



SCHURENDE DEMOCRATIE

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar samenwerking gemeenteraad-college en
burgerparticipatie in de gemeente Overbetuwe

59340 – Openbaar

27 juni 2018

Berenschot

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar samenwerking gemeenteraad-college en burgerparticipatie
in de gemeente Overbetuwe

Frederik van Dalssen
Rosa-May Postma

27 juni 2018

Berenschot

Inhoudsopgave

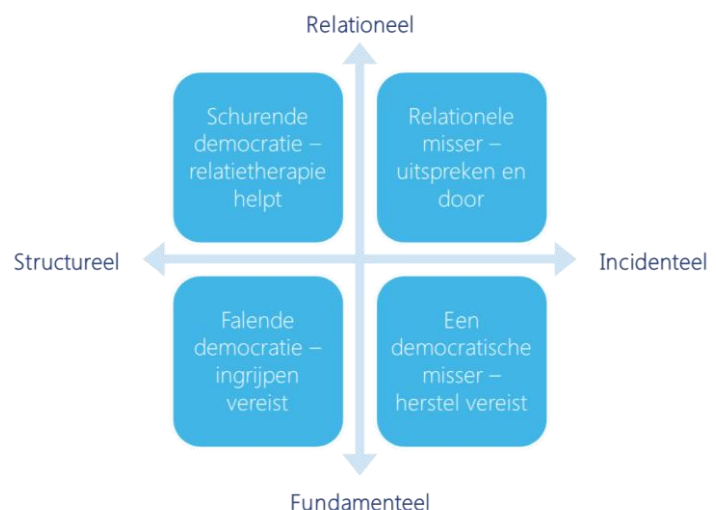
| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1 Wat treffen we op hoofdlijnen aan? | 4 |
| 1.2 Leeswijzer | 5 |
| 2. Bevindingen | 6 |
| 2.1 Bevindingen over de gemeenteraad | 6 |
| 2.2 Bevindingen over het college van B&W | 7 |
| 2.3 Bevindingen over de organisatie | 7 |
| 2.4 Bevindingen over participatie | 8 |
| 2.5 Bevindingen over de samenwerking raad en college | 9 |
| 3. Analyse | 12 |
| 3.1 Nadere analyse samenwerking raad en college | 13 |
| 3.2 Nadere analyse omgang met participatie | 13 |
| 4. Aanbevelingen voor de toekomst | 15 |

1. Inleiding

Deze rapportage betreft een onderzoek naar, en het uitbrengen van een advies over, de optimalisatiemogelijkheden in de samenwerking tussen de gemeenteraad en het college van B&W in de gemeente Overbetuwe. Het onderzoek volgt op een door de gemeenteraad van Overbetuwe, tijdens zijn vergadering d.d. 24 april 2018, unaniem aangenomen motie 'optimalisatie samenwerking raad en college'. De gedachte achter de motie is tweeledig: terugkijken en een aantal samenwerkingspatronen tussen raad en college scherp in beeld brengen én vooruitkijken naar de gedeelde ambitie waarmee men graag aan de slag wil.

Het onderzoek richt zich specifiek op een tweetal aandachtsgebieden: de samenwerking tussen raad en college en (beelden over) burgerparticipatie. Om dit rapport op te stellen, spraken wij spelers in het politiek-bestuurlijke systeem van Overbetuwe. We spraken alle politieke fracties van de gemeenteraad van Overbetuwe individueel, net als alle leden van het college van B&W. Ook spraken we met de griffier en de ambtelijke top (de secretaris en de tweede directeur van de gemeente).

We stelden onszelf, naast de inhoudelijke insteek zoals beschreven, op hoofdlijnen twee hoofdvragen. Is wat we aantreffen een structureel patroon óf een meer kortetermijnpatroon, het gevolg van een incident? En is er sprake van een fundamenteel disfunctioneren van de onderlinge samenwerking óf is er sprake van een relationeel probleem (verzuurde verhoudingen en/of structurele frictie op relaties)? Vanuit beide onderscheidingen is een onderscheid te maken in een typering van vier kwadranten. En het kwadrant waarin je je bevindt, zegt veel over de aanbevelingsrichtingen waar je mee aan de slag moet. Dit komt in onze analyse terug.



De rapportage die u nu leest, is primair een spiegel voor de in het politiek-bestuurlijke systeem in Overbetuwe actieve spelers. We zijn kritisch en constructief. En hopen met deze rapportage scherp te brengen in het onderlinge gesprek, zodat u gezamenlijk verder kunt met vormgeven van uw samenwerking. Daartoe doen we concrete aanbevelingen. U zult daarover met elkaar (bij voorkeur ook tussen politiek en bestuur) moeten debatteren, om er uw eigen invulling aan te geven.

Dat u dit onderzoek in gang heeft gezet, geeft al aan dat u bereid bent kritisch naar uzelf te kijken. Dat is een uitstekend startpunt om het momentum van een nieuwe start als raad en college van B&W aan te grijpen om de onderlinge samenwerking en de invulling van participatie te herijken.

1.1 Wat troffen we op hoofdlijnen aan?

Wij troffen zonder uitzondering en in elk gesprek zeer betrokken gesprekspartners. Betrokken bij Overbetuwe maar ook bij de onderlinge samenwerking. Ondanks ontevredenheid of frustraties hebben wij veel energie geconstateerd en ook een gedeelde wil om het politiek-bestuurlijke systeem beter te laten functioneren. Dat is een geweldig startpunt voor deze bestuursperiode, die net gestart is.

Velen van u leggen de concrete aanleiding voor dit onderzoek ook in de recente verkiezingen; het was een op onderdelen onprettige campagne, waarin veel op de man gespeeld werd en minder op de inhoud. Die campagne was echter ook een uitvergroting van de onderliggende patronen in het politiek-bestuurlijke systeem die er in de

afgelopen jaren zijn ingesleten. Naast de campagne zijn tal van voorbeelden langsgelopen van casuïstiek waarin u eigenlijk vrijwel unaniem ontevreden bent over hoe die casuïstiek is verlopen, maar waarbij wij bij vrijwel niemand hebben geproefd dat hij/zij ontevreden is over de feitelijke uitkomst van de situaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om het Land van Tap, Heteren en de Railterminal.

