

Effectiviteit Rekenkamerrapporten

Doorwerking = Vaststellen, uitvoeren en afhandelen



Rekenkamercommissie Montferland
Versie: Rapport voor bestuurlijke hoorfase
Datum: 25 mei 2023



INHOUD

1	Inleiding	3
2	Opzet van het onderzoek.	3
2.1	Doelstelling	3
2.2	Onderzoeksvragen	3
2.3	Nadere afbakening	4
2.4	Aard en vorm van het onderzoek	4
3	Opvolging aanbevelingen	5
3.1	Samenwerken voor de inwoners van Montferland (januari 2020)	5
3.2	Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020)	6
3.3	Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (November 2020)	7
4	Hoe zijn aanbevelingen ervaren en gemonitord?	8
4.1	Kwantiteit en kwaliteit van de aanbevelingen	8
4.2	Besluitvorming en monitoring	8
5	Conclusies en aanbevelingen.	10
5.1	Conclusies	10
5.2	Aanbevelingen	11
	Bijlage 1: Reactie van het College van Burgemeester en wethouders	13
	Bijlage 2: Nawoord Rekenkamercommissie Montferland	15
	Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	16
	Bijlage 4: Het normen- en analysekader	17
	Bijlage 5: De stoplichtenrapportage	18

1 Inleiding

Bij elk rapport dat de Rekenkamercommissie Montferland (RKC) uitbrengt, doet zij een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders (lees verder: het college) van de gemeente. Bij de behandeling van het rapport in de gemeenteraad maken de gemeenteraad en het college duidelijk, in hoeverre zij deze aanbevelingen willen overnemen.

De rekenkamercommissie heeft nog niet eerder onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de eigen aanbevelingen. Inmiddels zijn er 4 rapporten aan de gemeenteraad aangeboden. De wisseling van de gemeenteraad is een mooi moment om eens te kijken in welke mate de aanbevelingen zijn opgepakt en geïmplementeerd en om te leren voor de toekomst. Ook tijdens de introductiebijeenkomst met de gemeenteraad op 8 april 2022 is aangegeven dat het goed zou zijn om hier onderzoek naar te doen.

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 status van de aanbevelingen per onderzoeksrapport aantreft, in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders en het nawoord van de Rekenkamercommissie Montferland zijn opgenomen in bijlagen 1 en 2.

2 Opzet van het onderzoek.

2.1 Doelstelling

De essentie van dit rekenkameronderzoek is om vast te stellen in hoeverre de aanbevelingen uit rapporten zijn opgevolgd. Daarnaast is het ook een manier voor de huidige rekenkamercommissie om haar eigen effectiviteit te evalueren.

Een doorwerkingsonderzoek gaat verder dan het vaststellen of de implementatie van aanbevelingen is afgerond. Het is vooral een manier om vast te stellen op welke manier het proces om invulling te geven aan deze aanbevelingen is ingezet en welke punten hierbij nog nadere aandacht vragen. Daardoor biedt een doorwerkingsonderzoek tevens de mogelijkheid om tussentijds, aan de hand van de bevindingen, aanbevelingen mee te geven die ondersteuning kunnen bieden in het vervolg van het implementatieproces.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

In welke mate zijn de aanbevelingen uit onderzoeken opgevolgd en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor de rekenkamercommissie Montferland, de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad?

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

1. Hoe zijn de onderzoeken en de aanbevelingen ervaren?
2. In welke mate zijn de aanbevelingen uit onderzoeken opgevolgd door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie?
3. Welke afspraken zijn er gemaakt over de wijze waarop het college aan de gemeenteraad rapporteert over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en hoe functioneren deze?

4. Wat kunnen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie en RKC leren uit de beantwoording van voorgaande vragen?

2.3 Nadere afbakening

Het onderzoek betreft de navolgende rapportages:

- Samenwerken voor de inwoners van Montferland (januari 2020)
- Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020)
- Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (november 2020)

Het onderzoek Gesubsidieerd partnerschap (december 2021) blijft hierbij buiten beschouwing omdat het tijdens de startfase van het onderzoek nog niet was behandeld in de gemeenteraad.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Het normenkader treft u aan in bijlage 4.

2.4 Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2022 tot en met januari 2023 en is uitgevoerd in eigen beheer door de externe leden van de Rekenkamercommissie Montferland.

Beknopt weergegeven zijn tijdens het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

Stap 1: Opstellen formulieren doorwerking rekenkameronderzoek en Startbijeenkomst

Het normenkader (zie bijlage 4) en de aanbevelingen uit elk onderzoek zijn voor elk onderzoek opgenomen in een eigen invulformulier. Voor de griffier zijn de aanbevelingen uit de verschillende rekenkamerrapporten in 1 formulier opgenomen. Deze formulieren zijn, na een startbijeenkomst met betrokkenen, aan de ambtelijke organisatie en de griffier voorgelegd met het verzoek om de status van de aanbevelingen aan te geven en bij te voegen documentatie waaruit dit blijkt. Vervolgens zijn de uitkomsten van de ingevulde formulieren geanalyseerd en aangevuld met informatie uit documentenonderzoek en (groeps)interviews.

Stap 2: Analyse fase.

Doel van deze fase is om antwoorden te verkrijgen op deelvragen 1 tot en met 3:

1. Hoe zijn de onderzoeken en de aanbevelingen ervaren door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie?
2. In welke mate zijn de aanbevelingen uit onderzoeken opgevolgd door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie?
3. Welke afspraken zijn er gemaakt over de wijze waarop het college aan de gemeenteraad rapporteert over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en hoe functioneren deze?

Documentenonderzoek

De aangeleverde documenten zijn geanalyseerd en waar nodig is aanvullende documentatie opgevraagd.

(Groeps)interviews

Om meer informatie en toelichting te krijgen over status van de aanbevelingen, het effect ervan en de procedure hebben (groeps)interviews plaatsgevonden met de burgemeester, gemeentesecretaris, betrokken beleid- en (huidige) stafmedewerkers, de griffier. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die ter accordering aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Ook is er een workshop met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad geweest.

Stap 3: Rapportage

Op basis van de ingevulde overzichten en ontvangen documenten zijn de bevindingen van de onderzoeker per aanbeveling weergegeven met een stoplicht (groen, oranje of rood). Deze rapportage is opgenomen in bijlage 5 en vormt de basis voor de bevindingen als opgenomen in

hoofdstuk 3. De bevindingen zijn ter correctie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. 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.

3 Opvolging aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste deelvraag:

1. In welke mate zijn de aanbevelingen uit onderzoeken opgevolgd door de raad, het college en de organisatie?

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de mate waarin de aanbevelingen daadwerkelijk uitgevoerd zijn door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Het betreft de volgende onderzoeken (paragraaf 3.1 tot en met 3.3):

- Samenwerken voor de inwoners van Montferland (januari 2020)
- Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020)
- Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (november 2020)

In de paragrafen wordt volstaan met een algemene bevinding per rapport en de aandachtspunten die er op dit moment nog zijn. De onderliggende, gedetailleerde stoplichtenrapportage is opgenomen in bijlage 5.

3.1 Samenwerken voor de inwoners van Montferland (januari 2020)

Bijna alle aanbevelingen (12 in totaal) zijn geheel of gedeeltelijk opgepakt, maar het grootste deel van de aanbevelingen is, 3 jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport, (nog) niet volledig in uitvoering genomen of nog niet afgerond.

Montferland verkeert in een roerige periode: met het afscheid van de toenmalige burgemeester, intensieve aandacht vanuit het provinciebestuur en de installatie van een waarnemend burgemeester die van de Commissaris van de Koning de opdracht heeft gekregen om een cultuur van samenwerken te creëren. De gemeenteraad vindt de aanbevelingen belangrijk en debatteert er veel over. Wat daarbij opvalt, is dat de gemeenteraad doorpakt op concrete en actuele zaken, maar minder behoefte heeft om te komen tot besluitvorming die de lange termijn betreffen zoals het vaststellen van een visie over de toekomst van Montferland (zie ook onze bevindingen uit paragraaf 3.2).

Aanbevelingen of onderdelen van aanbevelingen die nog aandacht behoeven, zijn:

- Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders tot een strategische visie voor 2040. Zorg ervoor dat deze actueel blijft.
- Zorg voor een actuele lange termijnagenda die verder gaat dan 1 jaar en niet alleen onderwerpen van het college omvat maar ook van de raad. Laat daarbij zien welke voorstellen wanneer aan de orde komen om de realisatie visie/coalitieprogramma/programmabegroting dichterbij te brengen.
- Laat de ambtelijke organisatie en griffie een voorstel ontwikkelen om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen.
- Leg de spelregels, rollen en werkwijze schriftelijk vast; ook ten behoeve van het introductieprogramma.
- Zorg voor een goede balans in het aantal technische en mondelinge vragen en de kwaliteit ervan te verhogen. Ook hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een politieke markt.

3.2 Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020)

Op dit moment zijn slechts 2 van de 8 aanbevelingen opgepakt, waarvan er 1 inmiddels is afgerond, 3 jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport.

Vanaf het moment waarop de aanbevelingen zijn overgenomen is, onder aansturing van de voormalig burgemeester, ingezet op de implementatie hiervan. Toch zijn tot op heden de meeste aanbevelingen nog niet geïmplementeerd. Besluitvorming is herhaaldelijk vooruitgeschoven (zie hiervoor ook onze bevindingen in paragraaf 3.1). Er is opdracht gegeven tot een extern onderzoek, maar daarin wordt het rekenkamerrapport wel genoemd, maar zijn de aanbevelingen niet verwerkt. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de wijze waarop invulling is gegeven aan deze aanbevelingen in de rapportage "Koersbepaling" en het bijbehorende raadsvoorstel steeds verder los is komen te staan van de aanbevelingen uit het rapport. Uiteindelijk is de besluitvorming verengd tot het komen tot een keuze voor regio Achterhoek of de Groene Metropoolregio (GMR) en is op 19 januari 2023 door de gemeenteraad besloten in principe aan te sluiten bij de Achterhoek. Wij hechten er belang aan om op te merken dat dit geen aanbeveling uit het rekenkamerrapport was. Daarnaast willen we benadrukken dat regionale samenwerking verder gaat dan het door de gemeenteraad maken van een politieke keuze voor een bepaalde regio; het betreft ook andere samenwerkingsverbanden waaronder de verbonden partijen.

De 5 belangrijkste aanbevelingen of onderdelen van aanbevelingen die nog aandacht behoeven zijn:

- Kom tot een beleidskader voor regionale samenwerking met een wegingskader om te komen tot keuzes rondom aangaan van een samenwerking, een toezichtarrangement en periodieke evaluatie. Waarbij het beleidskader antwoord geeft op onderstaande vragen:
 - Bij welke taken/beleidsgebieden wil de gemeente samenwerken?
 - Welke taken blijven bij de gemeente?
 - Op basis van welke criteria (afwegingskader)?
 - Hoe houden we regie op de taken waarop we samenwerken?
 - Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken? Welke zijn de prioritaire samenwerkingspartners en welke partijen spelen nog meer een rol?
 - Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking? Worden gemeentelijke doelen zo beter gerealiseerd?
 - De samenwerkingsstrategie. Welke rol speelt de gemeente Montferland in de samenwerking respectievelijk welke positie neemt de gemeente in? Dit kan per samenwerkingsverband verschillen.
 - Is er bij het aangaan/aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht voor kaderstelling door de gemeenteraad?
 - Hoe wordt de informatievoorziening aan de gemeenteraad geregeld?
 - Hoe wordt invulling gegeven aan de democratische legitimatie?
 - Afspraken maken over periodieke evaluatie van de samenwerkingsverbanden?
 - Welke werkafspraken worden er gemaakt voor het college en de gemeenteraad?
- Stel een afwegingskader vast dat helpt bij de beoordeling of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat samenwerking met anderen wenselijk is.
- Stel voorafgaand aan het aangaan van samenwerkingsverbanden doelen (materieel en immaterieel).
- Bepaal op basis van een financiële en bestuurlijke analyse van belangen en risico's per verbonden partij de intensiteit van sturing (toezichtsarrangement) met bijbehorend dashboard en herijk dit dashboard jaarlijks. Maak afspraken over de aard en frequentie van de informatievoorziening aan de raad en verleg in de informatievoorziening de focus van financieel rendement naar maatschappelijk rendement.
- Evalueer periodiek (bijvoorbeeld 1 keer in de 4 jaar) belangrijke samenwerkingsverbanden. Tijdens de evaluatie kan nagedacht worden over antwoorden op vragen als: Hoe waarderen we de resultaten van de samenwerking? Hoe waarderen we het verloop van de samenwerking? Sluit de samenwerking nog aan bij de prioriteiten en ontwikkelingen en zijn er nog ontwikkelingen die bepalend zijn voor het vervolg?

