesties ter verbetering van de vergaderpraktijk wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:	
Neem in debatten ook meer de aspecten van brede welvaart mee. Een louter cijfermatige benadering van vraagstukken (debat over alleen indicatoren en resultaten) geeft geen beeld van de werkelijkheid.	
Meer participeren met de samenleving door ook eens te vragen wat inwoners van hun raadsbehandeling vinden.	
In Raadsvergaderingen de gemeenteraad steviger aan eigen regels houden.	
Kortere bijdragen, meer to the point. Door strak debatteren en strak voorzitten kan de kwaliteit van het debat verbeteren én kan de vergadering korter en effectiever worden.	
Beperking van spreektijd.	
Zoek meer het onderlinge debat, ipv de gemeenteraad vs het college.	
Niet in stokpaardjes of details die niet ter zake zijn, blijven hangen.	
Meer samenwerken en niet alleen je mening als enige goede zien.	
Beter naar elkaar luisteren.	
Een minder starre opstelling.	
Werkdruk op piekmomenten vermijden door beter inzicht en meer overleg over de LTA (red: Lange Termijn Agenda).	
Heldere scheiding tussen beeldvorming in technisch blok met deskundigen; oordeelsvorming (debat in voorbereidende raad) en besluitvorming (debat in de raad over moties, amendementen en besluiten). Nu komen vaak laat in het proces nog veel technische vragen en sluipt er soms herhaling in de laatste fase van wat eerder al gedeeld is.	
Vaste dag in de week waarop de verschillende vergaderingen, voorbereidend, oriënterend en besluitvormend, een plaats hebben.	
Vertrouw op extern adviseurs (accountant, rekenkamer, etc.), geef ze een duidelijke opdracht en monitor verbetering.	

Een debattraining en herijking van het vergadermodel maakt onderdeel uit van het traject dat op dit moment met een extern bureau wordt doorlopen. Met het oog hierop is ervoor gekozen om dit thema niet nader uit te diepen in hoofdstuk 4.

### 3.6 Oriëntatie op de samenleving

In deze paragraaf geven we antwoord op de deelvraag 10.

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

Oriëntatie op de samenleving	
Huidige score	6,6
Gewenste score	8,2

De oriëntatie op de samenleving scoort op dit moment gemiddeld een 6,6 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 8,2.

*"Participatie moet veel actiever aan de voorkant. ... Maar vooraf met inwoners en andere stakeholders om tafel om de doelen te bepalen .. en wat binnen het financiële plaatje past, realistisch en haalbaar en vooral smart geformuleerd en begrijpbaar voor iedere inwoner. Dat mis ik nog. Veel ambtenaren komen van buiten de gemeente en missen de feeling met de gemeente Rheden is mijn indruk."*

In de Quick Scan Lokaal Bestuur, de werkbijeenkomst en de interviews komt de oriëntatie van de gemeente op de samenleving als belangrijk aandachtspunt naar voren. Vandaar dat dit thema eruit is gelicht en onderdeel uitmaakt van hoofdstuk 4.

## 4 Een aantal thema's nader bekeken

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op een aantal thema's die als belangrijke aandachtspunten zijn benoemd in het samenspel tussen gemeenteraad, college en organisatie in de gemeente Rheden. Het betreft de volgende thema's:

- De hoeveelheid raadsvragen;
- Sturen op hoofdlijnen;
- De kwaliteit van de raadsvoorstellen;
- De capaciteit van de ambtelijke organisatie
- Participatie met de samenleving.

De kwaliteit van het debat en het vergadermodel zijn ook als belangrijk thema genoemd, maar wordt niet nader uitgediept omdat dit onderdeel uitmaakt van het traject dat op dit moment met een extern bureau wordt doorlopen (zoals al eerder is vermeld).

### 4.1 De hoeveelheid raadsvragen

Het aantal raadsvragen wordt in de enquête, de werkbijeenkomst en interviews als belangrijk knelpunt benoemd in de huidige samenwerking. Daarnaast roepen de vragen en antwoorden aan beide zijden soms ergernis op.

Volgens medewerkers uit de ambtelijke organisatie worden er veel raadsvragen gesteld, moeten deze vaak heel snel beantwoord worden en kost dit heel veel tijd. Tijd die, gezien de personele krapte, zeer schaars is en die men liever zou willen inzetten voor andere zaken.

Als reden voor het hoge aantal raadsvragen wordt meermaals gewezen op de grote betrokkenheid van de gemeenteraad bij de samenleving en daarmee bij de dagelijkse praktijk van leven. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat raadsleden geen superambtenaren zijn en een goede ondersteuning daarom essentieel is. Ook wordt opgemerkt dat een detail soms heel belangrijk kan zijn om beleid op hoofdlijnen te kunnen vaststellen. Daarnaast wordt erop gewezen dat men soms meer zou moeten zoeken naar 'de vraag achter de vraag'.

Zoals invullers van de enquête het zelf verwoorden:

*"We hebben een inhoudelijk zeer gemotiveerde en nieuwsgierige gemeenteraad, die ook de zorgen van de samenleving goed wil verwoorden. De zorgen van de samenleving zitten vaak dicht bij de dagelijkse praktijk van het leven. De rol van een gemeenteraad is meer kaderstellend en controlerend op een hoger abstractieniveau. Hier zit een natuurlijke spanning."*

*"Raadsleden krijgen heel veel dossiers op hun bordje en weinig/geen ondersteuning daarbij. Ondanks de inzet van raadsleden, blijft de kaderstellende en controlerende rol daardoor in het geding komen."*

*"Raadsleden zijn geen superambtenaren".*

## Verschillende typen raadsragen

In een memo van eind 2022<sup>6</sup> is de werkwijze ten aanzien van het stellen van vragen uitgewerkt. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen schriftelijke vragen, rondvraagvragen en technische vragen:

- Schriftelijke vragen worden via een format gesteld en het college zorgt voor een zo spoedig mogelijke schriftelijke beantwoording, maar in ieder geval binnen dertig dagen;
- De rondvraag is bedoeld om informatie of een uitspraak te krijgen van het college over een actueel onderwerp. Deze vragen dienen maandag voorafgaand aan de raadsvergadering voor 12.00 uur gesteld te zijn;
- Buiten het reglement van orde is er in het kader van ambtelijke bijstand de mogelijkheid om technische vragen te stellen. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een raadsvoorstel of komend agendapunt, maar soms kan het ook gaan om andere technische "weetjes". Indien dit een agendapunt betreft is hiervan afgesproken dat als deze voor maandag 09.00 uur zijn gesteld, de ambtelijke organisatie zorgt voor een antwoord uiterlijk op dinsdag 15.00 uur voor de oriënterende of voorbereidende vergadering waarin dat agendapunt geagendeerd staat. Op alle andere vragen (dus buiten een agendapunt om) komt de ambtelijke organisatie zo spoedig mogelijk terug, maar uiterlijk binnen 30 dagen.

## Het aantal raadsragen door de jaren heen.

Uit overzichten van de griffie volgt het volgende verloop van het aantal raadsragen<sup>7</sup>. In werkelijkheid zijn het er aanzienlijk meer, omdat raadsragen gesteld tijdens de behandeling van de programmabegroting, de jaarstukken en de kadernota apart worden geregistreerd en daarom niet zijn opgenomen in onderstaand overzicht. In onderstaande tabel is onderscheid gemaakt tussen het aantal formulieren met raadsragen en het totaal aantal vragen. Dit omdat een vragenformulier meerdere vragen kan omvatten. In 2022 varieerde het aantal vragen tussen de 1 en 30 vragen (plus 60 subvragen) per formulier.

Aantal Raadsragen per jaar excl. P&C cyclus		
Jaar	Aantal formulieren	Aantal vragen (subvragen niet meegerekend)
2016	176	onb
2017	304	onb
2018	239	onb
2019	249	onb
2020	368	1108
2021	230	977
<b>2022</b>	<b>306</b>	<b>1475</b>
t/m april 2023	66	244

Uit het overzichten van de griffie blijkt dat in 2022 meer vragen zijn gesteld dan in ieder geval in de twee jaar daarvoor. In totaal zijn 306 formulieren ingediend met in totaal 1475 raadsragen (artikel 36, vragen divers en vragen naar aanleiding van agendastukken); sub vragen niet meegerekend. In 2023 zijn gedurende de eerste vier maanden 66 formulieren ingediend met 244 vragen. Het hoge aantal in 2022 kan

<sup>6</sup> Memo raadsragen behandeld in het Bestuurlijk Coördinatie Overleg (BCO) van 13 december 2022.