We concluderen bovendien op basis van de gesprekken dat het overall gezien goed gaat met Overbetuwe. En dat dit ook door iedereen wordt onderschreven. Tegelijkertijd is echter bijna iedereen in het politiek-bestuurlijke systeem die we spraken, zoals gezegd, in zekere zin ook ontevreden over hoe het er in de gemeente Overbetuwe aan toe gaat. En wil iedereen vooral dat anderen veranderen om de eigen ontevredenheid weg te nemen. In de gesprekken werd de onderlinge samenwerking binnen het politiek-bestuurlijke systeem van Overbetuwe ook wel 'maakbaar disfunctionerend' genoemd. Het lukt de spelers in Overbetuwe (raad/college) niet deze patronen te doorbreken, maar ondertussen verharderen de patronen wel, zo stellen de meeste gesprekspartners. Waar zit de ontevredenheid op hoofdlijnen?

- De genomen beslissingen en geboekte resultaten zijn niet slecht, maar de procesgang wordt als onprettig ervaren.
- De visie en koers worden als weinig ambitieus ervaren.
- Dualisme wordt door alle partijen onderschreven. Máár de meeste actoren (voormalige/huidige oppositie én coalitie) hebben de beleving dat Overbetuwe te monistisch opereert.
- Het dossier over de bouw van een nieuw gemeentehuis in 2011 lijkt een breekpunt te zijn geweest in relaties en heeft geleid tot een vooralsnog blijvende verscherping in de relatie tussen de oppositie en coalitie. Deze verhoudingen lijken nog steeds niet geheel hersteld.

In onze gesprekken hebben we deze ontevredenheid nader verkend en geprobeerd grip te krijgen op hoe de politiek-bestuurlijke actoren binnen Overbetuwe nu feitelijk handelen en wat er beter zou kunnen. U treft de uitkomsten van dat onderzoek in dit rapport.

Over Overbetuwe

In het jaar 2001 is de gemeente Overbetuwe ontstaan uit een fusie van kleinere gemeenten (Elst, Heteren en Valburg) en sinds de herindeling is Overbetuwe een politiek stabiele gemeente gebleken. De gemeente kent elf kernen (of dertien, afhankelijk van telling) en vormt een prettige leefomgeving voor inwoners (47.394)¹. Er is, zo werd in alle gesprekken die we voerden aangegeven, geen sprake van hele zware vraagstukken als structurele economisch achterblijvende prestaties of welzijnsproblematiek. Uiteraard spelen er zo nu en dan complexe vraagstukken, maar deze zijn in aantal en zwaarte te overzien. Het gemeentebestuur wordt in de gesprekken over haar gehele bestaansperiode (2001-2018) dan ook vooral getypeerd als een bestuur dat een haalbare stabiele visie heeft opgesteld, waarvan men het belangrijk vindt dat deze breed in de gemeente gedragen wordt.

1.2 Leeswijzer

Achtereenvolgens treft u onze bevindingen (hoofdstuk 2 – wat hebben we waargenomen?), onze analyse (hoofdstuk 3 – wat vinden wij daarvan?) en onze aanbevelingen (hoofdstuk 4 – wat denken wij dat nodig is?). De rapportage bevat veel, maar vanzelfsprekend niet alle, inhoud uit de gesprekken die we voerden. We concentreren ons op zaken waar u het in sterke mate over eens of oneens bent. De rapportage is anoniem en niet te herleiden naar personen.

NB: de rapportage is constructief/kritisch ingestoken. We hechten eraan om nogmaals aan te geven dat er met veel waardering over elkaar gesproken is in alle gesprekken. Vanzelfsprekend richten wij ons hier op de zaken die beter kunnen. Houdt u daar tijdens het lezen rekening mee, anders ontstaat een te eenzijdig beeld.

¹ Conform CBS, januari 2017 (<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1529641763688>)

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk geven wij onze bevindingen. Bevindingen zijn de zaken die wij in onze gesprekken met mensen uit Overbetuwe hebben aangetroffen. De bevindingen zijn de bouwstenen voor onze analyse en aanbevelingen. We behandelen de bevindingen langs een vijfdeling, te weten:

1. De raad
2. Het college
3. De organisatie
4. Participatie
5. De samenwerking tussen raad en college

2.1 Bevindingen over de gemeenteraad

De gemeenteraad bestaat in de periode 2018-2022 uit 29 raadsleden (waarvan elf nieuwe leden) en 28 burgerraadsleden. Aan de oppervlakte is de sfeer in de raad goed, stelt eigenlijk iedereen. Sommige raadsleden zien expliciet een meer gespannen sfeer en raadsfracties met de hakken in het zand. Er zijn geen informele leiders, althans niet met brede steun en gedragenheid. Het lijkt dat er deze periode verscherping zit in zowel het debat als de houding van de raadsleden ten opzichte van de vorige periode. Onderstaande bevindingen zijn echter op zowel de vorige als de huidige periode van toepassing:

- Er wordt op een 'lieve' manier met elkaar gesproken, raadsleden zijn over het algemeen zacht en beleefd in de omgang, waardoor het debat niet op het scherpst van de snede wordt gevoerd. Als er sprake is van inhoudelijke scherpte, wordt dit snel gezien als een persoonlijke aanval. Dit geeft geen comfort en wordt als onprettig ervaren.
- Veel gesprekspartners gaven tijdens de interviews aan dat de kwaliteit van het debat niet naar behoren is. Dit komt niet per definitie voort uit gebrek aan inhoudelijk niveau van de raadsleden, maar veelal door de insteek van het debat. Er wordt (te) veel gesproken over praktische casuïstiek waardoor de focus op details en operationele bijzaken komt te liggen. In één van de gesprekken werd de vorige raad door de operationele insteek een 'veredelde wijkraad' genoemd. Wel is tijdens de interviews aan bod gekomen dat er in de vorige periode in sommige vergaderingen sprake was van betere voorbereiding van bepaalde fracties ten opzichte van andere, wat ook leidde tot ongelijk debat.