3.3 Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (November 2020)

Bijna alle aanbevelingen (9 in totaal) zijn geheel of gedeeltelijk opgepakt, maar nog geen van deze is, 2 jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport, afgerond. Dit is verklaarbaar aangezien een groot deel van de aanbevelingen pas kunnen worden afgerond nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Dit is herhaaldelijk uitgesteld en nu voorzien per 1 januari 2024.

Het Participatiekader is niet lang na het verschijnen van het rekenkamerrapport in de gemeenteraad vastgesteld. Daarin zijn een groot deel van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport opgenomen. Vanaf eind 2021 wordt gewerkt aan de totstandkoming van de Omgevingsvisie van Montferland, maar deze is nog niet vastgesteld. Sinds de komst van de regisseur Participatie per januari 2021 worden de aanbevelingen weer voortvarend opgepakt. Zo is het streven om de Omgevingsvisie eind 2023 gereed te hebben.

De gemeenteraad heeft bij de besluitvorming over het ontwikkelkader van "De ontwikkeling van Lakermaat" duidelijk gemaakt dat hij het belangrijk vindt om, bij een particulier initiatief met grote belangen, een stevige rol te vervullen. Door als gemeenteraad vooraf kaders mee te geven, het participatietraject geheel te doorlopen alvorens tot besluitvorming te komen en de besluitvorming hierover vooralsnog niet aan het college te mandateren.

Aanbevelingen of onderdelen van aanbevelingen die nog aandacht behoeven zijn:

- Neem als gemeenteraad een specifiek besluit over hoe u uw adviserende rol wilt vormgeven onder de Omgevingswet. Bied als gemeenteraad een podium aan geluiden vanuit de gemeenschap; bijvoorbeeld door het instellen van een "hoorcommissie". In deze commissie wordt aan initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid geboden om hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten. Onderzoek hierbij op welke wijze dit mogelijk is zonder uw toch al hoge werkdruk verder te verzwaren. Heb in uw advisering aandacht voor de rolvastheid van de gemeenteraad. Het is belangrijk om in uw advies aan het college de vooraf vastgestelde kaders als vertrek- en toetsingscriterium te (blijven) hanteren, zeker omdat er sprake kan zijn van uiteenlopende belangen en het niet altijd mogelijk is om hierin iedereen tevreden te stellen.
- Monitor hoe het in de praktijk gaat met de implementatie van de Omgevingswet en besteed daarbij specifieke aandacht aan het participatieproces.
- Versterk het format Startnotitie door hierin specifiek aandacht te besteden aan:
 - Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, mensen met een beperking, slechthorenden, laaggeletterden en jongeren).
 - Het opnemen van criteria op basis waarvan achteraf beoordeeld kan worden of het participatietraject succesvol of voldoende was.
 - Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.
- Structureer overleg met het waterschap en de provincie (in plaats van op adhoc basis) en breid het overleg met andere overheden ook uit naar op bestuurlijk niveau.

Wij gaan ervan uit dat het college voortgaat met de verdere uitwerking en afronding van:

- De participatie aanpak en dat deze niet alleen op initiatiefnemers maar ook op andere belanghebbenden is gericht.
- De Omgevingsvisie eind 2023 aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt aangeboden.
- De ingezette lijn van organisatieontwikkeling waarbij participatie vast onderdeel wordt van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur en werkwijze.
- Het besluit om in uitzonderingsgevallen zelf de belangen in beeld te brengen als dat nodig is.

4 Hoe zijn aanbevelingen ervaren en gemonitord?

In dit hoofdstuk onderzoeken we de derde deelvraag:

2) Hoe zijn de onderzoeken en de aanbevelingen ervaren?

3) Welke afspraken zijn er gemaakt over de wijze waarop het college aan de raad rapporteert over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en hoe functioneren deze?

4.1 Kwantiteit en kwaliteit van de aanbevelingen

Uit zowel de ingevulde vragenlijsten als uit de gesprekken volgt dat de aanbevelingen als bruikbaar, realistisch en uitvoerbaar worden beoordeeld. Opgemerkt wordt dat de aanbevelingen ambitie tonen en tegelijkertijd realisme, passend bij de gemeente Montferland. De onderwerpen van de onderzoeken vindt men relevant en de rapporten goed leesbaar. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de situatie in Montferland; ze zijn duidelijk een aansluiting op de analyse (een logische volgende stap). Ook het aantal aanbevelingen is prima.

Niet altijd hebben aanbevelingen geleid tot verbeteringen in het beleid, met name omdat ze vaak nog niet zijn afgerond. Daarnaast wordt opgemerkt dat soms een tijdpad ontbreekt en dat sommige aanbevelingen concreter geformuleerd zijn dan andere (van zeer concreet tot zeer abstract).

Vanuit de ambtelijke organisatie en gemeenteraad worden als tips aan de rekenkamercommissie meegegeven:

- Neem periodiek door wat de stand van zaken is van de uitwerking van de aanbevelingen.
- "Spaar ons niet", het is goed af en toe een spiegel te krijgen voorgehouden.
- De gemeenteraad heeft behoefte aan concrete acties. Let er bij de formulering op dat de aanbevelingen concreet genoeg zijn maar de gemeenteraad wel aanzetten tot actie.
- De "gemeenteraad" zijn 25 raadsleden en wie voelt zich verantwoordelijk, wie pakt het op?
- De rapporten van de rekenkamercommissie zouden levend gehouden moeten worden. Jaarlijks dient er te worden gerapporteerd over de voortgang van de uitwerking van de aanbevelingen.
- Het is belangrijk dat de rekenkamercommissie zichtbaar en aanwezig is.
- Er zou jaarlijks een gesprek moeten plaatsvinden tussen de (voorzitter van) de rekenkamercommissie en de burgemeester.

4.2 Besluitvorming en monitoring

Ten aanzien van de besluitvorming over de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten valt het volgende op:

- De griffier stelt, op voorstel van de secretaris van de rekenkamercommissie, een concept raadsvoorstel en raadsbesluit op.
- In het raadsvoorstel en raadsbesluit zijn meestal alle aanbevelingen letterlijk overgenomen. Vaak ook de aanbevelingen die aan het college zijn gericht. Niet in elk raadsvoorstel is duidelijk verwoord aan wie (college of gemeenteraad) de aanbevelingen zijn gericht. Niet is gekozen voor een kort algemeen voorstel zoals "De aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie Montferland overnemen en het college verzoeken hier uitvoering aan te geven."
- Een onderzoeksrapport wordt door de Rekenkamercommissie Montferland gepresenteerd in een informatiebijeenkomst, waarbij door raadsleden tevens vragen kunnen worden gesteld naar aanleiding van het rapport. Hier wordt over het algemeen ook goed gebruik gemaakt.
- Bij twee van de drie raadsvoorstellen wordt het raadsbesluit geamendeerd vastgesteld. Ingeval van het rapport "Samenwerken voor de inwoners van Montferland" betrof het een

wijziging van "een tweetal meerdaagse interactieve workshops" in "enkele interactieve workshops"; ingeval van het rapport "Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!" wilde de gemeenteraad benadrukken dat de aanbevelingen dienden te worden verwerkt in het Participatiekader dat op dat moment in ontwikkeling was.

- Uit de raadsbesluiten wordt niet duidelijk wat de opinie is van de raad over de reactie van het college.

Ten aanzien van de monitoring van de aanbevelingen blijkt dat:

- Er geen algemene procedureafspraken zijn met betrekking tot het informeren van de gemeenteraad over de voortgang van de overgenomen aanbevelingen.
- Over de status van de aanbevelingen niet wordt gerapporteerd.
- Door het ontbreken van sturing op de uitvoering van de aanbevelingen is het voor gemeenteraad verleidelijk om het rapport na de besluitvorming in de kast te leggen, terwijl de ambtelijke organisatie met de aanbevelingen serieus aan de slag gaat.
- De "gemeenteraad" zijn 25 raadsleden en wie voelt zich verantwoordelijk, wie pakt het op?
- Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat door raadsleden vragen worden gesteld over de status van de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten.

De raadsleden hebben ook adviezen voor zichzelf, hieronder de genoemde:

- De gemeenteraad zou meer verantwoording moeten afleggen over wat ze doen met de rapporten van de rekenkamercommissie, aangeven welke aanbeveling wel en welke niet overgenomen worden (en waarom niet). Als mogelijke oplossingen worden genoemd: neer te leggen bij de griffier, noteren als toezegging of als terugkerend agendapunt te bespreken bij de agendacommissie of het presidium.
- Om de gemeenteraad meer grip te laten krijgen op de aanbevelingen zou duidelijk moeten worden aangegeven welke aanbevelingen de verantwoordelijkheid zijn van de gemeenteraad zijn en welke van het college. Een andere mogelijkheid is het aangeven van een prioritering in de aanbevelingen.
- Voor nieuwe raadsleden zou een introductieprogramma gebaseerd op de cursus Politiek Actief ontwikkeld moeten worden, als onderdeel van het inwerkprogramma.
- De huidige lange termijnplanning gaat niet verder dan een jaar. Er is geen planning voor 4 jaar. Als die er wel zou zijn, zou het voor de raad beter mogelijk zijn om te schuiven met onderwerpen. Een eigen lange termijnplanning van de raad biedt meer mogelijkheden om te sturen, ook door een koppeling te leggen met de kadernota en de begroting.

5 Conclusies en aanbevelingen.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de laatste deelvraag:

4. Wat kunnen gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en RKC leren uit de beantwoording van voorgaande vragen?

5.1 Conclusies

Veel aanbevelingen opgepakt, maar ook nog veel niet afgerond

Veel aanbevelingen zijn opgepakt, maar het grootste deel van de aanbevelingen is, 3 jaar na het verschijnen van de rekenkamerrapporten, (nog) niet volledig in uitvoering genomen of nog niet afgerond. Deels kan dit verklaard worden door de roerige bestuurlijke periode waar de gemeente Montferland (nog steeds) in verkeert: met het afscheid van de toenmalige burgemeester, intensieve aandacht vanuit het provinciebestuur en de installatie van een waarnemend burgemeester. Daarnaast valt op dat de gemeenteraad doorpakt op concrete en actuele zaken, maar minder behoefte heeft om te komen tot besluitvorming die de lange termijn betreffen zoals het vaststellen van een visie over de toekomst van de gemeente Montferland.

Voor wat betreft het rapport "Kiezen of delen" zijn slechts 2 van de 8 aanbevelingen opgepakt, waarvan er 1 inmiddels is afgerond 3 jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport. Dit hoewel vanaf het moment waarop de aanbevelingen zijn overgenomen, onder aansturing van de voormalig burgemeester, is ingezet op de implementatie hiervan. De besluitvorming hierover is herhaaldelijk vooruitgeschoven en uiteindelijk verengd tot besluitvorming om te komen tot een keuze voor regio Achterhoek of de Groene Metropoolregio (GMR), terwijl dit geen aanbeveling was uit het rekenkamerrapport.

De aanbevelingen uit het rapport "Participatie in Montferland" zijn 2 jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport nog niet geïmplementeerd omdat een groot deel van de aanbevelingen pas kunnen worden afgerond nadat de Omgevingswet daadwerkelijk in werking is getreden.