<sup>7</sup> De vragen worden in IBABS niet geregistreerd, overeenkomstig de handelswijze inzake raadsragen uit december 2022, als technische vragen, rondvraagvragen of schriftelijke vragen. Zij worden geregistreerd als art. 36 vragen, vragen divers en vragen n.a.v. de vergaderstukken.



mogelijk voor een deel samenhangen met de verkiezingen en het aantreden van veel nieuwe raadsleden (17 van de 27). In ieder geval zijn in de eerste 4 maanden van 2023 substantieel minder vragen gesteld dan in dezelfde periode vorig jaar (244 vragen ten opzichte van 563 vragen in 2022). Daarnaast zijn in 2022 veel vragen gesteld over het Masterplan en uitvoeringsprogramma Veluwezoom

Zoals eerder aangegeven zijn de antwoorden op de technische vragen naar aanleiding van de programmabegroting, jaarstukken en kadernota in bovenstaand overzicht niet opgenomen. In 2022 waren dit er meer dan alle overige vragen in hetzelfde jaar.

Aantal Raadsvragen					
Jaar	Aantal raadsvragen niet zijnde P&C cyclus <sup>8</sup>	Jaarstukken	Programma-begroting	Kadernota	Totaal
2022	1445	112	170	64	<b>1791</b>

Het totaal aantal vragen in 2022 komt, inclusief de vragen gesteld in de P&C cyclus uit op 1791 vragen. Uit analyse vanuit de ambtelijke organisatie blijkt dat thema Financiën met stip op één staat met het aantal te beantwoorden vragen.

### De benodigde tijdsinvestering in de beantwoording

Op basis van een tijdsanalyse is door de ambtelijke organisatie in 2020 berekend dat het beantwoorden van een raadsvraag (vanaf het noteren van de vraag tot en met de bespreking in het Directieteam) gemiddeld 135 minuten kost (ongeveer 2 uur per vraag). Uitgaande van de tijdsinvestering van 2 uur per vraag zou dit betekenen dat het beantwoorden van raadsvragen in 2022 minimaal 3.582 uur aan ambtelijke capaciteit heeft gevraagd. Dit zou neerkomen op 2,2 fte op jaarbasis<sup>9</sup>.

### De kwaliteit van de raadsvragen

Om een beeld te krijgen van de inhoud van deze raadsvragen, hebben onderzoekers een 15-tal raadsformulieren willekeurig uit het bestuurlijk informatiesysteem geselecteerd en bekeken (3 uit 2022 en 12 uit 2023). Gezien het relatief beperkt aantal raadsformulieren dat is bekeken, ontstaat een beeld maar kunnen hierop geen harde conclusies worden getrokken. Op basis van deze analyse kan niet worden geconcludeerd dat een groot deel van de vragen de uitvoeringspraktijk betreffen of anderszins vraagtekens oproepen. Over het algemeen worden de vragen gesteld naar aanleiding van agendapunten en de aan de gemeenteraad hierin verstrekte informatie. Andere vragen die gesteld worden, hebben vooral betrekking op (het uitblijven van) beleid, financiële ontwikkelingen of ontwikkelingen in een kern van de gemeente. Wat opvalt is dat in meerdere van de bekeken raadsvragen gevraagd wordt naar de betekenis van bepaalde zinsneden en vragen gesteld worden die betrekking hebben op risicobeheersing.

### Gegeven suggesties voor verbetering

Er heerst er een brede overeenstemming binnen de drie geledingen dat het fijn zou zijn als een raadslid een ambtenaar zou kunnen bellen bij technische vragen; uiteraard met respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid. Dit zou volgens betrokkenen veel werk kunnen voorkomen en het onderling begrip bevorderen. Een enkele medewerker wijst daarbij op het gevaar om politieke vragen te krijgen voorgelegd. In reactie daarop wordt door anderen aangegeven dat van een ambtelijke deskundige mag worden verwacht dat deze de portefeuillehouder informeert over de vragen die hij heeft beantwoord en bij

<sup>8</sup> Exclusief 30 vragen die betrekking hadden op de kadernota om dubbeltelling te voorkomen.

<sup>9</sup> Uitgaande van 1650 werkbare uren op jaarbasis per fte (bij 36 uur per week).

vragen met een politiek karakter aangeeft dat deze zich niet lenen voor een mondelinge beantwoording. Daarnaast is men zeer te spreken over meer informele informatie-uitwisseling zoals bij een themabijeenkomst of in de oriënterende vergadering over een bepaald onderwerp. Ook worden korte lijnen genoemd en het op werkbezoek gaan bij de ambtelijke organisatie.

## 4.2 Sturen op hoofdlijnen

Tijdens de werkbijeenkomst, maar ook in de enquête en de interviews is door de aanwezigen geconstateerd dat de gemeenteraad meer op hoofdlijnen zou moeten sturen in plaats van zich te verliezen in details. De dialoog in bijeenkomsten van de gemeenteraad gaat vaak niet over de hoofdlijnen uit het raadsvoorstel maar over details. Een deelnemer aan de enquête legt dit als volgt uit:

*"De gemeenteraad pakt haar rol als volksvertegenwoordiger goed op en lijkt nauw betrokken bij de samenleving. Dat is heel positief. De kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid vraagt (veel) minder detail. Dit wordt geïllustreerd door onder andere het detailniveau en enorme aantal raadvragen."*

Door meerdere geïnterviewden wordt als een mogelijke reden gegeven dat het raadsvoorstel naar hun mening te veel op een collegevoorstel lijkt en daarmee te veel details bevat, waardoor het stellen van detailvragen en een debat op details in plaats van op hoofdlijnen wordt gestimuleerd (zie ook paragraaf 4.3). In de enquête en de werkbijeenkomst geven betrokkenen zelf aan dat zij verwachten dat een strategische visie helpt bij het op hoofdlijnen blijven, zonder te verzanden in details. Tevens wordt aangegeven dat dit ook vraagt om en verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen en een college dat hierop stuurt.

*"We zouden ons meer op politieke keuzes, de hoofdlijnen moeten richten. De voorstellen zouden ons daarbij kunnen helpen. We zouden elkaar eropaan kunnen spreken."*

Suggesties voor verbetering:
Meer focus op de lange termijn en op de visie/doel. Daarbij doen we er goed aan dit ook meer expliciet te maken. Dit vraagt een dialoog die minder op uitvoering en incidenten (de zogenaamde, "waan van de dag") is gericht. Vertaal daarbij, al dan niet samen met het college, de behoefte van de inwoner in een visie op langere termijn. De behoefte van de inwoner zal doorgaans op resultaten, en dus een ander abstractieniveau, gericht zijn.
Vertaal de behoefte van de inwoners (resultaatgericht) naar de bedoeling en help de raad om hierop een visie te formuleren.
Met een raadsakkoord, zou er beter gestuurd kunnen worden.

## Strategische visie

Gemeente Rheden kent geen strategische visie; een meerjarig strategisch kader waarin de gemeenteraad 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 raadsprogramma. Een raadsprogramma is een eerste aanzet om tot uitvoering te komen en is opgesteld door de gemeenteraad of een groot deel van de gemeenteraad. De provincie adviseert in 2019, gezien de zorgelijke financiële situatie, de gemeenteraad om strategische keuzes te maken voor de toekomst en zichzelf de vraag te stellen "Wie c.q. wat wil je als gemeente Rheden zijn?"<sup>10</sup>. Ook de rekeningcommissie heeft dit in haar adviezen over de jaarstukken vanaf 2019 opgenomen.

<sup>10</sup> Brief van 22 november 2019; betreffende Financieel toezicht 2020, van de Provincie Gelderland.

Er is een coalitieprogramma, een kadernota, een programmabegroting en er wordt gewerkt met een lange termijnagenda. Het is op basis van het (format van het) raadsvoorstel mogelijk om aan te geven aan welk begrotingsprogramma het voorstel bijdraagt en aan welke Global Goal(s). In de lange termijnplanning is het onderwerp opgenomen, een toelichting en legitimatie. In het overzicht heeft het college opgenomen welke onderwerpen, op welk moment en met welk doel aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden aangeboden. De gemeenteraad geeft voor het overige geen opdrachten aan het college zoals dat bijvoorbeeld kan in de vorm van bestuursopdrachten. Zowel in de quick scan als in de interviews geven meerdere personen aan dat de lange termijn agenda belangrijk is en nog verder verbeterd dient te worden.