Voor zowel de vorige als de huidige periode geldt dat de raad zoekende is naar de eigen rolinvulling, hierdoor is ze nog slecht in positie. De raad voelt zichzelf niet 'de baas' en gedraagt zich daardoor ook niet zo. Opvallend is dat er niet geacteerd wordt als één raad, waardoor er geen gedeeld perspectief is op het functioneren van de lokale democratie. Ook opvallend is dat de raad daar niet in investeert. Zo zijn er geen heidagen voor de raad als geheel, is er geen expliciet gesprek over hoe als raad als geheel (door oppositie/coalitie heen) vorm te geven aan de lokale democratie in Overbetuwe en over hoe het interne raadsproces vorm moet krijgen. Springende punten daarin zijn:

- De onduidelijkheid over de eigen positie (besluitenmachine vs. draagvlakgenerator) leidt ertoe dat veelal het ritme en de inhoud van het college gevolgd worden. Er wordt niet geïnvesteerd in het gezamenlijk vormgeven van het (raads)proces. Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt over de rolname en verhoudingen in de context van Overbetuwe. Ook het presidium komt maar beperkt tot het articuleren van een sterke agenda.
- Een aantal gesprekspartners stelt dat er veel tijd verloren gaat aan interne processen en dat er daardoor weinig tijd overblijft om als raad en/of als fractie 'de straat op te gaan'. Dit wordt enigszins geïllustreerd door

het feit dat de raad in 2016 twee werkbezoeken op locatie heeft gedaan en in de periode tussen 2003 en 2015 weinig tot geen.

2.2 Bevindingen over het college van B&W

De verhoudingen binnen het nieuwe college van B&W zijn goed, daar wordt ook op geïnvesteerd. In meerdere gesprekken wordt echter genoemd dat het college (en dan vooral de burgemeester) elkaar soms een hand boven het hoofd houdt, bijvoorbeeld door sturing tijdens debat met de raad. Het college had in de vorige periode een sterke focus op het fysieke domein en op Overbetuwe en daarmee minder op het sociaal domein en regionale zaken. De mindset was erg resultaatgedreven, met minder aandacht voor het proces. Het huidige college valt hier nog niet op te beoordelen, twee van de vier wethouders zijn nieuw. Onderstaande bevindingen zijn echter op zowel de vorige als de huidige periode van toepassing:

- Het college is inhoudelijk en relationeel gezien met name met zichzelf in gesprek. Er is weinig aandacht voor het proces met de raad. Wel (al wisselt dat per collegelid) is er een sterke focus op de relatie met de gemeenschap.
- De positie van het college is sterk, er wordt een leidende rol gepakt en in vergaderingen is er vaak een 'wij-zij' opvatting ten opzichte van de raad.
- Er wordt gehandeld vanuit de beste bedoelingen en vanuit een sterk verantwoordelijkheidsgevoel.
- De lijnen met de samenleving zijn kort, maar leiden soms tot situaties waarin het college bepaalde kwesties al heeft opgelost voordat deze bij de raad terechtkomen. Daardoor wordt de raad te laat of niet meegenomen in het proces, de raad ervaart dit als een onprettige procesgang.
- Het college vergadert snel en efficiënt en er wordt met name gesproken over inhoud. Beleid lijkt meer gebonden aan portefeuillehouders dan collegebreed. Met andere woorden: ieder doet zijn ding, je corrigeert elkaar pas als de kaders overschreden worden. In plaats van dat er (zeker op zwaardere problematiek) echt sprake is van collegiaal bestuur en een college dat diepe, inhoudelijke discussies voert om tot een koers te komen.
- Er is willekeur in omgang met casuïstiek, dit komt voort uit vrijheid van portefeuillehouders, gebrek aan kadering vanuit de raad en een sterke informatiepositie van het college.
- Er wordt niet gereflecteerd op hoe de vicieuze cirkel met betrekking tot de samenwerkingsproblematiek tussen raad en college doorbroken kan worden. In één van de gesprekken is gezegd dat 'de kloof steeds groter wordt als er nu niets gebeurt'.
- Er wordt niet altijd zorgvuldigheid en precisie betracht door collegeleden, waardoor er te veel sprake is van wat Berenschot hygiëne-issues noemt. Er zijn voorbeelden van amendementen die niet worden uitgevoerd (zie bijv. railterminal), toezeggingen die niet worden nagekomen, overschrijdingen van reactietermijnen, intransparante veranderingen in plannings en berichten die de pers eerder bereiken dan de gemeenteraad. Ieder smetje op zich is geen halszaak. Maar al deze smetjes bij elkaar zorgen voor een groot gevoel van frustratie bij de raad, en dan vooral de oppositie.

2.3 Bevindingen over de organisatie

Hoewel niet primair punt van onderzoek, kwam er in veel gesprekken informatie over de organisatie los. We vatten hier de belangrijkste punten samen. De bevindingen zijn van toepassing op zowel de vorige periode als de huidige.

Met betrekking tot de organisatie kwamen er uit de interviews diverse, maar weinig uitgesproken positieve beelden naar voren. Regelmatig kwam aan bod dat de organisatie versnipperd is, ad-hoc opereert en wisselingen in ambtenaren kent gedurende looptijd van dossiers. Daarnaast wordt de kwaliteit als heikel punt ervaren en is er

door een gebrek aan sturing sprake van leegloop van afdelingen waardoor er veel tijdelijke, externe krachten zijn aangetrokken. Er zijn verdeelde perspectieven op de rol van de ambtelijke organisatie, is deze een sparringspartner voor het college of uitvoeringsorganisatie van het coalitieakkoord? De perceptie is dat het college zegt behoefte te hebben aan een sparringspartner, maar in praktijk vooral uitvoeringskracht vraagt. De organisatie probeert deze relatie te veranderen door opgavegericht te werken, deze werkwijze kent wisselend succes.