De kwantiteit en kwaliteit van de aanbevelingen zijn goed; de diepgang varieert

De aanbevelingen uit de rapporten worden als bruikbaar, realistisch en uitvoerbaar beoordeeld en ook het aantal aanbevelingen als prima. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de situatie in de gemeente Montferland; ze zijn duidelijk een aansluiting op de analyse (een logische volgende stap).

Niet altijd hebben aanbevelingen geleid tot verbeteringen in het beleid, met name omdat ze vaak nog niet zijn afgerond. Daarnaast wordt opgemerkt dat soms een duidelijk tijdpad ontbreekt en dat sommige aanbevelingen concreter geformuleerd zijn dan andere (van zeer concreet tot zeer abstract).

Gemeenteraad monitort status aanbevelingen niet

Er is geen algemene procedure voor het informeren van de gemeenteraad van Montferland over de voortgang van de overgenomen aanbevelingen. Over de status van de aanbevelingen wordt niet gerapporteerd. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat door raadsleden vragen worden gesteld over de status van de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten. Door het ontbreken van sturing op de uitvoering van de aanbevelingen voelt van de 25 raadsleden zich niemand verantwoordelijk, terwijl de ambtelijke organisatie met de aanbevelingen serieus aan de slag gaat. De huidige lange termijnplanning gaat niet verder dan een jaar. Er is geen planning voor 4 jaar. De gemeenteraad wil meer verantwoording afleggen over wat ze doen met de rapporten van de rekenkamercommissie en monitoring graag beter borgen.

5.2 Aanbevelingen

1. Gemeenteraad geef het college opdracht:
 - a. Om voor oktober 2023 te komen met een plan van aanpak over de realisatie van de nog lopende aanbevelingen, met specifieke aandacht voor de aandachtspunten benoemd in hoofdstuk 3;
 - b. U jaarlijks op de hoogte te stellen van de voortgang van de aanbevelingen van de rekenkamer(commis­sie); ook ten aanzien van toekomstige rapporten. Hiermee wordt ook voldaan aan de in die nieuwe wet Versterking Decentrale Rekenkamers neergelegde verplichting van het college om jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren (artikel 185 a van de Gemeentewet).
 - c. Ten aanzien van toekomstige aanbevelingen die voorzien in het opstellen van een beleidsplan, in een bijlage aan te geven op welke wijze aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uitvoering zal worden gegeven.
2. Gemeenteraad: geef het college opdracht om voor 1 januari 2024 te komen met een startnotitie: "Naar een strategische visie Montferland 2040". Doel van deze startnotitie zou moeten zijn om, dankzij een praktische, pragmatische en voortvarende aanpak, voor het zomerreces van 2024 een concrete en breed gedragen toekomstvisie vast te stellen in de gemeenteraad. Een toekomstvisie die tevens een goede basis is voor het opstellen van een adequate lange termijn agenda.
3. Gemeenteraad: ga voort met uitvoering te geven aan aanbevelingen en aandachtspunten als benoemd in hoofdstuk 3. Wij vragen vooral aandacht voor de volgende onderwerpen:
 - a. Samenwerken voor de inwoners van de gemeente Montferland: Verzoek de griffie om de spelregels, rollen en werkwijze van de gemeenteraad schriftelijk vast te leggen; ook ten behoeve van het introductieprogramma van (nieuwe) raadsleden. Vraag de griffie tevens om in samenwerking met de ambtelijke organisatie voort te gaan in het proces om de informatievoorziening richting de gemeenteraad te verbeteren.
 - b. Participatie in de gemeente Montferland: Vraag het college om u voor oktober 2023 te adviseren over de opties die u heeft om uw adviserende rol onder de Omgevingswet in de toekomst vorm te geven.
4. College: ga voort met uitvoering te geven aan aanbevelingen en aandachtspunten als benoemd in hoofdstuk 3. Wij vragen vooral aandacht voor de volgende onderwerpen:
 - a. Samenwerken voor de inwoners van de gemeente Montferland: Faciliteer de gemeenteraad teneinde te komen tot vaststelling van een gedragen toekomstvisie "Montferland 2040". Zorg voor een lange termijnagenda die verder gaat dan 1 jaar met onderwerpen van college en gemeenteraad. Blijf de kwaliteit van de informatievoorziening richting de gemeenteraad verbeteren door met de griffie afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en de wijze waarop de interactie tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie verder kan worden verbeterd;
 - b. Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking: Kom tot een beleidskader voor regionale samenwerking met een afwegingskader, een toezichtarrangement en periodieke evaluatie. Geef in de bijlage van het beleidskader aan op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport "Kiezen of delen";
 - c. Participatie in de gemeente Montferland: Zorg voor gestructureerd overleg met waterschappen en andere overheden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Versterk de format "Startnotitie" door hierin specifiek aandacht te besteden aan:
 - i. Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, mensen met een beperking, slechthorenden, laaggeletterden en jongeren);

- ii. Het opnemen van criteria op basis waarvan achteraf kan worden beoordeeld of het participatietraject succesvol of voldoende was;
 - iii. Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.
5. College: geef in uw reactie op toekomstige rekenkamerrapporten duidelijk en specifiek aan welke aanbevelingen u wel en niet ondersteunt en waarom. Geef, voorafgaand aan de behandeling in de gemeenteraad, specifiek aan hoe en wanneer u de aanbevelingen gaat realiseren. Stem met de griffie af op welke wijze dit kan worden gemonitord en op welke manier de informatievoorziening richting de gemeenteraad wordt vormgegeven.
6. Gemeenteraad: beleg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanbevelingen die aan u zijn gericht en die u overneemt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de auditcommissie.
7. Gemeenteraad: verzoek de griffie om de aanbevelingen die aan u en aan het college zijn gericht en die zijn overgenomen op te nemen in de lange termijn agenda en te onderzoeken of het mogelijk is de status van alle aanbevelingen uit rekenkamerrapporten op te nemen in een overzicht in IBABS. Spreek daarbij duidelijk af wie vanuit de raad verantwoordelijk is voor de monitoring van de aanbevelingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de auditcommissie of griffie.
8. Gemeenteraad, college en rekenkamer(commissie): spreek met elkaar af om jaarlijks, in de maand mei, de status van de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, alsmede het jaarverslag van de rekenkamer(commissie) te agenderen voor een oriënterende avond. Het college zorgt voor een voortgangsrapportage over de aanbevelingen die aan hem zijn gericht. De gemeenteraad wijst aan wie zorgdraagt voor een overzicht van de aanbevelingen die aan de gemeenteraad zijn gericht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de auditcommissie. De rekenkamer(commissie) zorgt voor toelichting op haar jaarverslag

Bijlage 1: Reactie van het College van Burgemeester en wethouders



Rekenkamercommissie Montferland
t.a.v. de ambtelijk secretaris
Marie-Cécile Heuvelmans

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

Behandeld door: R.J.M. Koekkoek
Ons kenmerk: 23uit03211
Uw kenmerk:
Bijlage(n):

Telefoonnummer: 0316-291414
Behorend bij:
Datum: 23 mei 2023
Uw brief van: 26 april 2023

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op uw rapport "Effectiviteit rekenkamerrapporten"

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het eindrapport "Effectiviteit rekenkamerrapporten, doorwerking = vaststellen, uitvoeren en afhandelen". U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hieronder aan.

We herkennen ons in de bevindingen en conclusies en onderschrijven de aanbevelingen. Niet alleen de organisatie en het college is aan zet maar ook de gemeenteraad. Wij spreken de ambitie uit de aanbevelingen op te pakken, in overleg met en samen met (een afvaardiging van) de gemeenteraad.

Dit vraagt om een gedegen, projectmatige aanpak waar tijd en capaciteit mee zijn gemoeid. Wij geven aan dat de vermelde tijdsplanningen – o.a. voor oktober een plan van aanpak en voor januari 2024 een startnotitie "Naar een strategische visie Montferland 2040" – niet realistisch zijn. Wij houden hierbij rekening met alle momenteel van belang zijnde ontwikkelingen: We noemen onder andere de organisatieontwikkelingen en het gegeven dat managementfuncties tijdelijk zijn bezet, de uitwerking van het raadsakkoord en de regiokeuze.



Bijlage 2: Nawoord Rekenkamercommissie Montferland

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

Wij danken het college voor zijn zienswijze en wij stellen vast dat het college zich herkent in de bevindingen, de conclusies en dat het college de aanbevelingen onderschrijft. Daarnaast spreekt het college de ambitie uit de aanbevelingen op te pakken, in overleg met en samen met (een afvaardiging van) de gemeenteraad.

Dit vraagt volgens het college om een gedegen, projectmatige aanpak waar tijd en capaciteit mee zijn gemoeid. De rekenkamercommissie begrijpt dat door de organisatieontwikkelingen en het gegeven dat managementfuncties tijdelijk zijn ingevuld, de uitwerking van het raadsakkoord en de regiokeuze de vermelde tijdsplanningen – o.a. voor oktober een plan van aanpak en voor januari 2024 een startnotitie "Naar een strategische visie Montferland 2040" – niet meer haalbaar zijn.

De rekenkamercommissie kan zich vinden in het voornemen van het college om het 2e halfjaar 2023 te benutten om de impact van de aanbevelingen in beeld te brengen, inclusief een voorstel tot een gezamenlijke aanpak. Tevens steunt de rekenkamercommissie het voorstel van het college om de gemeenteraad te verzoeken het college op te dragen om – na voorafgaande afstemming met de gemeenteraad - een Plan van aanpak aan de gemeenteraad voor te leggen vóór 1 januari 2024.

Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en andere stakeholders bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

Documenten vanuit de gemeente Montferland, inclusief bijbehorende collegebesluiten en raadsbesluiten:

- Rekenkameronderzoek Samen werken voor de inwoners van Montferland; Wie draait vanuit welke rol waaraan? (januari 2020), inclusief raadsvoorstel, raadsbesluit en bestuurlijke reactie van het college; Rekenkamercommissie Montferland.
- Rekenkameronderzoek Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking? (maart 2020), inclusief raadsvoorstel, raadsbesluit en bestuurlijke reactie van het college; Rekenkamercommissie Montferland.
- Rekenkameronderzoek Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (november 2020), inclusief raadsvoorstel, raadsbesluit en bestuurlijke reactie van het college; Rekenkamercommissie Montferland.
- Vragenlijsten ingevuld door de organisatie en de griffier met betrekking tot de status van de aanbevelingen uit de rekenkamer rapporten.
- Samen werken voor de inwoners van Montferland:
 - Ontwikkeling griffie 2023-2025 (januari 2023), raadsvoorstel en raadsbesluit.
 - Collegebesluit Advies Rekenkamercommissie - extra aandacht voor tijdigheid en kwaliteit raadsvoorstellen (mei 2020); gemeente Montferland.
 - Lange termijnplanning 9 januari 2021; gemeente Montferland.
 - Actieplan kwaliteit raadsvoorstellen (maart 2021); gemeente Montferland.
- Kiezen of delen:
 - Regiokeuze (januari 2023); raadsvoorstel, geamendeerd raadsbesluit, amendement en bijlagen; gemeente Montferland
 -
- Participatie in Montferland:
 - Eindrapport participatiekader en participatieplicht (februari 2021), raadsvoorstel, geamendeerd raadsbesluit en bijlagen.
 - Ontwikkelkader gebiedsontwikkeling De Lakermaat (november 2022); raadsvoorstel, amendement en geamendeerd raadsbesluit.
 - Raadsbrief Stand van zaken implementatie Omgevingswet (januari 2023); gemeente Montferland
- Overige documenten verstrekt door de organisatie: Suggestie m.b.t. Reglement van Orde (mei 2022), memo aan het presidium; aangepast format raadsvoorstellen; Memo regionale samenwerking Regio Arnhem Nijmegen en Regio Achterhoek; presentaties aan de raad en raadswerkgroep inzake de Omgevingswet.