### 4.3 Kwaliteit van de raadsvoorstellen

In de Quick Scan Lokaal Bestuur, werkbijeenkomst en interviews zijn zaken genoemd, die van groot belang worden geacht om tot goede besluitvormingsprocessen te komen. In de voorstellen aan de gemeenteraad moeten deze dan ook worden aangetroffen, zo wordt gesteld. Daarnaast wordt aangegeven dat raadsvoorstellen qua inhoud te veel lijken op collegevoorstellen, met te veel detailinformatie wat een debat over de uitvoering uitlokt. Overigens betekent dat volgens geïnterviewden niet dat bij een raadsvoorstel geen bijlagen met meer detailinformatie meer zou moeten worden gevoegd. Of zoals iemand het formuleert:

*"Een raadsvoorstel zou 'Need to know' informatie moeten bevatten, met alleen de informatie die nodig is om een gedegen besluit te nemen. De bijlagen bij het raadsvoorstel 'Want to know' informatie."*

<b>Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Kwaliteit van de stukken blijkt dat:</b>
• 63% vindt dat de bestuurlijke voorstellen begrijpelijk en inzichtelijk zijn.
• 74% vindt dat de voorstellen bruikbaar zijn.
• 47% is van mening dat de stukken doorgaans geen evalueerbare doelstellingen omvatten.
• 45% vindt dat de voorstellen aan gemeenteraad en college geen keuzemogelijkheden laten zien.
• 45% vindt dat de voorstellen niet laten zien wat er in de samenleving leeft over het onderwerp.
• 55% is van mening dat de voorstellen aangeven welke financiële middelen en ambtelijke capaciteit met een vraagstuk gemoeid zijn.
• 66% vindt dat de voorstellen tijdig worden aangeleverd.

Raadsvoorstellen zouden volgens betrokkenen kunnen worden verbeterd met meer:

- Een duidelijke inleiding met duidelijke beslispunten;
- Gerichtheid op hoofdlijnen maar toch volledig en transparant;
- Integraliteit en afstemming tussen elkaar rakende beleidssectoren;
- Keuzemogelijkheden op raadsniveau;
- Expliciete en meetbaar/evalueerbare doelstellingen;
- Inzicht in de effecten ervan;
- Inzicht in benodigde ambtelijke capaciteit, financiën en risico's;
- Leesbaarheid.

Of zoals een deelnemer aan de enquête het formuleert:

*"Raadsvoorstellen beter aansluiten op het wenselijke abstractieniveau van de raad. Ik denk dat een andere opzet van de raadsvoorstellen, en brede acceptatie daarvan, hierbij kan helpen."*

### Criteria goede raadsvoorstellen

Deze elementen zijn voor het grootste deel 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. In onderstaande tabel zijn de criteria hiervoor opgenomen:

CRITERIA GOEDE RAADSVORSTELLEN UIT DE LITERATUUR	
Overzichtelijkheid	Volledigheid
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Onderscheid in hoofdzaken en bijzaken</li> <li>○ Overzicht van effecten en consequenties</li> <li>○ Overzicht van financiële middelen</li> <li>○ Overzicht tijdsplanning</li> <li>○ Duidelijke beslispunten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ De context van het voorstel is aangegeven</li> <li>○ Alternatieve beleidskeuzes en bijbehorende effecten zijn opgenomen</li> <li>○ Aandacht voor verdere procedure</li> <li>○ De gevolgen en effecten van het voorstel zijn benoemd</li> <li>○ Beslispunten zijn met argumenten omgeven in verband met het maken van een afgewogen keuze</li> <li>○ Aangegeven is hoe is en wordt omgegaan met burgers en betrokkenen.</li> </ul>

Wat in deze criteria niet specifiek is opgenomen is inzicht in de benodigde ambtelijke capaciteit; maar deze zou onderdeel uit kunnen maken van het overzicht van effecten en consequenties.

### Format raadsvoorstel in de gemeente Rheden

De gemeente Rheden hanteert, zoals andere gemeenten, een vast format voor de raadsvoorstellen. Het huidige format voor raadsvoorstellen kent de volgende opbouw:

- Inhoud voorstel
- Waartoe is het voorstel gedaan?
- Wat is de aanleiding?
- Wat is het bestaand beleid c.q. kader?
- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we ervoor doen?
- Wat zijn de financiële consequenties
- Wat zijn de risico's?
- Wat is het draagvlak voor dit voorstel?
- Hoe en met wie wordt er gecommuniceerd?
- Wordt er een evaluatie uitgevoerd?

Daarnaast dient in een voorstel, naast het begrotingsprogramma ook te worden aangegeven aan welke Global Goal(s) het voorstel een bijdrage levert.

### Analyse van diverse raadsvoorstellen in Rheden

Uit een analyse van een tiental 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 tiental voorstellen uit 2022/2023. Het wisselende beeld betreft vooral: een summier versus uitgebreide invulling van de verschillende onderdelen, de mate waarin en de wijze waarop beslispunten worden belicht. Binnen de ambtelijke organisatie is de medewerker in eerste instantie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het raadsvoorstel. Het raadsvoorstel gaat vervolgens via de

afdelingsmanager en het DirectieTeam naar het college. Voor die tijd vindt er een financiële en juridische toetsing plaats.

De beslispunten zijn over het algemeen duidelijk geformuleerd en ook wordt in de meeste voorstellen aangegeven hoe burgers en anderen bij het voorstel zijn betrokken. In de raadsvoorstellen wordt vaak diep ingegaan op de context en minder diep op de onderbouwing van de te nemen beslispunten met argumenten. Zonder dat daarbij overigens duidelijk wordt weergegeven op welke momenten de gemeenteraad in het voortraject betrokken is. Risico's, financiële en consequenties voor de uitvoeringspraktijk worden meestal zeer summier omschreven. Ook wordt niet altijd helder wat de kern van het beslispunt is. In geen van de raadsvoorstellen zijn alternatieve beleidskeuzes opgenomen en in slechts enkele een tijdsplanning. Daarnaast is een raadsvoorstel niet altijd zelfstandig leesbaar, maar wordt vaker verwezen naar de bijlage. De helderheid en de compleetheid van de probleemanalyse is soms matig.

In het merendeel van de bekeken raadsvoorstellen lijkt de opbouw van het format eerder belemmerend dan helpend te zijn. Dit wordt ondersteund door de inbreng vanuit de werkbijeenkomst en de interviews en de resultaten van de Quick Scan Lokaal Bestuur.

Het bewust inzetten op hoofdlijnen is temeer van belang, gelet op de beoogde rolverdeling gemeenteraad – college (zie ook paragraaf 4.2). Een aanhaking van het voorstel bij een strategische visie voor Rheden kan daarbij een hulpmiddel vormen. Dat is op dit moment niet mogelijk aangezien de gemeente Rheden niet beschikt over een strategische visie. Aanhaken bij de Global Goal(s) kan, maar deze zijn van een hoog abstractieniveau en niet door vertaald naar de lokale situatie.

### Kwaliteit heeft de aandacht

De ambtelijke organisatie en de griffie zijn bezig met het verder verbeteren van de informatievoorziening richting gemeenteraad, met specifieke aandacht voor de raadsvoorstellen. Dit maakt onder andere onderdeel uit van het Griffieplan 2023 dat in januari van dit jaar is vastgesteld.

## 4.4 Capaciteit van de ambtelijke organisatie

Door raadsleden wordt meermaals aangegeven dat zij graag aandacht willen voor de ambtelijke capaciteit:

*"De worsteling rondom capaciteit in relatie tot de wensen van de raad moet eigenlijk altijd inzichtelijk zijn. Het woord capaciteit mag geen stoplap worden voor van alles en nog wat."*

Dat onvoldoende personele capaciteit soms een probleem is, blijkt ook uit de 15 bestudeerde formulieren met raadvragen, waarbij in een tweetal formulieren dit specifiek wordt benoemd.

### Organisatieontwikkeling

Op dit moment vindt er een organisatieontwikkeling plaats. Doel hiervan is te komen tot een professionele lerende organisatie waar aandacht is voor mensen, waar resultaten en successen gevierd worden<sup>11</sup>. Met een goede balans in werkbelasting en draagkracht, zodat ongezonde werkdruk verdwijnt. Er is sprake van

---

<sup>11</sup> Zo blijkt uit de concept Jaarstukken 2022; Hoofdstuk Bedrijfsvoering.

een hoog verloop en de arbeidsmarkt kent steeds meer krapte. Ook in Rheden zijn vacatures al enige tijd niet makkelijk in te vullen. Daarnaast is het ziekteverzuim met 8% gemiddeld in 2022 hoog.<sup>12</sup>

Personele capaciteit heeft de aandacht. Zo is in de begroting de taakstellende bezuiniging van € 2 miljoen geschrapt en is inzichtelijk gemaakt voor welke functies geen structurele dekking was. Externe inhuur is nog nodig omdat vacatures niet vervuld kunnen worden of omdat het tijdelijke opdrachten betreffen. De verwachting is dat personele capaciteit ook in de toekomst een aandachtspunt blijft. Bijvoorbeeld omdat een groot deel van de ambtelijke organisatie binnen afzienbare tijd met pensioen zal gaan en de krapte op de arbeidsmarkt die het gemakkelijker voor medewerkers maakt om de overstap naar een andere, beter betalende gemeente te maken.