2.4 Bevindingen over participatie

Met betrekking tot participatie is er in algemene zin tevredenheid, dit komt ook voort uit de resultaten van het rekenkamercommissierapport 'Waar staat Overbetuwe?' dat veel aangehaald wordt. Echter is er ook sprake van bredere, meer onderhuidse ontevredenheid. Opvallend is dat er grote verschillen in beleving zijn. Zo halen diverse gesprekspartners dezelfde casuïstiek aan, maar geven zij deze een compleet tegengestelde waardering. In de gesprekken kwam naar voren dat participatie in Overbetuwe de volgende aspecten behelst: betrekken van inwoners aan de voorkant van het proces, draagvlak creëren, tijdig informeren, verwachtingsmanagement, kaders stellen (ook als raad) en ruimte geven voor invulling door de gemeenschap.

- De organisatie van participatie lijkt ongestructureerd. Participatie is niet als portefeuille bij een wethouder belegd, het nauw verbonden kernenbeleid wel, maar dit betreft niet hetzelfde. Het is een veel besproken onderwerp, maar uit de gesprekken blijkt ook dat het 'een vakje dat afgevinkt moet worden' lijkt. Het accent lijkt te liggen op fysieke thema's, omdat deze raken aan de leefomgeving van inwoners.
- Er is geen duidelijk perspectief op het thema, in de gesprekken kwamen wisselende opvattingen naar voren. Er is geen eenduidig beeld van wat participatie behelst, wat de waarde is en zou moeten zijn en geen actueel beleidsstuk met een bruikbaar kader.
- Men is zoekende naar hoe participatie in te richten (het nieuwste frame is interactie) en wie dit op zich neemt. Het onderscheid tussen belangenbehartiging en participatie is onduidelijk en het wordt voornamelijk ad-hoc en reactief ingevuld. Dit hangt samen met de onduidelijkheid omtrent de legitimiteit en hoe deze te bereiken.
- Richting dorps- en wijkraden en kernendemocratie is geen eenduidig beleid. De functie en bevoegdheden van dorps- en wijkraden is onduidelijk. Er is sprake van verschillen in perspectief op het onderscheid tussen structurele en incidentele discussies en belangen met dorps- en wijkraden.
- In het nieuwe coalitieprogramma is 'raadsparticipatie' als pijler opgenomen. Diverse gesprekspartners ervaren dit als een vreemd uitgangspunt omdat de raad altijd betrokken moet worden. Een gelijkschakeling van raads- en burgerparticipatie is opvallend.

De potentie van de samenwerking met de gemeenschap om meer waarde voor Overbetuwe te realiseren, wordt onvoldoende benut. Overbetuwe doet zichzelf met de huidige werkwijze rondom participatie tekort. Dit is een vrijwel unaniem gedragen conclusie van al onze gesprekspartners. Er wordt te veel door de gemeente gedaan en te weinig gezamenlijk, in gesprekken werd genoemd dat 'de gemeente graag zorgt voor haar inwoners'. Er lijkt sprake van een paradox: het college is erg benaderbaar voor inwoners, maar toch lijken de deuren voor echte inspraak redelijk gesloten. Het verwachtingsmanagement richting zowel inwoners als college en raad kan beter. Wat wordt er precies onder participatie verstaan en wie heeft op welk moment welke invloed? De gemeente kent een diversiteit in actoren met verschillende opvattingen, maar hoe kijkt de gemeente als geheel aan tegen het onderwerp?

- Participatie brengt tevens diverse dilemma's met zich mee. Zo zien sommigen 'participatie' ook misbruikt worden door diskwalificatie van participatieve processen door (kleine groepjes) burgers als gelegenheidsargument te gebruiken in bijv. de raad. De raad is makkelijk vatbaar voor dit soort symboliek, deels door het ontbreken van een scherp eigen perspectief op welke prikkel welke waarde kent. Het is een lastige uitdaging om deelbelangen tegen het algemeen belang af te wegen.

Overige dilemma's betreffen het wegen van aanwezige en afwezige mensen, hoe om te gaan met verschillende partijdoelstellingen (een aantal fracties kent eigen initiatieven m.b.t. burgerpeilingen, zo heeft GBO bijvoorbeeld www.overbetuwepanel.nl in het leven geroepen, maar dit wordt niet raadsbreed/gemeentebreed gedragen) en het bereiken van nieuwe doelgroepen.

2.5 Bevindingen over de samenwerking raad en college

De samenwerking tussen het college en de raad wordt in de meeste gevallen in eerste instantie als vrij goed gezien. In de grote meerderheid van de gevallen verloopt de samenwerking aan de oppervlakte prima, maar op momenten dat dit niet zo is, betreft het vaak majeure en zichtbare projecten. En zijn het onderliggende patronen die hiervoor zorgen, maar die in minder zware dossiers niet aan de oppervlakte komen. Over die onderliggende patronen in de samenwerking is brede ontevredenheid. We hebben de beelden gevat in vier kernpunten.

Onderstaande bevindingen zijn echter op zowel de vorige als de huidige periode van toepassing:

1. Er is sprake van een disbalans in de relatie tussen het college en de raad (het college is te machtig en de raad te onmachtig), met sterke belevingsverschillen over rollen. Tevens zijn er onduidelijke informatiestromen tussen raad en college.

- Doordat het college erg machtig is, worden er weinig (inhoudelijke) keuzes aan de raad gelaten. De raad spreekt het college hier niet goed op aan, omdat ze zoekende zijn naar eigen positie en rolinvulling.
- Er ligt veel initiatief bij het college, dat ad hoc agendeert. Er is geen duidelijke langetermijnstrategie voorbereid. De raad volgt het college hierin en corrigeert niet, het terugsturen van stukken is ongebruikelijk en zelfs bij grote frustratie over bijvoorbeeld het niet juist informeren van de raad of het achterhouden van stukken door het college, worden er geen duidelijke signalen (in uiterste vorm door bijv. moties van wantrouwen/afkeuring/treurnis) afgegeven. Niemand kan desgevraagd goed verklaren waarom dit niet gebeurt.
- Het lijkt alsof er deze periode meer stevigheid in de raad zit, maar doordat er een flink aantal nieuwe leden is, kent de raad ook een ontwikkelopgave. Sommige raadsleden zijn nog zoekende naar hun positie en verkeren nog in de, zoals in de gesprekken genoemd, 'campagne-stand'.
- De informatiestromen tussen college en raad zijn traditioneel en vrij intensief, er is sprake van een hoge zendingsdrang vanuit het college en een hoge detailvraag vanuit de raad. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van memo's (documenten met onduidelijke status, parallel aan de officiële stukkenstroom naar de raad, ruim 100 per jaar) en er worden op regelmatige basis grote dossiers rondgestuurd. Met name de grotere stukken worden gepercipieerd als ondoordringbaar, ongestructureerd, onsamenhangend en hebben geen samenvatting. Raadsleden ervaren dat memo's op regelmatige basis laat worden verstuurd worden, waarbij soms het gevoel heerst dat dit met opzet wordt gedaan.
- Ondanks de hoeveelheid informatie wordt getwijfeld aan de invulling van de actieve informatieplicht, doordat cruciale informatie niet gedeeld wordt.
- De verschillende vergaderstructuren en de toegevoegde waarde hiervan is niet voor iedereen duidelijk.