Bijlage 4: Het normen- en analysekader

De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan onderstaand normen- en analysekader:

Normenkader	
1)	Mate waarin de aanbevelingen uit onderzoeken in de periode 2020 zijn opgevolgd door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. (Zie individuele rapporten)
2)	Beoordeling onderzoek, aanbevelingen en behandeling ervan <ol style="list-style-type: none">De aanbevelingen zijn voldoende concreet, realistisch geformuleerd en duidelijk geadresseerd.Er heeft in de gemeenteraad een inhoudelijke discussie plaatsgevonden over het rapport.Over het rapport heeft besluitvorming plaatsgevonden in de gemeenteraad.De gemeenteraad heeft de aanbevelingen overgenomen en daarbij richting gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen.
3)	Rapportage status aanbevelingen <ol style="list-style-type: none">Er is voorzien in een terugkoppeling aan de gemeenteraad over de uitvoering van de aanbevelingen.Tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de uitvoering van de aanbevelingen vorm krijgt en op welke wijze dit wordt gemonitord.

Bijlage 5: De stoplichtenrapportage

STATUS IMPLEMENTATIE AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORTEN MONTFERLAND




De rekenkamercommissie wil de gemeenteraad een overzicht bieden van de mate waarin de aanbevelingen die de raad heeft overgenomen, (na een periode van minimaal 1 jaar) daadwerkelijk uitgevoerd zijn door de raad, het college en organisatie. Het betreft de volgende onderzoeken:

- Samenwerken voor de inwoners van Montferland (januari 2020)
- Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020)
- Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?! (november 2020)

In het vervolg van deze bijlage worden per rapport de aanbevelingen opgesomd en in de tekst de status hiervan opgenomen.

Een **rode tekstkleur** verwijst naar elementen uit de aanbevelingen die (nog) niet geheel of volledig zijn gerealiseerd.

Per aanbeveling wordt vervolgens aangegeven in welke mate deze is geïmplementeerd:

	Groen: de aanbeveling is opgevolgd
	Oranje: de aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd dan wel gestart en nog niet afgerond
	Rood: de aanbeveling is niet opgevolgd

I SAMENWERKEN VOOR DE INWONERS VAN MONTFERLAND (JANUARI 2020)

A. De spelregels en rollen: Creëer een cultuur van samenwerken.

Aanbeveling 1:

Organiseer binnen een half jaar een tweetal meerdaagse interactieve workshops; onder de begeleiding van een onafhankelijke externe partij.

De conclusies en aanbevelingen van het rapport zouden hierbij als bouwstenen voor de invulling van de workshops kunnen worden gebruikt. De eerste interactieve workshop voor fractievoorzitter en plaatsvervangend fractievoorzitters en een tweede voor fractievoorzitters/plaatsvervangend fractievoorzitters, collegeleden, gemeentesecretaris en griffier, met als doel:

- a) Weten met wie je de gemeente Montferland bestuurt (inzicht in persoon en drijfveren);
- b) Ten dienste van het algemeen belang een bredere invulling geven aan de volksvertegenwoordigende rol (en niet alleen de ombudsfunctie) en heldere afspraken maken over de invulling hiervan;
- c) Een gedragen opvatting over de spelregels en rollen die is vertaald in schriftelijke afspraken.

- a) *Montferland verkeert in een bestuurlijk roerige periode. Een periode waarin de toenmalige burgemeester afscheid neemt, Montferland intensieve aandacht krijgt vanuit het provinciebestuur en een waarnemend burgemeester wordt geïnstalleerd. Daarbij wordt door de provincie verwezen naar een tweetal rekenkamerrapporten: Samenwerken voor de inwoners van Montferland en Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking.*
- b) *De waarnemend burgemeester heeft de opdracht van Commissaris van de Koning gekregen om een cultuur van samenwerken te creëren.*
- c) *Er is een initiatief geweest om te komen tot een 2-daagse maar deze is uiteindelijk niet georganiseerd.*
- d) *Wel is er een digitale sessie geweest waarin de raad elkaar beter kon leren kennen en is er met de nieuwe gemeenteraad in april 2022 een tweedaagse georganiseerd (Papendal) die ook elementen van het bovenstaande in zich had.*
- e) *In deze tweedaagse is een workshop geweest onder leiding van Ferenc van Damme. Hierin is gesproken over de bredere invulling van de volksvertegenwoordigende rol; maar vooral over de noodzaak om hierover te blijven nadenken. De workshop heeft tijdens verschillende bijeenkomsten een vervolg gekregen.*
- f) *Er is veel discussie gevoerd over dit rapport en deze aanbeveling. Volgens geïnterviewden ontbrak het aan een totaaleigenaarschap voor de aanbevelingen en zijn college, organisatie en raad ieder met 'hun' aanbevelingen aan de slag gegaan. Bij de gemeenteraad was het eigenaarschap niet belegd.*
- g) *Spelregels en rollen zijn (nog) niet vertaald in schriftelijke afspraken.*
- h) *Het beeld dat de verschillende gesprekken oproepen, is dat de raad de aanbevelingen belangrijk vindt, er veel over debatteert, maar weinig elan heeft om hierover tot besluitvorming te komen. De gemeenteraad is graag concreet bezig met actuele zaken en pakt hier ook in door, maar heeft minder behoefte om afspraken voor de langere termijn te maken zoals het opstellen van visies; zoals een visie op de toekomst van Montferland. (zie ook de analyse hierna onder het rapport kiezen of delen: rendement op regionale samenwerking (maart 2020).*



De aanbeveling is deels gestart maar nog niet afgerond.

- Deze aanbeveling is in eerste instantie opgepakt, maar niet doorgezet. Dit is voor een groot deel het gevolg van de bestuurlijk roerige periode waarin de gemeente verkeert. Met het vertrek van de toenmalige burgemeester, intensieve aandacht vanuit het provinciebestuur en de installatie van een waarnemend burgemeester die van de Commissaris van de Koning de opdracht heeft gekregen om een cultuur van samenwerken te creëren.
- Wel is er aan het begin van de nieuwe raadsperiode een tweedaagse georganiseerd waarin tijdens een workshop is gesproken over de invulling van de volksvertegenwoordigende rol. Deze workshop heeft een vervolg gekregen.
- De spelregels en rollen zijn (nog) niet vertaald in schriftelijke afspraken.
- Hoewel de gemeenteraad de aanbevelingen belangrijk vindt en er veel over debatteert, doorkomt op concrete en actuele zaken, lijkt hij minder behoefte te hebben om lange termijn afspraken te maken zoals het vaststellen van een visie over de toekomst van de gemeente Montferland.

Aanbeveling 2:

Organiseer **voor het zomerreces** een werkbijeenkomst voor alle raadsleden, het college, de griffie en het management van de organisatie. **Met als doel de uitkomsten van de interactieve workshops te delen en verder uit te werken.**

- a) *Aangezien de workshops niet hebben plaatsgevonden is deze aanbeveling niet opgevolgd.*
- b) *Wel is de verbinding tussen organisatie en raad een punt van aandacht in de driehoek. Als gevolg hiervan is de begrotingsmarkt en de kadernotamarkt ontstaan. In deze markten kunnen raadsleden in gesprek met ambtenaren zonder aanwezigheid van collegeleden*

**De aanbeveling is niet opgevolgd**

- Deze aanbeveling is niet opgevolgd omdat de tweedaagse niet is georganiseerd.
- Wel is er speciale aandacht geweest om de verbinding tussen organisatie en raad te verbeteren en zijn hiertoe maatregelen getroffen zoals het organiseren van een begrotingsmarkt en kadernotamarkt.

Aanbeveling 3:

Spreek elkaar aan op het naleven van deze afspraken en evalueer ze na een half jaar. De griffie neemt hierin het voortouw.

- a) *Dit is niet plenair opgepakt maar op individueel niveau.*
- b) *De griffier heeft hierin een belangrijke rol gespeeld; door het gesprek aan te gaan of mediation als instrument in te zetten.*
- c) *De burgemeester heeft deze rol vervolgens overgenomen.*

**De aanbeveling is deels opgevolgd.**

- De griffie heeft hierin in eerste instantie een belangrijke rol op zich genomen, die inmiddels is overgenomen door de burgemeester.
- Er is bewust voor gekozen om dit niet plenair op te pakken.

Aanbeveling 4:

Zorg voor een gedegen introductieprogramma voor toekomstige nieuwe raadsleden, waarin aandacht is voor kennisoverdracht maar ook voor de 'zachte kant' zoals het elkaar leren kennen, onderlinge omgangsvormen en periodieke intervisie.

a) *Er is een introductieprogramma georganiseerd voor de nieuwe raad (zie aanbeveling 1). Er zijn workshops georganiseerd over de griffie, de ambtelijke organisatie, de P&C-cyclus. Daarnaast is er bij de tweedaagse in Papendal een sessie geweest over het traject Koersbepaling, de rekenkamer, trends & ontwikkelingen waar de raad van Montferland 'iets' mee moet, rolopvattingen in de raad en de toekomst van de lokale democratie, er zijn groepsgesprekken geweest onder begeleiding van de burgemeester en een avondprogramma waarin aandacht is besteed aan 'elkaar leren kennen'.*

b) *Omgangsnormen en intervisie zijn niet expliciet besproken.*



De aanbeveling is opgevolgd.

- Er is een meerdaags introductieprogramma georganiseerd voor de nieuwe gemeenteraad, waarin aandacht is besteed aan zowel kennisoverdracht als de 'zachte kant' van samenwerken en waaraan ook de organisatie een bijdrage heeft geleverd.

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

Aanbeveling 5:

Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders tot een strategische visie voor 2040. Zorg ervoor dat deze actueel blijft.

a) *Er is aandacht en energie besteed aan het ontwikkelen van een strategische visie. Eerst onder de naam een 'corporate story'; later is dit samengevoegd met het traject regionale samenwerking onder de noemer Koersbepaling. De gemeenteraad heeft op 19 januari 2023 op basis van onder meer de rapportage De koersbepaling een principe en besluit genomen om zich, onder voorwaarden, aan te sluiten bij 1 regio, zijnde de Achterhoek. Het vaststellen van een strategische visie maakte geen onderdeel uit van het raadsbesluit. Dit terwijl een missie, visie en ambitie en uitwerking van thema's wel onderdeel uitmaken van deze rapportage.*

b) *Er was een begeleidingscommissie uit de raad en er hebben een tweetal sessies met de raad plaatsgevonden. Inwoners, instellingen, bedrijven, buurgemeenten en experts zijn betrokken bij de opstelling van de Koersbepaling, maar niet is duidelijk geworden in welke mate dit verder ging dan hun visie op regionale samenwerking en hoe intensief deze betrokkenheid is geweest.*



De aanbeveling is deels opgepakt maar nog niet afgerond.

- Er is veel aandacht en energie besteed aan het ontwikkelen van een strategische visie, maar deze is nog niet door de gemeenteraad vastgesteld. Zie ook onder aanbeveling 1.
- Inwoners, instellingen en bedrijven hebben input mogen leveren, maar uit het rapport is niet duidelijk geworden in welke mate dit verder ging dan een visie omtrent de regionale samenwerking en in welke intensiteit.

Aanbeveling 6:

Zorg voor een actuele **lange** termijnagenda die laat zien welke voorstellen wanneer aan de orde komen om **de realisatie van visie en het beleidsprogramma** dichterbij te brengen. Pas deze aan bij veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen.

a) *Er is een lange termijnplanning van het college die wordt besproken in de agendacommissie. Hierin is het verband tussen de visie en de beleidsprogramma's niet inzichtelijk gemaakt. De lange termijnplanning gaat niet verder dan een jaar en wordt door gesproken raadsleden vooral gezien als een instrument voor het college.*

b) *De raad heeft geen eigen lange termijnplanning. Er is in diverse agendacommissies gesproken over een lange termijnplanning voor de raad maar deze is nog niet tot uitvoering gekomen. De gesproken raadsleden geven aan dat dat een lange termijnplanning voor 4 jaar de raad de mogelijkheid zou geven om te schuiven met onderwerpen en meer mogelijkheid zou geven om te sturen, ook door een koppeling te maken met de kadernota en de begroting.*

**De aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd.**

- Er is een termijnplanning van het college die wordt besproken in de agendacommissie en aangepast wordt aan veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen.
- De planning wordt een lange termijnplanning genoemd maar is in praktijk beperkt tot het lopende kalenderjaar.
- Er is in diverse agendacommissies gesproken over een lange termijnplanning voor de raad, maar deze is niet tot uitvoering gekomen.