### Gegeven suggesties voor verbetering

Als mogelijke suggesties ter verbetering aan de ambtelijke organisatie wordt onder meer aangegeven:

Suggesties voor verbetering:
Informeel vooraf naar de haalbaarheid en welke keuzes nieuw beleid vraagt. Geef hierbij urgentie mee om teleurstelling achteraf te voorkomen. De middelen (uren en euro's) kunnen helaas maar één keer worden ingezet.
Beter aangeven welke ambtelijke capaciteit en financiën er met een voorstel gemoeid zijn en wat we als gevolg daarvan beter niet meer kunnen. We hebben samen (raad, college en organisatie) het risico dat we gaan stapelen terwijl de ruimte beperkt is.

## 4.5 Participatie met de samenleving

In de Quick Scan Lokaal Bestuur komt de oriëntatie van de gemeente op de samenleving 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. In de woorden van een deelnemer aan de enquête:

*"Dit is een blijvend punt van aandacht. Doen we nog werkelijk wat voor onze inwoners belangrijk is, ook op lange termijn? We werken eraan en moeten blijven zoeken naar een aanpak die passend is voor het moment en het thema."*

Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur Oriëntatie op de samenleving blijkt dat:
<ul style="list-style-type: none"> <li>59% vindt dat de gemeenteraad ervoor zorgt dat burgers, bedrijven en organisaties betrokken worden bij het gemeentelijk beleid.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>76% van mening is dat raadsleden toegankelijk en aanspreekbaar zijn voor burgers.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>86% vindt dat het college weet wat er leeft in de samenleving.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>57% 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>68% vindt dat het college goed zicht heeft op initiatieven in de samenleving.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>40% van oordeel is dat ambtenaren niet weten wat er leeft in de samenleving</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>40% van mening is dat geen goed zicht hebben op de initiatieven uit de samenleving</li> </ul>

<sup>12</sup> Volgens de Personeelsmonitor 2022 bedroeg het verzuim in 2022 bij gemeenten gemiddeld 6,7%. Een jaar eerder was dit nog 5,8%.

## Er is al aandacht voor burgerparticipatie

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat structureel wordt nagedacht over hoe inwoners kunnen worden betrokken bij de vorming van beleid en de uitvoering en dat de raad in zijn controlerende rol tegenwoordig standaard vraagt hoe en op welke wijze participatie is vormgegeven. Als voorbeeld wordt gewezen op het Burgerakkoord Rheden CO2-neutraal dat op 12 november 2022 tijdens de burgertop het burgerakkoord "Rheden CO2-neutraal" is gesloten. De gemeenteraad heeft daarna op 29 november 2022 aangegeven de uitkomsten van het burgerberaad over te willen nemen en daarmee als een van de uitgangspunten te gebruiken voor het beleid en de uitvoeringsplannen. De meningen hierover zijn verdeeld. Zo worden bijvoorbeeld vraagtekens geplaatst bij de representativiteit hiervan, maar is men tevens positief over het feit dat de gemeente dit experiment aandurft.

## Beleidsplan Burgerparticipatie

Er is geen nota Burgerparticipatie (ook wel overheidsparticipatie genoemd). Deze is wel voorzien in het kader van het project "Implementatie van de Omgevingswet". 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 gemeenteraad de voorstellen toetsen of aan de uitgangspunten voor burgerparticipatie is voldaan. Daarmee kan op systematische wijze inhoud worden gegeven aan de burgerparticipatie. Dit past ook goed binnen het griffieplan dat in 2023 wil inzetten op de afstand naar de inwoner te verkleinen door de inwoner in de dorpen op te zoeken.

## Gegeven suggesties voor verbetering

Als mogelijke suggesties ter verbetering wordt onder meer aangegeven:

<b>Suggesties voor verbetering:</b>
De interactie met de samenleving kan versterkt worden door meer tijd hiervoor te plannen.
Participatie moet diverser. Een deel van de samenleving wordt gemist.
Oriëntatie op de samenleving vraagt een afweging wat wel of niet op te pakken. Een krantenartikel of een vraag van inwoners vraagt vaak gelijk tot formele raadsvragen. Raad, college en organisatie mogen m.i. meer filteren op wat formeel op te pakken en wat niet.

## 5 Conclusies

In dit hoofdstuk geven we antwoord op hoofdvraag:

**"Hoe effectief is het samenspel tussen de gemeenteraad en het college (en de ambtelijke organisatie)?"**

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen uit de Quick scan Lokaal bestuur, de werkbijeenkomst, interviews en documentenstudie (zie hoofdstuk 3 en 4).

### 1. Gemeenteraad, college en organisatie willen van voldoende naar goed

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

Uit de Quick Scan Lokaal Bestuur blijkt dat het huidige functioneren van de partners een score krijgt van tussen de 6,3 en 7,1. De oriëntatie op de samenleving scoort een 6,6 en het samenspel tussen gemeenteraad en het college en 6,7. In alle gevallen willen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie naar een score van een dikke 8.

### 2. De spelregels zijn beschreven en oriëntatie op de samenleving heeft aandacht

De spelregels voor het samenspel tussen de gemeenteraad en het college zijn beschreven, waarbij de focus vooral op de werkzaamheden van de gemeenteraad ligt. Gedrags- en omgangsvormen zijn hier niet in opgenomen. Ook zijn de taken van de gemeenteraad beschreven. Vooral vanaf eind 2022 is veel aandacht voor het vastleggen en uitleggen van de verschillende spelregels en het actualiseren ervan.

De gemeenteraad vraagt in zijn controlerende rol tegenwoordig standaard hoe en op welke wijze participatie is vormgegeven en stimuleert deze participatie. Als voorbeeld wordt gewezen op het Burgerakkoord Rheden CO2-neutraal. In het griffieplan wordt geconstateerd dat om inhoudelijk richting te geven aan de toekomst van de gemeente en dichterbij de inwoner te staan de inzet op kaderstelling en volksvertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad noodzakelijk is. Een van de acties die daarvoor wordt ingezet is de afstand naar de inwoner verkleinen door de inwoner in de dorpen op te zoeken. Er is nog geen nota Burgerparticipatie (ook wel overheidsparticipatie genoemd). Deze is wel voorzien in het kader van het project "Implementatie van de Omgevingswet" en wordt in september 2023 verwacht.



### 3. Op de relatie tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie staat spanning

Het functioneren van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Toch is tijdens het onderzoek vooral op de relatie tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie enige wrijving geconstateerd. De ambtelijke organisatie wijst daarbij vooral op het hoge aantal raadvragen op detailniveau in relatie tot de beperkte ambtelijke capaciteit. De gemeenteraad vraagt vooral aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening.

### 4. Elke partner heeft zijn eigen aandachtspunten

#### GEMEENTERAAD: ROLVASTHEID

Voor de gemeenteraad is vooral de rolvastheid een aandachtspunt. Er vinden regelmatig discussies plaats over de taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Daarbij wordt vooral gewezen op het grote aantal detailvragen, waardoor het debat niet over de hoofdlijnen en kaders gaat maar over details en de uitvoering. Als oorzaken hiervan wordt gewezen op:

- De tekortschietende kwaliteit van de informatievoorziening (zie verder conclusie 5);
- Het ontbreken van een strategisch kader;
- Het beperkt gebruik van raadsinstrumenten.

#### *Strategisch kader en lange termijn agenda*

De gemeente Rheden kent (nog) geen toekomstvisie. Ook is er geen raadsprogramma. Er is een coalitieprogramma, een kadernota, een programmabegroting en er wordt gewerkt met een lange termijnagenda, die nog verder verbeterd dient te worden. Ook is op dit moment een Omgevingsvisie in voorbereiding waarbij de inwoners uit Rheden actief worden betrokken.

#### *Gebruik van raadsinstrumenten*

Door raadsleden wordt vooral gebruik gemaakt van de instrumenten van mondelinge en schriftelijke vragen. Dit zijn vooral reactieve instrumenten. Weinig of nooit wordt gebruik gemaakt van de meer proactieve instrumenten zoals het beleggen van een extra raadsvergadering, een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek of raadsenquête. Instrumenten die de gemeenteraad kunnen helpen om aan de voorkant van processen die hij belangrijk vindt betrokken te worden en daarmee zijn sturingsmogelijkheden vergroten<sup>13</sup>.

#### COLLEGE: STURING

Het college vervult een sleutelrol tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie en tussen de gemeente en de inwoners van Rheden. Van het college wordt vooral meer sturing gewenst, door:

- De gemeenteraad meer aan de voorkant van het proces te betrekken en te filosoferen over de hoofdlijnen, zonder direct een besluit te nemen voor optie A of B;
- Bij belangrijke politieke onderwerpen nog meer de dialoog met de gemeenteraad op te zoeken en scherpere keuzes aan de gemeenteraad voor te leggen;

---

<sup>13</sup> Wellicht dat de bijeenkomst in januari 2023 over raadsinstrumenten en de informatievoorziening via iBabs ging, ertoe leidt dat raadsleden ook de meer proactieve instrumenten in te zetten, maar het is nog te vroeg om hier nu al een uitspraak over te kunnen doen.