2. Er is geen gedeeld perspectief op het functioneren van de lokale democratie en op de waarden die er toe moeten doen (bijv. efficiëntie vs. legitimiteit vs. effectiviteit vs. verantwoordelijkheid).

- De perceptie van veel gesprekspartners is dat de samenwerking in het geheel matig dualistisch is. Coalitiefracties worden door 'hun' portefeuillehouder eerder geïnformeerd en dit wordt als monistisch ervaren. Het debat gaat ook vaak tussen oppositie en college, waarbij het college soms door coalitiepartijen geholpen wordt met opzetjes als 'de wethouder zal zo wel gaan zeggen dat...'. Deze werkwijze komt veelal voort uit een sterk verantwoordelijkheidsgevoel, maar juist voor 'machtige' partijen is extra zorgvuldigheid en zuiverheid van belang. Het wordt door de oppositie uitgelegd als het frustreren van het debat. Het bewustzijn

van de voorbeeldfunctie in gedragsstrategie bij de coalitiepartijen, ook specifiek bij het CDA als grootste partij, ontbreekt. Er is niet één lijn getrokken in het contact tussen wethouders en hun fracties.

3. De ondersteunende mechanismen (griffie, driehoek, presidium, seniorenconvent, vergader-systematiek) dragen onvoldoende bij aan een constructieve taakuitoefening van het college en de raad.

- Over het algemeen is er sprake van waardering voor de dienstverlening en verzorging van de griffie. De griffie lijkt echter hoog belast. In de beleving van sommige gesprekspartners zou de griffie proactievare ondersteuning kunnen bieden, met name op het aspect van agendavorming en de regierol van de raad.
- De lokale driehoek is niet gericht op het faciliteren van de gemeenteraad, de raad wordt weinig procesmatig ondersteund.
- Er bestaan verschillende beelden over de rol en de toegevoegde waarde van
 - *het seniorenconvent*: oorspronkelijk bedoeld als jaarlijks reflectiegremium op of de raad haar werk nog goed deed én het functioneren van de burgemeester. De laatste tijd vaker ingezet, telkens voor een legitieme reden, maar doet de functie van gremium wel vervagen. Het functioneren van de raad staat niet meer als agendapunt op agenda van seniorenconvent.
 - *het presidium*: is dit gremium wel krachtig in positie om de agenda vorm te geven? Ondanks 'one man – one vote' lukt het de fractievertegenwoordigers hier niet om gezamenlijk een duidelijke koers als raad neer te leggen. De agenda van het college is leidend. Goede termijnagenda's ontbreken, waardoor vooruit sturen van agenda ook lastig is.
- Er is sprake van ambivalentie op de werkprocessen. Het parallel schakelen in de voorrondes leidt tot discontinuïteit in bezetting, dit wordt als onwenselijk ervaren. Tevens staat het voorzitterschap door medeleden ter discussie, omdat de politieke kleuring van de voorzitters niet door iedereen wordt gewaardeerd. Tot slot zou de systematiek voor inwoners onnavolgbaar zijn.

4. Er is een sterke drang naar het zijn van een constructieve gemeente. Dit leidt tot een cultuur waarin de raad niet kritisch genoeg durft te zijn en te aardig is voor elkaar en richting het college. Het leidt ook tot een fixatie op besluitvorming en 'voortgang' in plaats van op politiek debat in de raad onderling.

- Er is een sterke drang naar het zijn van een constructieve gemeente. Dit leidt tot een cultuur waarin de raad niet kritisch genoeg durft te zijn en te aardig is voor elkaar en richting het college. Het leidt ook tot een fixatie op besluitvorming en 'voortgang' in plaats van op politiek debat in de raad onderling.

Vergelijking Overbetuwe met andere gemeenten

Als wij onze bevindingen over Overbetuwe leggen langs onze ervaring met andere gemeenten, en dat zijn er veel, dan vallen een aantal zaken in Overbetuwe op. En hoewel andere gemeenten nooit de maat der dingen zijn (elke lokale democratie functioneert net anders, streeft andere waarden na), is het toch interessant om de vergelijking te maken, mede omdat het helpt in onze analyse. Ons vallen met name drie zaken op:

1. **Overbetuwe heeft**, op basis van onze gesprekken, **een relatief kleine opgavenportefeuille**. Het gaat gemiddeld genomen goed, er zijn geen majeure 'bedreigingen', zoals een structureel te lage sociaal-economische status, bevolkingskrimp, een achterblijvende economie, grote sociale vraagstukken als integratie en/of meer fysieke vraagstukken als structureel vastlopende infrastructuur o.i.d. In veel gemeenten in Nederland spelen wel één of meerdere van deze majeure vraagstukken.
2. Overbetuwe heeft de afgelopen vier jaar (en ook in de huidige periode) een sterke, dominante partij in de coalitie. **Dit maakt dat de coalitie/het college in Overbetuwe relatief bestuurscentrisch opereert**. Dat wil zeggen: het bestuur (want groot mandaat én grote invloed in de raad) is sterk gericht op zakendoen, op resultaten boeken en efficiënt en effectief bestuur. De focus ligt minder op debat, op waarden/ideologische tegenstellingen en het met de raad open bepalen van koers en richting. Dit typeert het lokale, politiek-bestuurlijke systeem in Overbetuwe.