C Informatievoorziening: Extra aandacht voor tijdigheid en kwaliteit.

Aanbeveling 7:
<p>Laat de ambtelijke organisatie en griffie een voorstel ontwikkelen om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen en het format dusdanig aan te passen dat deze de elementen omvat die belangrijk worden gevonden, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een heldere probleemanalyse; • Expliciete afweging van belangen; • Het opnemen van alternatieven; • Gerichtheid op hoofdlijnen; • Afstemming met andere beleidsterreinen; • De aanhaking en bijdrage aan de strategische visie en programmabegroting.
<p>a) Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport heeft het college op 26 mei 2020 opdracht gegeven een ambtelijke projectgroep in te richten met als opdracht om te komen met een actieplan/concreet invulling te geven aan de aanbevelingen 7 tot en met 10, zover deze aanbevelingen gericht aan het college/organisatie zijn.</p>
<p>b) Vanuit de(deel) projectgroep 'kwaliteit raadsvoorstellen' heeft eind 2020 een sessie plaatsgevonden met een afvaardiging vanuit de organisatie, het college, de griffie en de gemeenteraad over de gewenste situatie met betrekking tot de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De interesse vanuit de gemeenteraad hiertoe was beperkt (3 tot 4). Dit heeft geleid tot een actieplan kwaliteit raadsvoorstellen.</p>
<p>c) Het format voor raadsvoorstellen is aangepast. In het format zijn de volgende kopjes opgenomen: Aanleiding, Overweging, Wettelijke grondslag en/of kader, Afstemming, Financiën, Participatie en communicatie, Uitvoering en evaluatie.</p>
<p>d) Tussentijds en daarna via een vragenlijst (van 25 februari tot 18 maart 2022) konden raadsleden feedback geven op het format. In totaliteit is hier door een beperkt aantal raadsleden (5) input gegeven. De kwaliteit werd becijferd met een 7; ook zijn tips voor verbeteringen meegegeven.</p>
<p>e) Door de ambtelijke organisatie en griffie is in gezamenlijkheid nog geen voorstel ontwikkeld om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen</p>
<p>f) Op 17 januari 2023 heeft de gemeenteraad de griffier opdracht gegeven de functie 'Informatiespecialist' bij de griffie te ontwikkelen. Een van de aandachtsgebieden die deze medewerker krijgt, is ervoor te zorgen dat de gemeenteraad correcte en volledige raadsvoorstellen krijgt. Het besluit volgt op de schouw van de griffier die op verzoek van de werkgeverscommissie is uitgevoerd en de griffier is verzocht nadrukkelijk te kijken naar een manier om beter te ondersteunen bij de bewaking van de kwaliteit (van de inhoud) van raadsvoorstellen. Door het aantrekken van een informatiespecialist krijgen griffier en plaatsvervangend griffier meer ruimte om de griffie door te ontwikkelen naar een meer strategische griffie die meer adviserend is aan de raad en raadsleden proactief wijst op voor hen relevante ontwikkelingen.</p>

**De aanbeveling is opgepakt, maar nog niet afgerond.**

- Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport heeft het college een projectgroep opdracht gegeven om te komen met een actieplan/concreet invulling te geven aan de aanbevelingen 7 tot en met 10, voor zover deze gericht zijn aan het college/organisatie.
- Er is, naar aanleiding van een sessie met college, griffie en gemeenteraad een actieplan kwaliteit raadsvoorstellen opgesteld, dat heeft geleid tot een aangepast format voor raadsvoorstellen.

- De belangstelling vanuit de raad om feedback te geven over de gewenste inhoud van raadsvoorstellen en de evaluatie van het aangepaste format was gering.
- Door de ambtelijke organisatie en griffie is in gezamenlijkheid nog geen voorstel ontwikkeld om afspraken te maken over de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen.
- De gemeenteraad heeft de griffier recentelijk opdracht gegeven de functie 'Informatiespecialist' bij de griffie te ontwikkelen, met als een van de aandachtsgebieden ervoor zorgen dat de gemeenteraad correcte en volledige raadsvoorstellen krijgt. Hierdoor zouden griffier en plaatsvervangend griffier meer tijd moeten krijgen om meer adviserend te zijn en proactief raadsleden te wijzen op voor hen relevante ontwikkelingen.

Aanbeveling 8:

Let bij de invulling van het format in het bijzonder op:

- De helderheid en compleetheid van de probleemanalyse;
- Het in beeld brengen van de verschillende belangen, betrokkenen en invalshoeken;
- Alsook de wijze waarop dit kan leiden tot alternatieve oplossingsrichtingen;
- Afstemming met andere beleidsterreinen qua inhoud en planning.

a) *De ambtelijke organisatie geeft aan dat het (deel)project 'kwaliteit raadsvoorstellen' overwegend positief kan worden afgesloten; met aandacht voor taalgebruik en schrijven. De gesproken raadsleden en griffie geven aan dat de stukken overzichtelijker zijn geworden, maar dat het nog niet 'klaar' is. Vooral ten aanzien van de kwaliteitscontrole van raadsvoorstellen is volgens hen nog actie nodig. Daartoe heeft hij op 17 januari 2023 de griffier opdracht gegeven tot het ontwikkelen van de functie van 'Informatiespecialist' (zie aanbeveling 7). De screening op de kwaliteit van de inhoud vindt niet centraal plaats, maar in de lijn. Aangegeven wordt dat om te komen tot meer uniformiteit in en (verdere) verbetering van de vulling van het raadsvoorstel een goede afstemming tussen griffier en gemeentesecretaris hierover wenselijk is.*

b) *Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of bij de invulling van het format in het bijzonder wordt gelet op de probleemanalyse, verschillende belangen, alternatieve oplossingsrichtingen en afstemming met andere beleidsterreinen.*



De aanbeveling is opgepakt, maar nog niet afgerond

- De screening op de kwaliteit van raadsvoorstellen vindt niet centraal plaats maar in de lijn. Niet is duidelijk geworden in welke mate hierbij specifiek wordt gelet op de probleemanalyse, verschillende belangen, alternatieve oplossingsrichtingen en afstemming met andere beleidsterreinen.
- Terwijl de ambtelijke organisatie aangeeft dat het project 'kwaliteit raadsvoorstellen' overwegend positief kan worden afgesloten, wordt door gesproken raadsleden en griffie aangegeven dat het nog niet 'klaar' is maar meer uniformiteit en verdere verbetering van de kwaliteit van de informatie die men in de format zet, nodig is. Hierbij wordt erop gewezen dat hiertoe een goede afstemming tussen griffier en gemeentesecretaris wenselijk is. Ook heeft de raad besloten de griffie te versterken met een informatiespecialist die ook de opdracht krijgt om te ondersteunen bij het verbeteren van de kwaliteit van de raadsvoorstellen (zie aanbeveling 7).

Aanbeveling 9:

Betrek de raad eerder bij belangrijke dossiers en neem de raad mee in het proces.

De raad wordt meegenomen in het proces door het organiseren van (informele) informatieavonden, het aanleveren van startnotities waarmee de raad bij behoefte een het begin van een groot proces kaders kan meegeven. Ook zijn er woordvoerders overleggen geïntroduceerd waarin een wethouder raadsleden ontvangt om te praten over dossiers in zijn/haar portefeuille. In de praktijk bleek er weinig behoefte aan deze woordvoerder overleggen te zijn. Voornemen is om er daarom mee te stoppen. Dit moet nog officieel worden vastgesteld door een wijziging van het Reglement van Orde.

**De aanbeveling is opgevolgd.**

- Er worden diverse instrumenten ingezet om de raad eerder bij belangrijke dossiers te betrekken.
- Zo wordt de raad via informatieavonden geïnformeerd over belangrijke dossiers, kan de raad op basis van startnotities bij grotere projecten aan de start kaders meegeven en ontvangt een wethouder in woordvoerders overleggen raadsleden om te praten over dossiers in zijn/haar portefeuille.

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

Aanbeveling 10:
Evalueer het huidige vergadermodel en onderzoek daarbij in ieder geval de mogelijkheden om: <ol style="list-style-type: none"> De werkdruk te verminderen; De kwaliteit van het politiek debat te vergroten; De mogelijkheden van informatieverstrekking en beantwoording van vragen door de ambtenaar te vergroten bijvoorbeeld in de vorm van een politieke markt. Ambtenaren kunnen dan vragen beantwoorden van raadsleden en fractievolgers. Het onderwerp kan dezelfde avond of tijdens de volgende vergadering aan de orde komen. Een goede balans te vinden in het aantal technische en mondelinge vragen en de kwaliteit ervan te verhogen. Ook hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een politieke markt. Inzichtelijk te maken wat de opbrengst is van beeldvormende- en oordeelsvormende sessies tijdens de Politieke Avond Montferland (PAM) zodat alle raadsleden en fractievolgers over dezelfde informatie beschikken. (en niet het audioverslag geheel moeten terugluisteren).
<i>a) Na de verkiezingen in 2022 is het vergadermodel aangepast op basis van ervaringen van burgemeester en griffier, het presidium, de enqueteresultaten van het onderzoek onder raadsleden in februari 2022, de input zoals opgehaald bij de tweedaagse, de aanbevelingen van de technisch voorzitters van de vorige raadsperiode, de suggesties van de technisch voorzitters van de huidige raadsperiode en informatie vanuit de ambtelijke organisatie.</i>
<i>b) Vergaderdata zijn nu altijd op maandag of donderdag en niet in dezelfde week. Dit om de werkdruk op raadsleden te verminderen.</i>
<i>c) De opzet van het vergadermodel is aangepast zodat er in raadsvergaderingen en oordeelsvormende sessies meer ruimte is voor debat.</i>
<i>d) Er zijn politieke markten voor de kadernota en de begroting; daarnaast kan de ambtelijke organisatie een markt organiseren indien zij het gewenst vinden. De wijze waarop ambtelijke bijstand / toelichting op een voorstel van uit de organisatie plaats vindt is eenvoudiger geworden.</i>
<i>e) De griffie besteedt aandacht aan de ontwikkeling van de kwaliteit van schriftelijke vragen. Door de organisatie wordt het aantal schriftelijke vragen nog steeds als hoog ervaren. In deze raadsperiode is 66 keer een schriftelijke vraag ingediend (art 48 Reglement van Orde).</i>
<i>f) Nog niet is inzichtelijk gemaakt wat de opbrengst is van een beeldvormende- en oordeelsvormende sessies tijdens de Politieke Avond Montferland.</i>
<i>g) Door de gesproken raadsleden wordt de werkdruk van de raad als hoog ervaren.</i>

**De aanbeveling is opgepakt maar nog niet afgerond.**

- Na de verkiezingen in 2022 is het vergadermodel aangepast op basis van de eerder opgedane ervaringen. Hierbij is het merendeel van de elementen uit deze aanbeveling meegenomen. Dit heeft geleid tot vaste vergaderdata, ruimte voor politiek debat en een andere wijze waarop ambtelijke bijstand is georganiseerd.
- De griffie heeft een actieve rol op zich genomen in de vorm van het geven van gerichte feedback teneinde de kwaliteit van de vragen te verbeteren. Door de organisatie wordt het aantal technische vragen nog steeds als hoog ervaren.