- Als 'eigenaar' van de ambtelijke organisatie meer te sturen op de kwaliteit van de informatie aan de gemeenteraad en te kijken wat binnen de beschikbare ambtelijke capaciteit wél kan.

### **AMBTELIJKE ORGANISATIE: POLITIEK BESTUURLIJKE SENSITIVITEIT**

Ten aanzien van de ambtelijke organisatie wordt vooral aandacht gevraagd voor het versterken van de politiek bestuurlijke sensitiviteit (beseffen voor wie je schrijft) en oriëntatie op de samenleving (weten voor wie je het doet).

#### *Weten voor wie je schrijft*

De afstand tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie wordt als groot ervaren. Gewezen wordt op het feit dat raadsleden geen superambtenaren zijn en een goede ondersteuning daarom essentieel is. Medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie zouden soms meer moeten zoeken naar 'de vraag achter de vraag'.

#### *Weten voor wie je het doet*

De oriëntatie van de gemeente op de samenleving is erg belangrijk in de gemeente Rheden. Medewerkers zouden moeten weten wat er speelt en goed zicht hebben op de initiatieven uit de samenleving. Participatie zou meer divers moeten zijn; een deel van de samenleving wordt nu gemist.

Een detail kan soms heel belangrijk zijn om beleid op hoofdlijnen te kunnen vaststellen. Ook is het niet voor elke medewerker duidelijk hoe toezeggingen en moties dienen te worden afgedaan.

## **5. De raadsvoorstellen zijn niet goed afgestemd op de behoefte en rol van de gemeenteraad**

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. Of gedetailleerde raadsvragen te stellen. De informatievoorziening en de kwaliteit van raadsvoorstellen dienen beter te worden toegesneden op de behoefte en de rollen van de gemeenteraad. Dat vraagt om een goed format en kwaliteitsbewaking. Bij kwaliteitsbewaking is bijvoorbeeld van belang dat klare taal wordt gebruikt. In het format voor raadsvoorstellen dat op dit moment wordt gebruikt, worden niet alle elementen die belangrijk worden geacht voor een goede besluitvorming (zoals opgenomen in paragraaf 4.3) expliciet benoemd.

De ambtelijke organisatie en de griffie zijn al stappen aan het zetten om de informatievoorziening richting de gemeenteraad, met specifieke aandacht voor de raadsvoorstellen te verbeteren. Dit maakt onderdeel uit van het Griffieplan 2023 dat in januari van dit jaar is vastgesteld.

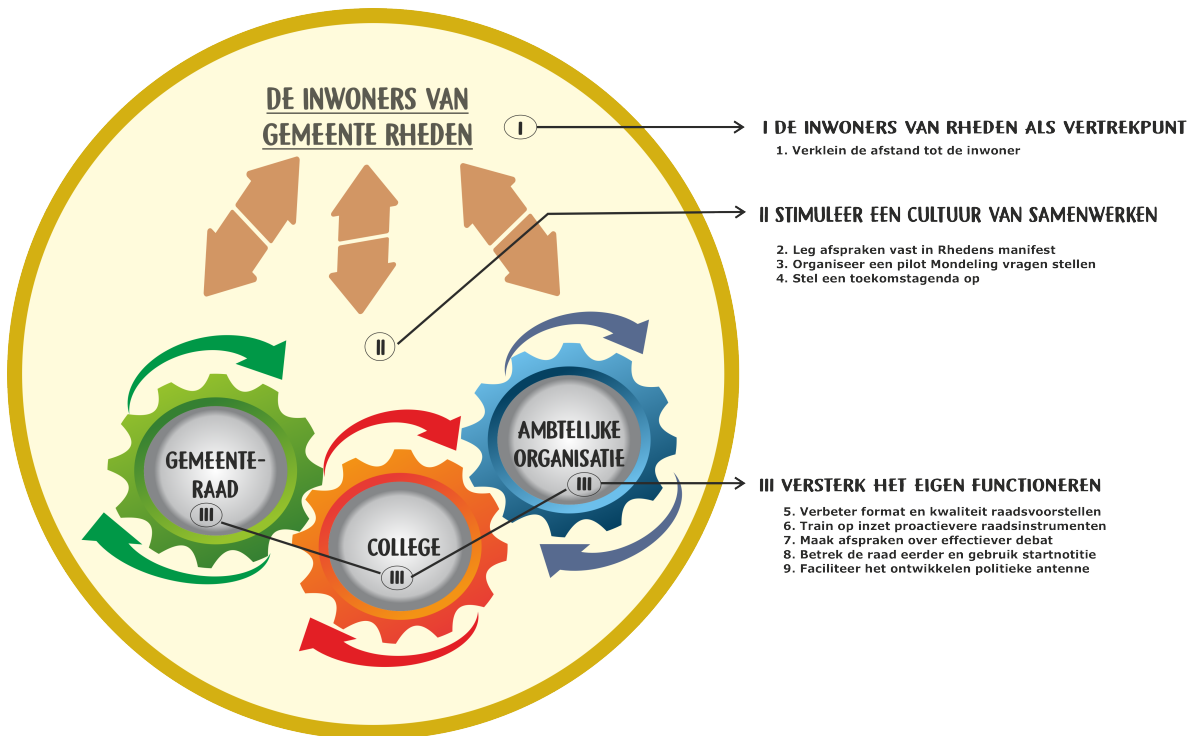
## **6. De sfeer in de gemeenteraad is goed, het debat kan beter**

Zowel uit de Quick Scan Lokaal Bestuur, als uit de werkbijeenkomst c.q. interviews blijkt dat men tevreden is over de samenwerking en sfeer in de gemeenteraad, maar dat men minder tevreden is over het gevoerde debat. Het debat voorafgaand aan de besluitvorming is vooral een opsomming van de verschillende standpunten van de fracties; het debat tijdens de oriënterende vergadering vooral een debat tussen de gemeenteraad en het college. Het zou beter zijn als men als raadsleden meer naar elkaar zou luisteren en met elkaar zou discussiëren in plaats van met het college. Ook effectiever vergaderen staat hoog op de wensenlijst. De vergaderingen duren onnodig lang en de behandeling van de laatste agendapunten komt in het gedrang. Meer sturing hierop is nodig; bijvoorbeeld door de voorzitter, af te spreken elkaar niet te herhalen of het maximeren van de spreektijd per fractie.

## 6 Aanbevelingen

De drie partners in gemeente Rheden (gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie) hebben de ambitie uitgesproken om de effectiviteit van hun werk voor de samenleving te willen verbeteren naar een dikke 8. Om dat te kunnen bereiken zijn in grote lijnen 3 dingen nodig:

1. Neem de inwoners van Rheden als vertrekpunt;
2. Stimuleer een cultuur van samenwerken;
3. Versterk het eigen functioneren.



### I NEEM DE INWONERS VAN RHEDEN ALS VERTREKPUNT

De belangrijkste stap in het verbeteren van het onderlinge samenspel is te beseffen dat het werk van zowel de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie is gericht op 1 gezamenlijke doelgroep: de inwoners van de gemeente Rheden. Het is belangrijk dit als verbindend element te benoemen en te (blijven) investeren in de relatie met die inwoners. Betere betrokkenheid vanuit de samenleving zorgt ervoor dat het organiserend vermogen in de samenleving beter wordt benut en de kans op draagvlak voor te nemen besluiten wordt vergroot.

#### 1. Blijf inzetten op het verkleinen van de afstand tot de inwoner

##### Gemeenteraad

De griffie vragen om, in lijn met het griffieplan, voor 1 januari 2024 een voorstel uit te werken gericht op het bezoeken van dorpen of excursies door de gemeenteraad en een vervolg te geven aan het burgerberaad.

### College

Besteed in de participatienota, of in aanvulling hierop, aandacht aan:

- Zowel het fysieke domein als het sociale domein;
- Hoe wordt geanticipeerd op het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau<sup>14</sup>;
- Wat dit vraagt van de ambtelijke organisatie en hoe deze hierin wordt gefaciliteerd.

### Ambtelijke organisatie

- Informeer uzelf als ambtelijke organisatie over wat er speelt in de samenleving op de diverse beleidsterreinen;
- Betrek inwoners en andere stakeholders bij de totstandkoming van beleid en de evaluatie ervan en communiceer als ambtelijke organisatie over wat wel/niet wordt gedaan met de inbreng van inwoners;
- Heb daarbij oog voor diversiteit; probeer ook in gesprek te komen met mensen die niet zelf de vinger opsteken.