3. **De lokale politiek in Overbetuwe kijkt vrij traditioneel en behoudend naar de mogelijkheden rond participatie en democratische innovatie.** Ook hier zien we, los van oppositie/coalitie, een vrij klassieke opvatting over hoe lokale democratie moet werken, die wederom bestuurscentrisch is. Interactie met de samenleving heeft als doel om als gemeente(bestuur) beter geïnformeerd keuzes te kunnen maken. Dit in tegenstelling tot een behoorlijke grote groep gemeenten die veel meer bezig is met daadwerkelijk ruimte en inspraak geven aan inwoners, in welke vorm dan ook.

Tabel 1. Informatiestromen en vergaderstructuren voor de gemeenteraad van 2014 – 2017

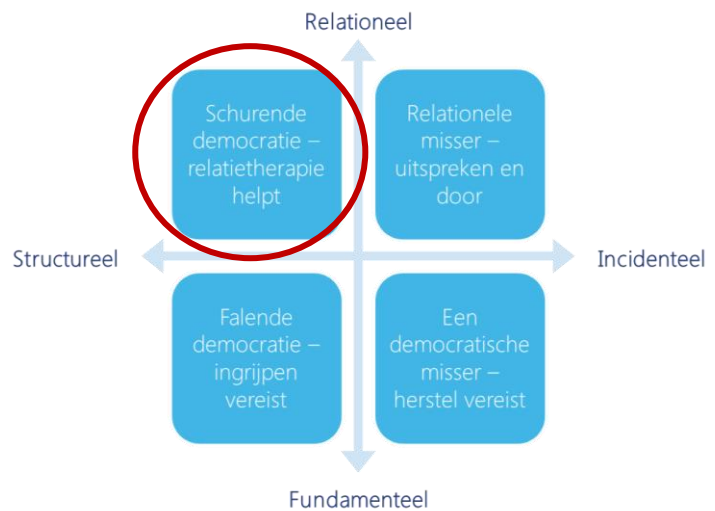
| Bijeenkomsten voor de raad | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Voorrondes | 72 | 78 | 75 | 44 |
| Presidiumvergaderingen | 11 | * | 10 | 10 |
| Raadsvergaderingen | 17 | * | 13 | 14 |
| Seniorenconventen | 1 | * | 4 | * |
| Informele raadsbijeenkomsten | 2 | * | 2 | 1 |
| Verwerkt voor de raad | | | | |
| B&W-stukken | 122 | 107 | 109 | 113 |
| B&W-memo's | 74 | 114 | 120 | 98 |
| Schriftelijke vragen | 22 | 28 | 46 | 58 |
| Moties (waarvan aangenomen - vanuit oppositie) | 48 (21 - *) | 43 (20 - *) | 50 (17 - 3) | 71 (41 - 8) |
| Amendementen (waarvan aangenomen) | 40 (12) | 32 (8) | 11 (2) | 48 (15) |
| Diversen | | | | |
| Rondetafelgesprekken (RTG) | 7 | 19 | 14 | 12 |
| Rondetafelgesprekken college (RTG-C) | * | * | 7 | 4 |
| Raadsvoorronda informatiebijeenkomsten | 17 | 10+ | 7 | 8 |
| Op locatie | 0 | * | 2 | * |

* = niet geteld

3. Analyse

Alle bevindingen analyserend, constateren we op basis van ons onderzoek geen structurele, grove fouten of schendingen van formele rollen. Wel constateren we (teveel) frictie omtrent rolvastheid, -invulling en -neming: men heeft af en toe neigingen om op elkaars stoel te gaan zitten. Het merendeel van de tijd is men tevreden, maar dit komt ook voort uit opgaven die niet heel scherp en/of groot zijn en een niet heel krachtige oppositie in de vorige periode.

De problemen in de samenwerking zijn de laatste 4 tot 5 jaar echter wel structureel van aard. Er is namelijk te vaak sprake van incidenten om het geheel nog als incidenteel te beschouwen. We constateren dan ook in de basis meer onderliggende vraagstukken waardoor de samenwerking tussen raad en college van B&W in grote majeure projecten mis gaat. We duiden dat als een schurende democratie, waarbij 'relatietherapie' naar onze taxatie nodig is en gaat helpen.



De complexe tweestrijd is in de kern ontstaan tijdens, en daarmee voor een groot deel veroorzaakt door, de hardere verhoudingen als gevolg van het gemeentehuis-dossier dat speelde in 2011. Het gevolg was een electorale 'landslide' met een sterk dominante positie voor het CDA in 2014. Dat leverde een (te) krachtige coalitie op die ook krachtig opereerde. Die coalitie heeft zich teveel hygiëne-missers gepermitteerd wat, in de toch al gespannen verhoudingen én ingewikkelde positie voor de veelal kleine oppositiefracties, heeft geleid tot oplopende spanningen en het inslijten van onwenselijke patronen in de samenwerking binnen de raad, de relatie tussen raad en college van B&W en het functioneren van het politiek-bestuurlijke systeem als zodanig.

Als we daaraan de vergelijking met andere gemeenten toevoegen, ontstaat het volgende wat meer incident-overstijgende beeld. Door de dominante positie van één grote sterke partij (en daarmee een krachtige coalitie) is in Overbetuwe de laatste jaren een sterk bestuurscentrische / machtscentrische bestuursstijl ontstaan. De focus ligt daarbij op het als bestuur efficiënt sturen. Dat gaat ten koste van debat en verdieping op belangrijke thema's. De informatiestromen tussen college en raad zijn een reflectie van deze bestuurscentrische bestuursstijl. Daarnaast is er raadsbreed sprake van een vrij traditionele (en ook bestuurscentrische) opvatting over de verhouding tussen overheid en samenleving. De gemeente blijft de beslissingen nemen, de participatieve lijntjes lopen allemaal terug naar het gemeentehuis. Die participatieve lijnen gaan vooral over het ophalen van informatie zodat het bestuur (lees in casu het college) beter kan beslissen. Het gevolg van die elkaar versterkende kenmerken (zowel vanuit de samenwerking college-raad als rond participatie bestuurscentrisch denken) is een in zijn totaliteit sterk bestuurscentrisch opererende gemeente, die een focus op het eigen grondgebied kent, met alle bijbehorende sterke punten (zoals daadkracht, resultaten) en kwetsbaarheden (zoals beperkte rol raad, weinig debat) van dien.