Aanbeveling 11:

De voorzitter van de verschillende vergaderingen ziet strikt toe op de naleving van de regels, rolverdeling en vergaderdiscipline.

a) *Voorzitters van de raadsessies worden getraind in het voorzitterschap. De voorzitters zien strikt toe op regels, rolverdeling en vergaderdiscipline.*

b) *De burgemeester stuurt tijdens vergaderingen actief op ordelijk vergaderen. Door alle geïnterviewden wordt dit als zeer prettig ervaren.*

c) *Door de gesproken raadsleden wordt meegegeven dat het goed zou zijn om bij de eerstvolgende evaluatie te onderzoeken hoe meer uniformiteit in de formulering van de eindconclusie (voor welke bijeenkomst het stuk weer geagendeerd wordt) kan worden gebracht. Daarnaast zou men de beeldvormende vergaderingen graag minder formeel van opzet zien waarbij er meer ruimte is voor interactie, in plaats van een beperkt aantal vragen per fractie. Volgens de gesproken raadsleden zou dit waarschijnlijk ook leiden tot minder technische vragen.*

**De aanbeveling opgevolgd.**

- De vorige raadsperiode hebben de voorzitters van de sessies strikt toegezien op regels, rolverdeling en vergaderdiscipline. De burgemeester stuurt, tot ieders tevredenheid, tijdens vergaderingen actief op ordelijk vergaderen.
- Meegegeven wordt om in de eerstvolgende evaluatie te onderzoeken hoe in de raadsessies meer uniformiteit in de formulering van de eindconclusie (voor welke bijeenkomst het stuk weer geagendeerd wordt) kan worden gebracht. Daarnaast zou men de beeldvormende vergaderingen graag informeler van opzet zien met meer ruimte hebben voor interactie.

E Externe oriëntatie: Bestuur burgergericht met het algemene belang voorop.**Aanbeveling 12:**

Stel een nota burgerparticipatie/overheidsparticipatie vast.

a) *Op 3 februari 2022 heeft de gemeenteraad de nota Participatiekader vastgesteld.*

b) *In het traject met Ferenc van Damme wordt onderzocht of en hoe de raad een andere rol kan nemen in participatie en totstandkoming van beleid. Inmiddels is dit wat op de achtergrond komen te staan als gevolg van de bestuurscrisis. Nu krijgt de vraag over wat voor gemeenteraad de raad van Montferland wil zijn, meer de nadruk.*

**De aanbeveling is opgevolgd.**

- Op 3 februari 2022 heeft de gemeenteraad de nota Participatiekader vastgesteld.
- Daarnaast onderzoekt de raad onder leiding van een extern adviseur of en hoe de raad een rol kan nemen in participatie en totstandkoming van beleid. Al is deze als gevolg van de bestuurscrisis wat op de achtergrond komen te staan.

II KIEZEN OF DELEN: RENDEMENT OP REGIONALE SAMENWERKING (MAART 2020)

Aanbeveling 1:

Stel een visie en bijbehorend beleidskader vast voor regionale samenwerking.

Bij een gemeentelijke visie op samenwerking gaat het om vragen als: "Wat voor gemeente willen we zijn en wat willen we bereiken?"

Een breed gedragen visie is essentieel. De rekenkamercommissie adviseert daarom de visie in een interactief proces tussen, raad, college en ambtelijke organisatie tot stand te laten komen. Betrek bij dit proces ook inwoners, ondernemers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

Voer daarnaast met de samenwerkende raden en colleges het gesprek over de gewenste aard en vorm van samenwerking in de regio.

Een visie op samenwerking heeft een meerjarig perspectief maar moet periodiek op actualiteit en toepasbaarheid beoordeeld worden en vergt derhalve actief onderhoud.

Het beleidskader wordt gevormd door een visie op samenwerking, een wegingskader om te komen tot keuzes rondom aangaan van een samenwerking, een toezichtarrangement en periodieke evaluatie. Zie hiervoor aanbeveling 2 t/m 5. Dat betekent dat het beleidskader antwoord geeft op onderstaande vragen:

- Bij welke taken/beleidsgebieden wil de gemeente samenwerken?
- Welke taken blijven bij de gemeente?
- Op basis van welke criteria (afwegingskader)?
- Hoe houden we regie op de taken waarop we samenwerken?
- Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken? Welke zijn de prioritaire samenwerkingspartners en welke partijen spelen nog meer een rol?
- Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking? Worden gemeentelijke doelen zo beter gerealiseerd?
- De samenwerkingsstrategie? Welke rol speelt de gemeente in de samenwerking respectievelijk welke positie neemt de gemeente in? Dit kan per samenwerkingsverband verschillen.
- Is er bij het aangaan/aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht voor kaderstelling door de gemeenteraad?
- Hoe wordt de informatievoorziening aan de raad geregeld?
- Hoe wordt invulling gegeven aan de democratische legitimatie?
- Afspraken over periodieke evaluatie van de samenwerkingsverbanden?
- Welke werkafspraken worden er gemaakt voor het college en de raad?

- a) *Vanaf het moment waarop de aanbevelingen zijn overgenomen is, onder aansturing van de voormalig burgemeester, ingezet op de implementatie hiervan. Toch zijn tot op heden de meeste aanbevelingen nog niet geïmplementeerd. Besluitvorming is steeds weer vooruitgeschoven. Er is opdracht gegeven tot een extern onderzoek, maar daarin is het rekenkamerrapport wel genoemd, maar zijn de aanbevelingen niet verwerkt. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de wijze waarop invulling is gegeven aan deze aanbevelingen in de Koersbepaling, en bijbehorende raadsvoorstel steeds verder los is komen te staan van de aanbevelingen uit het rapport. Uiteindelijk is de besluitvorming verengd tot het komen tot een keuze voor regio Achterhoek of de Groene Metropoolregio (GMR). Wij willen opmerken dat dit geen aanbeveling uit het rekenkamerrapport was.*
- b) *Op 19 januari 2023 heeft de gemeenteraad besloten om voornemens te zijn, onder voorwaarden, aan te sluiten bij de Regio Achterhoek en de Regio Achterhoek te verzoeken toe te kunnen treden als lid op basis van een viertal uit te onderhandelen voorwaarden, te weten: (a) groei en ontwikkeling, (b) relatie met de Liemers, (c) inspanning tot bundeling van lobbykracht met de GMR en (d) borging van de afspraken met betrekking tot de woondeal en de logistiek voor Montferland binnen de GMR. Uiterlijk in november 2023 dienen de resultaten aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd.*
- c) *Opvallend is dat in het raadsbesluit niet is opgenomen dat de raad de visie en het beleidskader voor regionale samenwerking vaststelt. Niet is duidelijk geworden of dit wel voorzien is op langere termijn.*
- d) *De rapportage de Koersbepaling omvat een missie, visie en ambitie en uitwerking van thema's en is vooral een onderbouwing om te komen tot een regiokeuze voor hetzij de Achterhoek, hetzij de Groene Metropoolregio. Opvallend omdat dit niet de strekking was van de aanbeveling uit het rekenkamerrapport is; terwijl hier in het besluitvormingsproces wel vaker naar wordt verwezen. In deze aanbeveling wordt met het beleidskader niet bedoeld op het maken van een keuze maar een visie op samenwerking, een wegingskader om te komen tot keuzes rondom aangaan van een samenwerking, een toezichtarrangement en periodieke evaluatie.*
- e) *In het rapport wordt geen antwoord gegeven op de onderliggende vragen zoals bijvoorbeeld: Bij welke taken de gemeente wil samenwerken? Welke taken blijven bij de gemeente? Op basis van welke criteria (afwegingskader)? Hoe houden we regie op de taken waarop we samenwerken? De*

samenwerkingsstrategie? Welke rol speelt de gemeente in de samenwerking respectievelijk welke positie neemt de gemeente in? Dit kan per samenwerkingsverband verschillen. Etc.



De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.

- De visie/beleidskader voor regionale samenwerking maakt onderdeel uit van het rapport van de Koersbepaling van de gemeente Montferland, maar deze is in de vergadering van 19 januari 2023 niet door de gemeenteraad vastgesteld.
- De rapportage "Koersbepaling" omvat niet de elementen zoals bedoeld in de aanbeveling; namelijk: een visie op samenwerking, een wegingskader om te komen tot keuzes rondom aangaan van een samenwerking, een toezichtarrangement en periodieke evaluatie. De rapportage omvat een missie, visie en ambitie en uitwerking van thema's en is vooral een onderbouwing om te komen tot een regiokeuze voor hetzij de Achterhoek, hetzij de Groene Metropoolregio. Omdat in de besluitvorming diverse malen naar het rekenkamerrapport wordt verwezen, achten wij het van belang om op te merken dat in het rapport geen aanbeveling wordt gedaan om te kiezen voor hetzij de Achterhoek, hetzij de Groene Metropoolregio. Daarnaast willen we benadrukken dat regionale samenwerking verder gaat dan de keuze voor een regio; het betreft ook andere samenwerkingsverbanden waaronder de verbonden partijen.

Aanbeveling 2:

De rekenkamercommissie beveelt aan een afwegingskader vast te stellen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Het afwegingskader kan vorm krijgen aan de hand van twee vragenlijsten (bijlage 4 van het rapport). Aan de hand van vragenlijst a kan beoordeeld worden of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat samenwerking met anderen wenselijk is. In dat geval kan aan de hand van vragenlijst b bekeken worden of een nieuw samenwerkingsverband nodig is of dat de uit te voeren taak in een bestaande samenwerking kan worden ondergebracht.

Een belangrijk uitgangspunt bij de keuze voor samenwerken of uitbesteden van een activiteit is dat de gemeente wel kan blijven sturen op die activiteiten en dus wel de regie houdt; terwijl er tegelijkertijd gestreefd wordt naar winst in kosten en/of kwaliteit. De overwegingen voor niet zelf uitvoeren zijn onder meer:

- Kostenbesparing door de uitvoering aan de markt over te laten;
- Minder personeel in dienst van de gemeente;
- Meer zakelijke verhoudingen tussen vraag en aanbod;
- Minder afhankelijk van externen in het geval de gemeente niet de kennis in huis heeft om de taak te doen;
- Concentratie op de kerntaken;
- Meer flexibiliteit, door keuzevrijheid. Als de gemeente ontevreden is over de uitvoering kan gemakkelijk naar een andere uitvoeringsorganisatie worden overgestapt;
- Meer continuïteit;
- Makkelijker toegang tot specialistische knowhow.

a) *Er is (nog) geen afwegingskader vastgesteld dat de gemeente helpt met de beoordeling of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat samenwerking met anderen wenselijk is.*

De aanbeveling is (nog) niet opgevolgd

- Er is (nog) geen afwegingskader vastgesteld dat de gemeente helpt met de beoordeling of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat samenwerking met anderen wenselijk is.

Aanbeveling 3: Stel voorafgaand aan het aangaan van samenwerkingsverbanden doelen (materieel en immaterieel).

Regionale samenwerking is een gegeven voor gemeenten. Niet langer is er sprake van een keuze voor enkel één samenwerkingspartij. Verschillende vormen van samenwerking kunnen worden aangegaan voor verschillende beleidsterreinen. **Dat vraagt wel om een goede sturing en voor een goede sturing is het van belang om doelen te stellen op basis waarvan het rendement bepaald kan worden. Voor zowel materieel als immaterieel rendement is het nodig dat vooraf wordt bepaald wat de beoogde opbrengsten van samenwerking zijn** (bijvoorbeeld: 'meer arbeidsparticipatie', 'meer woningen', 'minder krimp', meer economische groei) of dat hieraan kaders worden meegegeven. **Blijven deze rendementsdoelen achterwege, dan resteert eigenlijk niets anders in de bestuurlijke discussie en besluitvorming om te kijken naar eventuele kostenbesparing.**

- a) *In de Koersbepaling is opgenomen dat het advies om te komen tot de keuze voor regionale samenwerking is opgebouwd rondom de aspecten: Aansluiting bij de visie van Montferland, Aansluiting bij de koers van Montferland, De positie van en in het samenwerkingsverband, Regionale binding van inwoners van Montferland en Haalbaarheid en robuustheid. In de rapportage wordt niet specifiek ingegaan op het te verwachten materieel en immaterieel rendement op basis van duidelijke doelen. Dit volgt ook niet uit het bijbehorende raadsvoorstel.*

De aanbeveling is (nog) niet opgepakt.

- Noch in de rapportage de Koersbepaling, noch in het raadsvoorstel is specifiek verwoord op basis van welke materiële en immateriële doelen is gekozen om in principe aan te sluiten bij de regio de Achterhoek.

Aanbeveling 4: Stel een toezichtsarrangement met bijbehorend dashboard op voor verbonden partijen.