## II STIMULEER EEN CULTUUR VAN SAMENWERKEN

### 2. Leg afspraken vast in het Rhedens Manifest en bespreek de voortgang jaarlijks

#### Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

Verzoek de Technische Agenda Commissie (TAC) om voor 1 december 2023 een proces in gang te zetten waarin wordt gewerkt aan een Rhedens Manifest waarin de 3 partners afspraken vastleggen over:

- Centrale waarden voor het samenspel;
- De rolopvatting;
- Informatievoorziening en verantwoording;
- Mogelijkheden voor inwoners om te participeren.

Een voorbeeld van een manifest is opgenomen in bijlage 4.

Voer jaarlijks het gesprek met elkaar over de uitwerking en voortgang. Zorg ervoor dat hieraan vanuit de organisatie ook beleidsmedewerkers en projectleiders deelnemen. Ook is het goed om in het programma tijd vrij te maken voor de 'zachte kant' zoals het elkaar beter leren kennen.

---

<sup>14</sup> Deze wet ligt op dit moment ter besluitvorming bij de Tweede kamer en regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet uitgebreid naar participatie en wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd.

### 3. Organiseer een pilot Mondeling vragen stellen

#### Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

Start na het zomerreces met een pilot Mondeling vragen stellen met een looptijd van in eerst instantie een half jaar. Maak het gedurende die periode mogelijk voor raadsleden en raadsvolgers, via de leden van het directieteam, om ambtenaren rechtstreeks per telefoon te benaderen met vragen die van technische aard zijn. Medewerkers informeren de portefeuillehouders over de gestelde vragen. Organiseer na een half jaar een evaluatie, bijvoorbeeld in de Technische Agenda Commissie (TAC), waarbij aandacht wordt besteed aan:

- De ervaringen van gemeenteraad en ambtelijke organisatie;
- De ontwikkeling van het aantal en de kwaliteit van schriftelijke vragen en antwoorden in deze periode;
- De vraag of voortzetting van deze werkwijze gewenst is; en zo ja onder welke condities.

### 4. Besluit tot het opstellen van een toekomstagenda.

#### Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

Besluit om, als vervolg en in aanvulling op de Omgevingsvisie, het college opdracht te geven om gezamenlijk met inwoners te komen tot een toekomstagenda.<sup>15</sup>

Een toekomstagenda helpt bij het sturen op hoofdlijnen, doordat een gemeenteraad individuele beleidsplannen en raadsvoorstellen kan toetsen aan het gewenste toekomstperspectief.<sup>16</sup>

## III VERSTERK HET EIGEN FUNCTIONEREN

### 5. Verbeter format en kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen

#### Gemeenteraad

Laat de ambtelijke organisatie en griffie voor 1 december 2023 een plan van aanpak maken gericht op de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en het dusdanig aanpassen van het format dat de elementen bevat:

- Een duidelijke inleiding met duidelijke beslispunten;
- Gerichtheid op hoofdlijnen maar toch volledig en transparant;
- Integraliteit en afstemming tussen elkaar rakende beleidssectoren;

---

<sup>15</sup> Een voorbeeld van een toekomstagenda van de gemeente Asten die samen met inwoners in een relatieve korte tijdsperiode is opgesteld [vindt u hier](#).

<sup>16</sup> Dit is overigens in lijn met het advies van de provincie (en sindsdien van de rekeningcommissie) die in 2019, gezien de zorgelijke financiële situatie, de gemeenteraad heeft geadviseerd om strategische keuzes te maken voor de toekomst.

- Keuzemogelijkheden op raadsniveau;
- Expliciete en meetbaar/evalueerbare doelstellingen;
- Inzicht in de effecten ervan;
- Inzicht in benodigde ambtelijke capaciteit, financiën en risico's;
- Leesbaarheid.

### College

De verantwoordelijkheid voor adequate informatievoorziening ligt primair niet bij de griffie, maar bij het college. Bewaak actief dat de informatievoorziening richting gemeenteraad voldoende is afgestemd op diens behoefte en dat uit voorstellen tevens duidelijk wordt wat de consequenties hiervan zijn voor de ambtelijke capaciteit, de uitvoering van andere beleidsdoelstellingen en mogelijke alternatieven.

### Ambtelijke organisatie

Kom samen met de griffie voor 1 oktober 2023 met een voorstel om te komen tot een aangepast format raadsvoorstel en een betere kwaliteitsbewaking. Neem in de planning tevens een evaluatie moment op met het TAC.

Zorg voor adequate sturing op de kwaliteit van de informatie aan de raad: Is de inhoud van een raadsvoorstel van dien aard dat het alle informatie bevat die raadsleden nodig hebben om tot een gedegen besluitvorming te komen? Is het zo kort en begrijpelijk mogelijk geschreven zodat het de gemeenteraad helpt om op hoofdlijnen te sturen?

## 6. Organiseer een training over de meer proactieve raadsinstrumenten

### Gemeenteraad

Vraag de griffie om, als vervolg van de training in januari 2023, voor het einde van het jaar een training te organiseren die erop is gericht om raadsleden en fractievolgers meer kennis te laten opdoen van de inzet van meer proactieve raadsinstrumenten. Denk daarbij aan het beleggen van een extra raadsvergadering, een initiatiefvoorstel, interpellatie, raadsonderzoek en raadsenquête. In de training wordt naast uitleg over deze instrumenten ook specifiek aandacht besteedt wanneer zulke instrumenten kunnen worden toegepast, wat nodig is om de inzet effectief te laten zijn, de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten en hoe deze in de praktijk zouden worden toegepast; bijvoorbeeld door deze in een veilige setting uit te proberen.

## 7. Maak met elkaar afspraken om tot een effectiever debat te komen

### Gemeenteraad

Wij hebben deze aanbeveling niet uitgewerkt omdat wij ervan uitgaan dat dit onderdeel uitmaakt van het traject dat op dit moment met een extern bureau wordt doorlopen.

## 8. Betrek de gemeenteraad eerder bij belangrijke dossiers en maak meer gebruik van een startnotitie

### College

Neem de gemeenteraad eerder mee in het proces door in een vroeg stadium een belangrijk onderwerp te agenderen voor de oriënterende vergadering en daarin met elkaar over de hoofdlijnen te discussiëren, die richting geven aan de nadere uitwerking in beleid en/of mogelijke opties.

Informeer de gemeenteraad bij alle grotere projecten/belangrijke dossiers door gebruik te maken van de startnotitie. Herijk het bestaande format en werkwijze in overleg met de gemeenteraad voor 1 april 2024. Neem daarin in ieder geval de volgende aspecten op:

- a) Het doel van het traject/project;
- b) De werkwijze;
- c) Het tijdpad;
- d) Hoe belanghebbenden/inwoners bij het project worden betrokken;
- e) De rol van de gemeenteraad en contactmomenten tijdens het proces;
- f) De verwachte kosten, risico's en ambtelijke capaciteit.

## 9. Faciliteer dat medewerkers een politieke antenne ontwikkelen en het afdoen van verzoeken van de gemeenteraad

### Ambtelijke organisatie

Zorg voor 1 april 2024 voor een trainingsplan voor de ambtelijke organisatie in het ontwikkelen van een politieke antenne, zodat zij beter in staat zijn zich in te leven in de behoefte en de rol van raadsleden en daar de informatieverstrekking op kunnen aanpassen. Start voor het einde van 2024 met de uitvoering ervan. Maak meer gebruik van de mogelijkheid om raadsleden in een vroeg stadium en in een meer informele setting te informeren en te bevragen bijvoorbeeld in een themabijeenkomst of oriënterende vergadering.

Zorg voor 1 januari 2024 voor een duidelijke instructie hoe toezeggingen en moties dienen te worden afgedaan, in de vorm (per mail, per memo of raadsinformatiebrief) en het proces (kan een medewerker die zelf afdoen of gaat het via de portefeuillehouder/college).

## BIJLAGEN



# 1 Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders

Betreft: Collegereactie rekenkameronderzoek Samen Werken voor Rheden

Geachte leden van de raad,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het rekenkamerrapport “Samen Werken voor Rheden”. Het thema bestuurlijk ambtelijk samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie is een actueel onderwerp. Zeker nu er in gemeenteland het nodige aan het veranderen is. Van een gemeente die veel regelt, financiert en ondersteunt, naar een gemeente die stuurt op zelfregie van inwoners met ondersteuning voor de kwetsbaren. Daarnaast vragen de verschillende crises om de nodige wendbaarheid. Te noemen zijn onder andere de energiecrisis, de vluchtelingen crisis en het stikstofvraagstuk. Dit vraagt om een herbezinning op het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

Het college kiest ervoor niet op elk onderdeel uit het rapport in detail te reageren. Op dit moment volstaat het college met een hoofdlijnenreactie. De meer inhoudelijke discussie met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen en welke acties moeten worden ingezet, zal worden gevoerd met de Raad bij het bespreken van het Rekenkamerrapport.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen zijn wij verheugd vast te stellen dat de drie hoofdconclusies en aanbevelingen een aantal reeds ingezette trajecten ondersteunen. Hieronder gaan wij kort in op de drie belangrijkste aanbevelingen die de Rekenkamer voorstelt.