Uiteindelijk is het aan de raad als geheel om hierop bij te sturen, als dat gewenst is. Dit heeft ook een raadsbreed belang: alleen zo komt de raad als hoogste orgaan én politiek debatforum in positie om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de lokale democratie. Wat daarbij dus zou helpen, is om als politiek-bestuurlijk systeem in z'n geheel minder bestuurscentrisch te opereren. Dat vraagt een rolverandering van de raad en van het college, maar vooral ook van de onderlinge interactie. Een ander perspectief op participatie kan daarbij verder helpen.

We kijken hieronder in meer detailniveau naar de analyse op het vlak van samenwerking tussen raad en college enerzijds en participatie anderzijds.

3.1 Nadere analyse samenwerking raad en college

De samenwerking tussen het college en de raad beschouwende, signaleren we vier hoofdlijnen (zoals ook gedeeld in de bevindingen):

1. Er is sprake van een disbalans in de relatie tussen het college en de raad (het college is te machtig en de raad te onmachtig), met sterke belevingsverschillen over rollen. Tevens zijn er onduidelijke informatiestromen tussen raad en college.
2. Er is geen gedeeld perspectief op het functioneren van de lokale democratie en op de waarden die ertoe moeten doen (efficiëntie vs. legitimiteit vs. effectiviteit vs. verantwoordelijkheid).
3. Er is sprake van ondersteunende mechanismen (griffie, driehoek, presidium, seniorenconvent, vergader-systematiek) die onvoldoende bijdragen aan een constructieve taakuitoefening van het college en de raad.
4. Er is een sterk op fatsoen en efficiency ingerichte cultuur.

Deze hoofdlijnen kennen een aantal gevolgen:

- De ontevredenheid over onderliggende patronen wordt breed gedeeld en zorgt voor belemmering. Het haalt plezier uit het werk, het verhardt relaties en het vermindert overall de legitimiteit van het bestuur.
- Doorgeslagen coalitie-oppositie-verhoudingen, ingegeven door de electorale verhoudingen. Er is een perceptie van sterke machtspolitiek waarbij in wij-zij-termen over elkaar gedacht, gesproken en gehandeld wordt. De oppositie heeft het idee dat haar ideeën minder geaccepteerd worden dan ideeën van de coalitie. Er is sprake van grote verschillen in beleving van gebeurtenissen en incidenten worden niet goed besproken met elkaar, waardoor de verschillen blijven, zo niet groter worden.
- Het samenspel tussen raad en college heeft een beperkt handelingsrepertoire, patronen worden niet doorbroken en men handelt steeds vanuit hetzelfde referentiekader. Men zit vast in dezelfde groef en slaagt er niet in te verbreden in hoe de onderlinge relatie vorm krijgt.
- De beleving is dat men elkaar weinig gunt, men een kortetermijnfocus heeft, besluitvorming ad hoc verloopt en dat bepaalde mensen het bewustzijn over de reikwijdte van hun uitspraken missen. Bij een aantal partijen heerst een perceptie van (wederzijds) wantrouwen. Doordat er in de vorige periode veel focus was op het negativisme, werd er in de verkiezingsperiode veel op de persoon gespeeld. In sommige gevallen leek hier sprake van framing, waarbij ook de (sociale) media een rol speelden.

3.2 Nadere analyse omgang met participatie

Met betrekking tot participatie heeft men traditionele opvattingen en opereert men tevens vrij traditioneel. Als men spreekt over burgerparticipatie ligt de focus voornamelijk op het ophalen van input bij inwoners. De gedeelde opvatting binnen Overbetuwe is dat maatschappelijke vraagstukken tot belangentegenstellingen leiden en dat inwoners hier onderling niet uitkomen. Daarom blijft de beslissing en weging altijd bij de gemeente liggen, zo oordeelt men. Dorps- en wijkraden vormen een belangrijke bouwsteen, al blijft het onduidelijk, door het ontbreken van actuele en eenduidige beleidsstukken, wat hun rol en bevoegdheid precies omvat.

Door de sterk bestuurscentrische denkwijze (alle lijntjes lopen naar de bestuurstafel en worden daar verknoopt en besloten) wordt er veelal voor een instrumentele en pragmatische benadering gekozen, die door gebrek aan structuur soms leidt tot onhandig opereren, zoals beloftes die niet waargemaakt kunnen worden en het te laat of niet betrekken van de raad. Dit wordt tevens gevoed door een sterk verantwoordelijkheidsgevoel vanuit het college en de korte lijnen die het college met de samenleving heeft.

De perceptie is dat participatie op gespannen voet staat met de functie van de raad; meer burgerparticipatie leidt tot minder raadsinvloed. Dit wordt gevoeld door het niet betrekken van de raad op sommige onderwerpen en de perceptie dat de term misbruikt wordt door het college om de raad buiten spel te zetten. Anderzijds vindt de raad het lastig om afstand te houden bij participatietrajecten, terwijl enige terughoudendheid noodzakelijk is.

4. Aanbevelingen voor de toekomst

Op basis van onze bevindingen en analyse komen wij tot een zevental aanbevelingen, gericht op de gemeenteraad, het college, de samenwerking en participatie. De rode draad door deze aanbevelingen is dat er in de gemeente Overbetuwe, vanuit de dominant bestuurscentrische houding, hard gewerkt wordt aan relaties en inhoud, maar dat er te weinig oog is voor het politiek-bestuurlijke proces. Er is sprake van een sterk bestuurscentrische bestuursstijl en de gemeente kent een traditioneel bestuurscentrisch perspectief op participatie. Wij adviseren u deze aanbevelingen als basis te gebruiken om met elkaar in gesprek te gaan over de vormgeving van de samenwerking en de invulling van participatie.