De rekenkamercommissie beveelt aan ene toezichtsarrangement voor verbonden partijen op te stellen. Verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Het toezichtsarrangement is gebaseerd op een financiële en bestuurlijke analyse hiervan. In bijlage 5 van het onderzoeksrapport geeft de rekenkamercommissie een kader mee dat gebruikt kan worden bij het uitvoeren van de analyse. **Aan de hand van het toezichtsarrangement kan een 'verbonden partijen dashboard' ontwikkeld worden. Op basis van de financiële en bestuurlijke analyse ontstaat er een categorisering van verbonden partijen. (Basispakket, Pluspakket of Plusplus-pakket) die de vorm en intensiteit van toezicht bepaalt.** Binnen de ambtelijke organisatie heeft het toezichtsarrangement tot doel om vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van specifieke, financiële en bestuurlijke risico's. Voor de raad zijn de uitkomsten van de analyse en het toezichtsarrangement, instrumenten voor het uitvoeren van de controlerende (toezichthoudende) rol. **Met een toezichtarrangement en onderliggende analyse, wordt het ongemak weggenomen dat raadsleden kunnen voelen bij het missen van inzicht in verbonden partijen.**

- a) *Er is (nog) geen toezichtsarrangement met bijbehorend dashboard voor verbonden partijen opgesteld.*

- b) *De gemeenteraad heeft de auditcommissie een grotere rol gegeven bij de verbonden partijen. Hierbij komt concreet als voorstel aan bod om de begrotingen en jaarrekeningen van de GR-en met de auditcommissie te bespreken VOORDAT het College een zienswijze gaat formuleren. Hiermee kan de raad, via de auditcommissie, invloed uitoefenen op de concept-zienswijze. Daarmee hoeft de raad niet het instrumentarium van de raadsvergadering (amendementen) te gebruiken om toch bij te sturen op de toezichthoudende rol*

De aanbeveling is (nog) niet opgepakt.

- Er is (nog) geen toezichtsarrangement met bijbehorend dashboard voor verbonden partijen opgesteld.
- Wel heeft de gemeenteraad de auditcommissie een grotere rol gegeven bij de verbonden partijen, doordat begrotingen en jaarrekeningen van de GR-en met de auditcommissie worden besproken voordat het College een zienswijze gaat formuleren.

Aanbeveling 5: Evalueer periodiek samenwerkingsverbanden aan de hand van een evaluatieprogramma

Zowel vanuit de eigenaarsrol van een samenwerkingsverband als de afnemersrelatie is het nodig om periodiek, bijvoorbeeld één keer per vier jaar, een samenwerking te evalueren. **Draag daarom het college op om periodiek een evaluatieprogramma voor te leggen aan de raad.** Op basis daarvan kan bepaald worden welke samenwerkingsverbanden geëvalueerd gaan worden. Doorslaggevend hierbij is de mate van invloed die op het samenwerkingsverband kan worden uitgeoefend, het belang van het samenwerkingsverband en de capaciteit van het ambtelijk apparaat.

Voor de eigenaarsrol is het doel van evalueren om gezamenlijk met andere deelnemende partijen verder te komen. Vanuit de afnemersrelatie vindt de evaluatie plaats om de samenwerking te heroverwegen en eventueel bij te stellen. **In dat geval wordt nagedacht over antwoorden op vragen als: Hoe waarderen we de resultaten van de samenwerking? Hoe waarderen we het verloop van de samenwerking? Sluit de samenwerking nog aan bij de prioriteiten en ontwikkelingen en zijn er nog ontwikkelingen die bepalend zijn voor het vervolg?**

- a) *Er is (nog) geen evaluatieprogramma opgesteld om basis waarvan bepaald kan worden welke samenwerkingsverbanden geëvalueerd gaan worden.*

De aanbeveling nog niet opgepakt.

- Er is (nog) geen evaluatieprogramma opgesteld om basis waarvan bepaald kan worden welke samenwerkingsverbanden geëvalueerd gaan worden.

Aanbeveling 6: Gebruik bij de keuzes rond samenwerking met Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek afwegingskaders.

De regio Arnhem-Nijmegen en de Regio Achterhoek zijn twee verschillende samenwerkingen. **Toch is het mogelijk om de twee samenwerkingen op een aantal aspecten naast elkaar te zetten en het potentieel rendement, afgezet tegen het coalitieakkoord, 2014-2018 te bepalen. Gebruik als raad twee afwegingskaders bij het maken van keuzes rondom samenwerking met de twee regio's.**

- a) *In rapportage De Koersbepaling is geen aansluiting gezocht bij of verwezen naar deze aanbeveling. Ook is geen gebruik gemaakt van de vergelijking tussen beide regio's die in een tweetal tabellen bij deze aanbeveling zijn opgenomen. In De Koersbepaling zijn de regio's naast elkaar gezet op basis van mogelijke bijdrage aan de visie en koers van Montferland die (nog) niet is vastgesteld door de gemeenteraad.*

De aanbeveling niet opgevolgd.

- In rapportage "Koersbepaling" is geen aansluiting gezocht bij of verwezen naar deze aanbeveling. Ook is geen gebruik gemaakt van de vergelijking tussen beide regio's die in een tweetal tabellen bij deze aanbeveling zijn opgenomen.

**Aanbeveling 7:
Verleg de focus van informatievoorziening van financieel naar maatschappelijk én financieel.**

Maak afspraken met de raad over de aard en frequentie van de informatievoorziening over samenwerken; zie ook de aanbevelingen 4 en 5. We bevelen aan in de informatievoorziening de focus van financieel rendement naar maatschappelijk rendement te verleggen en in goed overleg met de raad een 'verbonden partijen dashboard' vast te stellen en deze jaarlijks te herijken.

Door het verleggen van de focus wordt het gesprek over regionale samenwerkingen meer op inhoud gevoerd en de discussie gestructureerder en integraler van karakter. Informatiedeling vraagt een (pro)actieve opstelling van de raad én het college.

a) Er zijn (nog) geen afspraken gemaakt met de raad over de aard en frequentie van informatievoorziening over samenwerking met de focus op maatschappelijk én financieel.

 **De aanbeveling is nog niet opgepakt.**

- Er zijn (nog) geen afspraken gemaakt met de raad over de aard en frequentie van informatievoorziening over samenwerking met de focus op maatschappelijk én financieel

**Aanbeveling 8:
Zet in op het verbeteren van relaties met (potentiële) samenwerkingspartners in de regio.**

De negatieve beeldvorming voer Montferland is zorgelijk en kan nadelig werken voor de gemeente. Om impact en invloed te hebben in de regio zijn goede relaties met (potentiële) samenwerkingspartners essentieel. Samenwerken is een gegeven in het hedendaagse bestuur. Samenwerking is geen keuze, maar dagelijkse werkelijkheid. Succesvolle samenwerking heeft niet alleen een structuurcomponent, maar wordt in belangrijke mate bepaald door personen en 'het weefsel'.

Het weefsel is het geheel van vertrouwen, solidariteit, onderlinge relaties, elkaar iets gunnen, oprechte intenties of wederzijdse afhankelijkheid. Individuen maken vaak het verschil door hun vaardigheden en kwaliteiten, zoals het bouwen van bruggen.

Zet daarom als college in op het managen van relaties van de regio.

a) Deze aanbeveling is direct opgepakt door gesprekken aan te gaan met de provincie, Regio Achterhoek en de Regio Arnhem-Nijmegen. Ook de burgemeester heeft hier vanaf zijn aantreden veel aandacht aan besteed.

 **De aanbeveling is afgerond.**

- Direct na het verschijnen van het rapport is deze aanbeveling opgepakt en zijn er gesprekken gevoerd met de provincie, Regio Achterhoek en de Regio Arnhem-Nijmegen. Ook de burgemeester heeft hier vanaf zijn aantreden veel aandacht voor.

III PARTICIPATIE IN MONTFERLAND: OMGEVINGSWET BESTENDIG?! (NOVEMBER 2020)

Aanbeveling 1: Houd voorlopig de touwtjes in handen.

Kies voor een groeiproces in het geven van ruimte. Vervul in het begin een stevigere rol, met meer spelregels, eisen en kaders en bouw dit langzaam af, waardoor er meer vrijheid ontstaat voor het college van B&W en initiatiefnemers en ook de administratieve belasting kan afnemen. Heb hierbij voldoende oog voor het belang van de overige belanghebbenden, niet zijnde de initiatiefnemer of de gemeente. U kunt bijvoorbeeld sturing geven door:

- De inhoud van de omgevingsvisie specifiek en gebiedsgericht te maken.
- Het opstellen van het omgevingsplan niet te mandateren aan het college.
- In het omgevingsplan nadere (spel)regels op te nemen.
- Het aanvragen van een vergunning verplicht te stellen.
- Participatie verplicht te stellen bij bepaalde buitenplanse activiteiten.
- Gebruik te maken van de mogelijkheid om het college van B&W te adviseren bij de behandeling van een aanvraag te kiezen voor de uitgebreide procedure met formele zienswijzen.
- Zelf bepalen over welke elementen u periodiek geïnformeerd wenst te worden en het college verzoeken om hiervoor zorg te dragen.

In lijn met bovenstaande geven wij u in overweging om in eerste instantie van de mogelijkheid gebruik te maken om buitenplanse activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Hierdoor kunt u met name in de beginfase een extra stimulans geven tot participatie aan externe initiatieven. Zeker nu in recente jurisprudentie is overwogen dat een bestuursorgaan geen planologische medewerking hoeft te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan als de aanvrager zich niet heeft ingespannen om maatschappelijk draagvlak te creëren. De online tool 'ontwerp vragen omgevingsplan' geeft - op basis van keuzes die u maakt - aan welke type regels u moet opnemen in welk hoofdstuk van het omgevingsplan. Daarnaast kan het keuzepaneel van de VNG ondersteuning bieden. Een samenvatting hiervan vindt u in bijlage 6.9.

a) *Tijdens verschillende informatieve sessies is door de raad uitgesproken hoe hij de transitie vorm wil geven.*

b) *Tijdens de kadernota vergadering 2022-2025 (d.d. 8 juli 2021) is de motie 'regie op het landelijk gebied' aangenomen. Deze motie draagt het college op om tot een brede en vernieuwende visie op het buitengebied te komen en deze onderdeel te laten zijn van de op te stellen omgevingsvisie buitengebied. Naast de visie een plan inclusief budget te ontwikkelen hoe de gemeente Montferland regie en strategie op het landelijk gebied behoudt en deze te verwerken in de begroting van 2022.*

c) *Op 9 september 2021 heeft de gemeenteraad ingestemd met de startnotitie Omgevingsvisie. Dit was het begin van een proces dat moet leiden tot de Omgevingsvisie van Montferland. In de startnotitie is vastgelegd dat de omgevingsvisie in twee delen wordt ontwikkeld. In deel 1 wordt de gemeentebrede visie met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgesteld. Onderwerpen zoals wonen, infrastructuur, economie, gezondheid, veiligheid en natuur zullen nadrukkelijk terugkomen in de omgevingsvisie. In het tweede deel van de omgevingsvisie zal dit algemene beeld verder gebiedsgericht uitgewerkt worden voor de verschillende kernen, de bedrijventerreinen en het buitengebied. Door middel van een motie heeft de raad gevraagd om de gebiedsgerichte uitwerking voor het buitengebied in de planning naar voren te halen en te betrekken in deel 1.*

De implementatie van de Omgevingswet is uitgesteld tot 1 januari 2024. In de raadsbrief van 31 januari 2023 informeert het college de gemeenteraad over de stand van zaken implementatie Omgevingswet. Hierin wordt aangegeven dat het proces tot het opstellen van de Omgevingsvisie opnieuw wordt vormgegeven en dat hierin veel ruimte komt voor inbreng van inwoners. De planning is dat de Omgevingsvisie eind 2023 gereed is.