**Neem de inwoners van Rheden als vertrekpunt.** Het werk van zowel college, raad als ambtelijk apparaat zou zich continu moeten richten op één gezamenlijke doelgroep: de inwoners van de gemeente Rheden. Het college ondersteunt dit uitgangspunt volledig. Bij alle majeure opgaven, maar ook de reguliere dienstverlening worden inwoners zoveel mogelijk betrokken. Zo heeft er in 2022 een burgerberaad plaatsgevonden rond het thema CO<sub>2</sub> neutraal worden van de gemeente. Ook rond het opstellen van de Omgevingsvisie zijn er dorpsgesprekken gevoerd om de wensen van onze inwoners op te halen. De komende periode zullen wij in gesprek gaan met alle belanghebbenden rond het stikstofvraagstuk. Op welke wijze kunnen wij als gemeente omgaan met deze crisis. De collegeleden gaan ook periodiek in gesprek met inwoners. Het college zal daar waar mogelijk sturen op inwonerbetrokkenheid, ook betreffende de reguliere dienstverlening. Dit laatste is van belang vanwege de landelijke ontwikkeling naar meer digitale dienstverlening. Wij zullen daartoe ook een evaluatietool inbouwen in de digitale dienstverleningsprocessen.

**Stimuleer een cultuur van samenwerken.** Ook hier stelt het college vast dat er reeds initiatieven zijn in lijn met de aanbevelingen. Een voorbeeld is het Perikles-traject. De raad heeft het Periklesinstituut gevraagd raadsleden te trainen in de gewenste vergadercultuur, vergaderstructuur en de vergadervaardigheden. Door immers goed op de inhoud in te gaan en respectvol met elkaars mening en persoon om te gaan, geeft de raad immers het goede voorbeeld van hoe democratie werkt. Met een respectvol en inhoudelijk debat investeert hij ook in gezag als hoogste orgaan van de gemeente. Daarnaast is het van belang op debatten op hoofdlijnen te houden en niet te verzanden in discussies over minder relevante details. Wij hopen dat de basis legt voor een Rhedens Manifest.

Inzake de toekomstagenda wordt op dit moment gewerkt aan een Omgevingsvisie. De gemeente Rheden is de afgelopen maanden in alle zeven dorpen in gesprek gegaan met inwoners. Hoe zien zij hun dorp over twintig jaar? Naast de dorpsgesprekken konden inwoners ook een online enquête invullen. De resultaten heeft de gemeente verwerkt en zijn vanaf nu in te zien op [www.meedenkeninrheden.nl](http://www.meedenkeninrheden.nl). Meedenken in Rheden is het platform voor de gemeente Rheden

waarop inwoners mee kunnen denken en praten, over allerlei onderwerpen die spelen binnen de gemeente. De gesprekken zijn per dorp verwerkt. U, Raad, kunt daar lezen wat inwoners belangrijk vinden. Het college kijkt terug op zeer waardevolle gesprekken. Er is gesproken over waar er nieuwe woningen voor onze inwoners gebouwd kunnen worden in onze mooie groene omgeving. Mensen wonen graag in deze gemeente om het mooie landschap en het groen dat altijd dicht bij de woonomgeving ligt. Daarnaast is er ook ruimte nodig voor bijvoorbeeld de opvang van water, energie, natuur en landbouw. Dat het maken van de keuzes over wat we waar kunnen doen best lastig is beseffen de inwoners goed. In de gesprekken is hierover vaak van gedachten gewisseld.

De gemeente gebruikt de resultaten van de dorpsgesprekken bij het opstellen van een omgevingsvisie. In de omgevingsvisie staan de plannen voor de leefomgeving op de lange termijn en welke strategische keuzes we daarbij maken. De leefomgeving is de ruimte waarin we wonen, werken, elkaar ontmoeten en ontspannen. De omgevingsvisie gaat ook over cultuurhistorie, natuur, landschap, verkeer en vervoer. In de omgevingsvisie staat wat we willen ontwikkelen en verbeteren, maar ook wat we willen behouden of beschermen. De omgevingsvisie vervangt straks de bestaande beleidsdocumenten zoals de structuurvisies voor de kernen.

Parallel, maar verbonden aan het omgevingsvisie-traject wordt er een koersdocument voor het sociaal domein opgesteld. Beide opdrachtnemers stemmen maandelijks voortgang, aanpak en inhoud met elkaar af. Het koersdocument biedt een stevige basis voor beleid, uitvoering en financiële keuzes voor de komende jaren. Partners, inwoners en de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) herkennen zich in de koers en voelen zich mede-eigenaar van de opgaven. Inzicht in de effecten van interventies door het dashboard maakt ons beter in staat om bij te sturen (wendbaar) en te verantwoorden (aan inwoners, partners en de raad). De leidende principes van het koersdocument zijn daarmee de vuistregels die richting geven aan het beleid en de uitvoering in het sociaal domein. Leidende principes zijn vooral zinvol wanneer ze worden doorvertaald in visie, beleid, inrichting en uitvoering. Om het werken met leidende principes te verduurzamen, blijven we hierover met elkaar in gesprek. 'Het gesprek blijven aangaan over de leidende principes zorgt ervoor dat we steeds beter worden in het toepassen ervan en dat het uiteindelijke doel, de maatschappelijke resultaten voor inwoners, worden behaald.

**Versterk het eigen functioneren.** Naast het bovenstaande ziet het college hier een belangrijke rol voor het traject 'Kwaliteit raads- en collegevoorstellen'. De kwaliteit van raads- en collegevoorstellen is van essentieel belang voor de besluitvorming binnen de gemeente. Mede op basis van de informatie in de voorstellen vormt het college en/of de gemeenteraad zich immers een beeld van het gevraagde besluit. Een goed voorstel schrijven is echter niet eenvoudig. Het gaat om de opbouw, om taalgebruik, om inzicht in de afwegingen en eventuele alternatieven. Een sterk voorstel maakt na lezing van het onderwerp en voorgenomen besluit meteen duidelijk wat er van een collegelid of raadslid gevraagd wordt.

In Rheden is de kwaliteit van de voorstellen regelmatig onderdeel van discussie. De ene keer vanuit verwachting dat als voorstellen leesbaarder zijn, er minder technische vragen door de raad worden gesteld, de andere keer om een heldere relatie te kunnen leggen tussen de programmabegroting en raadsvoorstellen en weer een andere keer als informatie ontbreekt. Vandaar ook dat het college een aantoonbaar verbeterde college- en raadsvoorstellen in de programmabegroting 2023 tot doel heeft gesteld. Inmiddels is er een plan van aanpak en wordt dit gerealiseerd. De eerste stappen worden op dit moment gezet. In dit traject worden ook de politieke antenne van medewerkers meegenomen.

Tot slot zullen wij de aanbeveling om bij belangrijke dossiers de raad eerder te betrekken en gebruik te maken van startnotities ter harte nemen.

**Vervolg**

Wij volgen de behandeling van het Rekenkameronderzoek in uw raad dan ook met grote belangstelling en zullen eventueel aanvullende meenemen in de uitwerking en de voorgenomen activiteiten zoals hierboven genoemd.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben aangegeven, dat wij de verdere uitwerking en het oppakken van de aanbevelingen ondersteunen,

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Rheden,

De waarnemend secretaris,

De burgemeester,

Martin Rommers

Carol van Eert

## 2 Nawoord rekenkamercommissie

In dit nawoord wil de Rekenkamercommissie Rheden kort ingaan op de bestuurlijke reactie.

Wij danken het college voor haar zienswijze en wij stellen vast dat het college zich herkent in het rapport. Wij vinden het jammer dat wij geen inhoudelijke bestuurlijke reactie op onze aanbevelingen hebben ontvangen, ondanks uw toezegging in uw bestuurlijke reactie naar aanleiding van ons rapport over de effectiviteit van de rekenkamerrapporten. Hierin heeft het college in haar reactie aangegeven dat deze in haar reactie op toekomstige rapporten aan zal geven welke aanbevelingen het college wel of niet ondersteunt, inclusief een toelichting daarop. Gezien het feit dat de gemeenteraad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen zo goed mogelijk dient te kunnen uitoefenen is het van belang dat het college (liefst nog voor het politieke debat plaatsvindt) deze toezegging gestand doet. Zodat de gemeenteraad deze reactie in zijn overwegingen mee kan nemen.