Zoals ook in de inleiding van dit rapport benoemd: het feit dat u dit onderzoek heeft laten doen, geeft al blijk van een open en reflectieve houding. Het is aan u om dat momentum, indien u dat wenst, te verzilveren. Dat zal boven alles continue energie van u allen vragen. Want ingesleten patronen veranderen, is een vaak hardnekkig vraagstuk. Tegelijkertijd bent u als gemeenteraad in uw gemeente het hoogste orgaan. Als u als collectief een helder beeld heeft bij hoe u wilt dat zaken lopen, dan moet het raar lopen, wil dat niet gaan lukken.

Zeven aanbevelingen

1. **Investeer in een gedragen beeld over de lokale democratie in Overbetuwe. Dat beeld zouden politiek (de raad), bestuur (college van B&W) en samenleving samen moeten ontwikkelen. Deels is dat een intern gesprek binnen de gemeente, maar dus ook nadrukkelijk een gesprek met de gemeenschap.** Dat gaat over:
 - a. Hoe ziet die lokale democratie er nu uit en hoe functioneert dit? Hoe zouden we dat willen zien?
 - b. Wat is de rol voor samenleving, raad, college en organisatie in die lokale democratie?
 - o De grenzen van rollen (wiens rol houdt waar op en welke rol begint daar dan?), maar juist ook overlappende grensvlakken zijn hierbij van belang (bijv. in de vormgeving van uitvoering van gemeentelijk beleid: wie gaat er over groenvoorziening en hoe kun je dat samen oppakken?).
 - c. Wat betekent dit voor de veranderingen die gezamenlijk doorgevoerd gaan worden?
2. **Maak als raad onderlinge proces- en samenwerkingsafspraken en ga daarvoor een dag de hei op. Leg die ook gezamenlijk vast in een document of een raadsbrede 'deal'. De griffier kan die natuurlijk voor/met de raad opstellen. Maar pas ná jullie onderlinge gesprek.** Bespreekpunten zijn wat ons betreft tenminste:
 - a. Hoe de raad het gezamenlijk de komende periode wil gaan doen.
 - b. Hoe de raad ondersteund wil worden door burgemeester, griffie(r) en college.
 - c. Hoe de raad wil omgaan met oppositie en coalitie.
 - d. Suggestie: identificeer twee inhoudelijke thema's die het komende jaar raadsbetrokkenheid vragen en waarvan er tenminste één ook sterk participatief is, en geef die raadsbetrokkenheid met elkaar actief vorm. Hoe willen jullie betrokken zijn? Hoe geef je vorm aan het algemeen belang van Overbetuwe? Bepaal hoe deze thema's georganiseerd moeten worden (bijv. door middel van raadswerkgroepen / themagroepen).
3. **Stuur als raad bewuster en scherper op de eigen (raads)agenda.** Dat omvat:
 - a. Een presidium dat vooruit kijkt en de schakel vormt tussen maatschappelijke relevantie (gevoed vanuit de fracties) en de informatiestromen vanuit het college. In het presidium komen dus twee werelden bij elkaar en het is aan de presidium-leden om deze te vervlechten, waarbij ook keuzes gemaakt worden. De raad is daarin leidend.

- b. Een luisterend oor van het presidium naar wat het college nodig heeft om te kunnen besturen. Soms moeten zaken vanuit pragmatiek of bestuurlijke zorgvuldigheid snel geagendeerd worden. Het college moet die ruimte krijgen.
 - c. Een organisatie en een college die een goede termijnagenda aanleveren, op basis waarvan het presidium ook echt kan prioriteren. En dat is nooit in beton gegoten, maar je moet wel met elkaar de inhoudelijke prioritering voor de komende periode (minimaal een half jaar) goed kunnen overzien.
- 4. Wees als college (en in het verlengde daarvan als coalitie) het netste jongetje van de klas. Geen hygiëne-fouten meer.**
- a. Procedures, termijnen en rolverdelingen zijn cruciaal voor een soepel procesverloop. Respecteer deze formaliteiten.
 - b. Gebruik op majeure, maatschappelijk relevante thema's niet op voorhand je meerderheid. Agendeer, ook als dat stemmen-technisch niet hoeft, raadsbrede discussies over maatschappelijke thematieken zoals leefbaarheid in de gemeente, economische ontwikkeling, het sociale beleid, ruimtelijke ordening etc.
 - o Laat in de agenderende bestuurlijke stukken voor die discussies ook nadrukkelijk ruimte voor debat.
 - o Democratie is ook respect hebben voor de wensen van de minderheid.
 - c. Gebruik je meerderheid wel om op minder majeure thema's snel beweging te maken én om vastgelopen majeure thema's toch in beweging te krijgen. Zorg in dergelijke gevallen voor een degelijke uitleg, betrek de overige actoren en zoek naar de meeste acceptabele uitkomsten.
- 5. Stel als college de raadsleden in staat hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren, luister naar de raad en handel niet sturend.**
- a. Wees zuiver in de leer met betrekking tot dualisme. Maak afspraken over de omgang met fracties.
 - b. Maak nadere afspraken over informatiestromen om tot een gewenste invulling van actieve informatieplicht te komen. Dit moet anders en overzichtelijker dan de huidige informatiestromen.
 - c. Betrek de raad bij relevante processen en laat de raad haar rol invullen, ook als dit door eigen korte lijnen met de samenleving niet per definitie noodzakelijk is.
- 6. Stel als raad een participatiekader vast (bijv. de interactiewijzer) met daarin tenminste onderstaande aspecten:**
- a. Een perspectief op de lokale democratie (zie ook aanbeveling 1).
 - b. Een heldere schets van de zienswijze op participatieve processen en een eenduidige afbakening van het begrip.
 - c. Een duidelijke kadering over wie wanneer aan zet is, rolverdeling en bevoegdheden.
 - d. Een praktische afspraak tussen raad, college en organisatie in de vormgeving van participatieve processen, bijv. in de vorm van een proceskader of een duidelijk omschreven bril waarlangs organisatie en college moeten kijken naar participatieve trajecten.
- 7. Bouw jaarlijkse reflectiemomenten op de samenwerking in voor de raad onderling en tussen de raad en het college/MT en de samenleving en evalueer de voortgang en het functioneren van bovenstaande afspraken.**



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)