Verder geeft het college in de bestuurlijke reactie aan dat ze met de implementatie van de aanbevelingen al is gestart. Wij willen u echter attenderen op het feit dat onderstaande aanbevelingen niet aan de orde zijn gekomen in uw reactie en dat deze wel degelijk van belang zijn:

- Start een pilot Mondeling vragen stellen met een looptijd van in eerst instantie een half jaar. Maak het gedurende die periode mogelijk voor raadsleden en raadsvolgers, via de leden van het directieteam, om ambtenaren rechtstreeks per telefoon te benaderen met vragen die van technische aard zijn. Medewerkers informeren de portefeuillehouders over de gestelde vragen. Organiseer na een half jaar een evaluatie, bijvoorbeeld in de Technische Agenda Commissie (TAC), waarbij aandacht wordt besteed aan de ervaringen van gemeenteraad en ambtelijke organisatie, de ontwikkeling van het aantal en de kwaliteit van schriftelijke vragen en antwoorden in deze periode en de vraag of voortzetting van deze werkwijze gewenst is; en zo ja onder welke condities.
- Verzoek de TAC om voor 1 december 2023 een proces in gang te zetten waarin wordt gewerkt aan een Rhedens Manifest waarin de 3 partners afspraken vastleggen over: centrale waarden voor het samenspel, de rolopvatting, de informatievoorziening en verantwoording en demogelijkheden voor inwoners om te participeren. Voer jaarlijks het gesprek met elkaar over de uitwerking en voortgang
- Voorts achten wij het raadzaam om samen in aanvulling op de Omgevingsvisie een toekomstagenda op te stellen. Deze helpt bij het sturen op hoofdlijnen, doordat de gemeenteraad individuele beleidsplannen en raadsvoorstellen kan toetsen aan het gewenste toekomstperspectief.
- Neem als college de gemeenteraad eerder mee in het proces door in een vroeg stadium een belangrijk onderwerp te agenderen voor de oriënterende vergadering en daarin met elkaar over de hoofdlijnen te discussiëren, die richting geven aan de nadere uitwerking in beleid en/of mogelijke opties. Informeer de gemeenteraad bij alle grotere projecten/belangrijke dossiers door gebruik te maken van de startnotitie. Herijk het bestaande format en werkwijze in overleg met de gemeenteraad voor 1 april 2024.

Het college geeft voorts aan dat met het traject dat momenteel met het Periklesinstituut wordt doorlopen deels invulling wordt gegeven aan onze aanbevelingen. Een nuancering is hierbij op zijn plaats. Het traject met dit bureau heeft parallel aan het rekenkameronderzoek plaatsgevonden waarbij, via de griffie, afstemming is gezocht om overlap in werkzaamheden en bevraging van raadsleden te voorkomen. Met het oog hierop is er bijvoorbeeld in het onderzoek voor gekozen om het thema Vergaderpraktijk niet nader uit te diepen en zijn in dit kader ook geen aanbevelingen geformuleerd (zie onder aanbeveling 7).

De rekenkamercommissie ziet verder uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad. Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en andere stakeholders bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

### 3 Geraadpleegde documenten

- Gedragscode 'Bestuurlijke integriteit gemeente Rheden 2020'.
- 'Handboek Gemeenteraad Rheden 2022-2026
- Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente rheden (november 2018)
- Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente rheden
- Format raadsvoorstel gemeente Rheden.
- Overzicht vragen raadsleden over kadernota 2023 – 2026.
- Data-analyse Raadsvragen (maart 2020).
- Overzicht technische vragen werkgroep jaarrekening over concept jaarstukken 2021.
- Programmabegroting gemeente Rheden 2020.
- Lange termijn planning 2023 en verder,
- Griffieplan 2023 (december 2022); gemeente Rheden inclusief raadsvoorstel en raadsbesluit.
- Memo Behandeling moties vreemd aan de orde (februari 2023); Technische Agenda Commissie gemeente Rheden.
- Memo over raadsvragen (december 2022); Bestuurlijk Coördinatie Overleg gemeente Rheden.
- Overzichten raadsvragen van de griffie van 2016 tot 1 juni 2023.
- Advies bij de jaarstukken 2019 (juni 2020); rekeningcommissie gemeente Rheden.
- Besluit betreffende het Financieel toezicht 2020 (november 2019); provincie Gelderland.
- Een willekeurige selectie van een tiental raadsvoorstellen (7 uit 2022 en 3 uit 2023); gemeente Rheden.
- Een willekeurige selectie van vijftien formulieren met raadsvragen uit 2022 en 2023.
- Astens Manifest: Zo blijft onze democratie vitaal (januari 2023; gemeente Asten.
- ASTEN2030 Toekomstagenda Gemeente Asten; Veerkrachtig Bestuur Noord-Brabant (juni 2017), gemeente Asten.
- Burgerakkoord Rheden CO2-neutraal (november 2022) inclusief raadsstukken.
- Naar een soepel samenspel (april 2014), Onderzoek naar de interactie tussen gemeenteraad en college in Boxtel, Rekenkamercommissie Boxtel.
- Besturingsfilosofie Heemskerk (januari 2018), gemeente Heemskerk.

## 4 Voorbeeld Manifest



### Astens Manifest: Zo blijft onze democratie vitaal

Versie voor gemeenteraad 24-01-2023

**In alles wat we doen staat de inwoner centraal. Het realiseren van dit ideaal stelt eisen aan de samenwerking binnen en tussen onze gemeenteraad, college van B&W, de ambtelijke organisatie en onze inwoners. Dit manifest bevat de uitgangspunten en afspraken die wij hierin hanteren én waarop wij aanspreekbaar zijn.**

#### A. Centrale waarden voor het samenspel

Om goed te kunnen samenwerken is er een basis nodig van gemeenschappelijke waarden. Door naar elkaar uit te spreken op welke wijze wij dagelijks werken en welke waarden wij belangrijk vinden in het samenspel, verbeteren wij het bestuur van onze gemeente.

##### We spreken af en zijn aanspreekbaar op:

- Goed bestuur. Dit valt of staat met integriteit. We spreken elkaar daarop aan.
- We gaan respectvol met elkaar om.
- Dilemma's leggen wij op tafel en we zijn bereid om onze eigen opvattingen bij te stellen.
- We willen leren van en met elkaar en we geven elkaar feedback.

#### B. Rolopvatting van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

In een vitale democratie vervullen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie ieder een eigen rol. De gemeenteraad controleert, stelt kaders en vertegenwoordigt de inwoners van Asten. Het college van B&W voert uit en zet de raad in positie om zijn taken uit te kunnen voeren. De ambtelijke organisatie ondersteunt en staat buiten het politieke proces. Deze rollen nemen wij in met een basishouding van vertrouwen.

##### We spreken af en zijn aanspreekbaar op:

- De raad toont lef en is betrokken aan de voorkant van beleidsvorming. We hebben een goed beeld van hoe we ons als raad willen positioneren en stellen de griffie in staat om ons daarbij te ondersteunen.
- Als college betrekken we de raad en inwoners vroegtijdig zodat er voldoende draagvlak is voor beleidskeuzes.
- Als raad nemen we meer eigen initiatief en zijn we zichtbaar voor inwoners.
- We scheiden als raad hoofd- bijzaken zodat wij onze taak zo goed mogelijk uit kunnen voeren.
- We formuleren kaders zo mogelijk in gezamenlijkheid met andere fracties/raadsleden zodat we met elkaar tot goede en breed gedragen besluiten komen.

#### C. Informatievoorziening en verantwoording

Om als gemeenteraad onze taak goed uit te voeren, is het belangrijk dat de informatievoorziening en verantwoording vanuit het college zoveel mogelijk is toegesneden op de behoeften van de raad.

##### We spreken af en zijn aanspreekbaar op:

- We nemen besluiten op basis van volledige informatie, inclusief alternatieve scenario's en de gevolgen van het niet-aannemen van het voorstel.
- Als college informeren we de raad actief en periodiek op thema's met grote maatschappelijke en financiële impact.
- De raad staat midden in de samenleving en haalt zelf informatie op bij inwoners.

#### D. Mogelijkheden voor inwoners om te participeren

Wij besturen onze gemeente samen met onze inwoners. Zowel als politieke partijen of fracties én als gehele gemeenteraad. We willen, naast groepen die zelf het gemeentehuis weten te vinden, ook andere groepen bereiken. In participatietrajecten is het belangrijk dat de raad vooraf kaders meegeeft, hierdoor zijn de verwachtingen helder en wordt teleurstelling voorkomen. Dat vraagt scherpte bij raadsbesluiten en plannen. Onze inwoners willen op verschillende manieren betrokken worden bij het bestuur van de gemeente. We bieden ruimte voor eigen initiatief van inwoners en vragen hen om actief mee te denken en te doen.

##### We spreken af en zijn aanspreekbaar op:

- We zijn als raad toegankelijk en zichtbaar voor inwoners.
- We betrekken inwoners en doelgroepen in een vroeg stadium en communiceren op verschillende, creatieve manieren.