d) *In het Participatiekader (vastgesteld in de raadsvergadering van 3 februari 2022) is opgenomen dat in navolging van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ervoor wordt gekozen om bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen en dit op te nemen in een apart raadsbesluit.*

e) *In de raadsvergadering van 4 november 2021 heeft de gemeenteraad besloten bepaalde gevallen aan te wijzen waarvoor advies gevraagd moet worden aan de gemeenteraad, de bevoegdheid om voor een locatie een voorbereidingsbesluit te nemen te delegeren aan het college; alsmede specifieke bevoegdheden tot het wijzigen van het omgevingsplan.*

f) *Bij het particulier initiatief De ontwikkeling van de Lakermaat is ervoor gekozen om een ontwikkelkader aan de gemeenteraad voor te leggen, om de gemeenteraad in staat te stellen vooraf sturing te geven aan het project. In het raadsvoorstel was geen tussentijdse terugkoppeling aan de gemeenteraad*

opgenomen, maar, teneinde de gewenste woningbouwversnelling aan te brengen in dit proces, het college de bevoegdheid te geven om (deel)projecten te mogen vergunnen die binnen het ontwikkelkader passen. De gemeenteraad heeft hierop (geamendeerd) besloten dat, teneinde recht te doen aan de participatie en de positie van de gemeenteraad, eerst het participatietraject dient te worden doorlopen en het hieruit volgend Landschappelijke en Stedenbouwkundige Programma van Eisen ter besluitvorming aan de gemeenteraad dient te worden voorgelegd. Motivering daarbij is dat in dat geval al bij de visie duidelijk is hoe de gemeenteraad tegen de uitwerking van de plannen aankijkt (en niet pas bij het bestemmingsplan wanneer alles al tot in detail is uitgewerkt). Volgens de gemeenteraad doet nu al vooruitlopen op de uitwerking van de visie voor de realisatie van sociale huur- en koopwoningen geen recht aan de beoogde participatie. Betrokkenen zouden dan alsnog te maken krijgen met voldongen feiten, terwijl brede participatie beloofd is. (Zie ook aanbeveling 8)



De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.

- Ten aanzien van het buitengebied neemt de gemeenteraad een stevige rol aan door op 8 juli 2021 het college via een motie op te dragen om te komen tot een brede en vernieuwende visie op het buitengebied en deze onderdeel te laten zijn van de op te stellen omgevingsvisie buitengebied.
- In de raadsvergadering van 4 november 2021 heeft de gemeenteraad besloten over welke zaken hij advies wil uitbrengen en welke bevoegdheden hij aan het college wil mandateren.
- De gemeenteraad heeft bij de besluitvorming over het ontwikkelkader van De ontwikkeling van Lakermaat duidelijk gemaakt dat hij het belangrijk vindt om, bij een particulier initiatief met grote belangen, een stevige rol te vervullen. Door als gemeenteraad vooraf kaders mee te geven, het participatietraject geheel te doorlopen alvorens tot besluitvorming te komen en de besluitvorming hierover vooralsnog niet aan het college te mandateren.
- De inwerkingtreding van de wet is herhaaldelijk uitgesteld en nu verplaatst naar 1 januari 2024. De (nieuwe) planning is dat de Omgevingsvisie eind 2023 gereed is. Aangezien deze ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar is, kan ook nog niet worden vastgesteld welke rol de gemeenteraad hierin op zich neemt.

Aanbeveling 2: Vraag het college een participatie aanpak uit te werken

Verzoek het college om, naast het participatiekader, ook een participatie aanpak uit te werken en aan u ter besluitvorming voor te leggen. Een participatie aanpak die bestaat uit heldere spelregels die voor iedereen bruikbaar zijn in de voorbereiding van elk nieuw initiatief. Spelregels die samen een zorgvuldig proces vormen met alle ruimte om informatie te delen en het goede gesprek te voeren. Of het nu een initiatief vanuit de gemeente betreft of een extern initiatief. De inhoud hiervan kan tevens input bieden voor de nog vast te stellen participatieverordening. Een mogelijk voorbeeld is opgenomen in bijlage 6.10.

- a) *Er is door het college een participatiekader opgesteld, dit is door de raad na uitvoerige behandeling aangenomen. In dit kader is opgenomen dat men een Montferlandse leidraad gaat ontwikkelen voor participatie van initiatiefnemers naar het voorbeeld van Delfts Doen en de handreiking burgerparticipatie van de gemeente Meerijstad. Deze leidraad is nog niet gereed.*



De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.

- Er is nog geen participatie aanpak uitgewerkt, maar wel is in het participatiekader opgenomen dat een Montferlandse leidraad gaat ontwikkelen voor participatie van initiatiefnemers naar het voorbeeld van Delfts Doen en de handreiking burgerparticipatie van de gemeente Meerijstad.

Aanbeveling 3: Bied een podium voor geluiden vanuit de gemeenschap.

Voor het afgeven van een omgevingsvergunning die niet past binnen het omgevingsplan (vergelijk de huidige bestemmingsplannen) is niet langer de instemming van de gemeenteraad vereist. De gemeenteraad heeft wel een adviesbevoegdheid. Afwijkingen van het omgevingsplan leiden geregeld tot beroering binnen de lokale gemeenschap. Dit zal ook in de toekomst niet veranderen. Aangezien de gemeenteraad van Montferland groot belang hecht aan zijn volksvertegenwoordigende rol, lijkt het vanzelfsprekend **om als gemeenteraad een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een "hoorcommissie" door de gemeenteraad.** In deze commissie wordt aan initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid geboden om hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten. Onderzoek hierbij op welke wijze dit mogelijk is zonder de toch al hoge werkdruk verder te verzwaren. Daarnaast vragen wij aandacht voor de rolvastheid van de gemeenteraad in de advisering. Het is belangrijk om in het advies aan het college de vooraf vastgestelde kaders als vertrek- en toetscriterium te (blijven) hanteren, zeker omdat er sprake kan zijn van uiteenlopende belangen en het niet altijd mogelijk is om hierin iedereen tevreden te stellen.

a) *Door de gemeenteraad is (nog) geen expliciet besluit genomen over de wijze waarop hij zijn adviserende rol vorm wil geven onder Omgevingswet.*

b) *Wel ontstaat uit praktijkvoorbeelden het beeld dat de gemeenteraad dit als geheel wil oppakken en minder op afstand wil plaatsen en dit waarschijnlijk niet aan een commissie zal willen overlaten.*



De aanbeveling is niet opgevolgd.

- De gemeenteraad heeft (nog) geen expliciet besluit genomen over de wijze waarop hij zijn adviserende rol onder de Omgevingswet wil vormgeven. Op basis van praktijkvoorbeelden kan worden opgemaakt dat de raad dit waarschijnlijk niet zal willen delegeren aan een commissie.

Aanbeveling 4: Monitor implementatie Omgevingswet en participatieproces.

Monitor hoe het in de praktijk gaat met de implementatie van de Omgevingswet en besteed daarbij specifieke aandacht aan het participatieproces. Monitor bijvoorbeeld:

- **Of een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar wordt ingepast.**
- **Of het omgevingsplan nog steeds voldoet aan de vastgestelde omgevingsvisie.**
- **Of iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft.**
- **Of het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de afweging van een besluit.**

a) *Vanuit de gemeenteraad is een werkgroep Omgevingswet ingericht. Vanuit de ambtelijke organisatie is de verwachting dat de gemeenteraad daarmee inzicht heeft op de ontwikkelingen en status van het implementatietraject. Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat de werkgroep geen duidelijke opdracht heeft en dat ook geen terugkoppeling wordt gegeven aan de overige leden van de gemeenteraad, behalve eventueel binnen de fractie.*

b) *Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, kan de raad ook nog niet de voortgang monitoren.*



De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.

- Er is vanuit de gemeenteraad een werkgroep Omgevingswet ingericht. Vanuit de ambtelijke organisatie is de verwachting dat de gemeenteraad daarmee inzicht heeft op de ontwikkelingen en status van het implementatietraject. Maar de praktijk blijkt anders. De werkgroep heeft geen duidelijke opdracht en geeft ook geen terugkoppeling aan de overige leden van de gemeenteraad, behalve eventueel binnen de fractie.
- Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, kan de raad ook nog niet de voortgang monitoren.

Aanbeveling 5: Zet in op een passend participatiekader en startnotitie.

Leg een participatiekader aan de gemeenteraad voor dat voldoet aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet (zie bijlage 6.4). Besteed daarbij specifiek aandacht aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie. In het huidige format startnotitie bestuurlijke vernieuwing zijn al belangrijke elementen opgenomen die van positieve invloed zijn op een participatietraject waarvan de gemeente initiatiefnemer is, zoals de 4 W-vragen. **Versterk het format door hierin specifieke aandacht te besteden aan:**

- **Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, mensen met een beperking, slechthorenden, laaggeletterden en jongeren).**
- **Het opnemen van criteria op basis waarvan achteraf beoordeeld kan worden of het participatietraject succesvol of voldoende was.**
- **Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.**

a) *Op 3 februari 2022 heeft de gemeenteraad het Eindrapport Participatiekader vastgesteld. Dit participatiekader geeft de kaders, keuzes en richtlijnen aan voor participatie bij beleid, projecten en uitvoering.*

b) *Hierbij is aandacht besteed aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie.*

c) *Het format startnotitie bestuurlijke vernieuwing is niet aangepast met de door de rekenkamercommissie voorgestelde elementen:*

- *Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie;*
- *Criteria om achteraf te beoordelen of het participatietraject voldoende was en*
- *Het al dan niet uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.*



De aanbeveling is deels opgevolgd.

- Op 3 februari 2022 heeft de gemeenteraad het Eindrapport Participatiekader vastgesteld.
- In het rapport wordt aandacht besteed aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie.
- Het format startnotitie bestuurlijke vernieuwing is niet aangepast met de door de rekenkamercommissie voorgestelde elementen.

Aanbeveling 6: Stuur op een lerende organisatie

Ga voort op de ingezette lijn van organisatieontwikkeling zodat de kernelementen uit de bestuurlijke vernieuwing en het Omgevingslab gemeengoed worden en participatie **vast onderdeel wordt van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur en werkwijze**. Zorg voor tussenevaluaties en borging van leerprocessen in de organisatie.

a) *Door de organisatie is doorgedaan op de ingezette lijn en in opdracht van de gemeenteraad is een participatieregisseur aangesteld, die wordt ondersteund door de kopgroep Participatie.*

b) *In het Participatiekader zijn deze rollen verder uitgewerkt. De regisseur en kopgroep geven samen invulling aan de concrete opdrachten uit het eindrapport Participatiekader, met als belangrijkste taak om participatie te verbeteren. De regisseur participatie heeft als taak om het bestuur en de organisatie het participatief werken eigen te maken. Deze persoon is verantwoordelijk voor de vertaalslag naar de praktijk; organiseert trainingen, coacht, signaleert, adviseert en jaagt aan. Deze persoon is de vraagbaak voor collega's en faciliteert hen in het zelf doen en vervult een kritieke rol in het borgen van inwonersparticipatie in de organisatie. Hij is het vaste interne aanspreekpunt (vraagbaak) voor initiatieven uit de samenleving. Voor afdeling overstijgende initiatieven is de regisseur participatie verantwoordelijk voor de coördinatie en zorgt voor de afstemming met diverse vakspecialisten. De kopgroep bestaat uit medewerkers die naast hun reguliere taken een extra stapje willen zetten in het versterken van participatie in de organisatie. Bedoeling is dat zij als koplopers/ambassadeurs participatie als een olievlek in de organisatie gaan verspreiden, een aanjaagfunctie hebben en collega's inspireren en te enthousiasmeren. Met als doel om participatie naar een hoger niveau te brengen*

	<i>zonder de verantwoordelijkheid van participatieprocessen over te nemen. De kopgroep krijgt mandaat van het management en mag zich gevraagd en ongevraagd met participatieprocessen bemoeien.</i>
c)	<i>Verder is in het participatiekader opgenomen dat om het kennisniveau op peil te krijgen en de organisatie te leren werken met deze nieuwe werkwijze trainingen zullen worden georganiseerd. Trainingen die niet alleen gebaseerd zijn op theoretische kennis, maar vooral worden ingestoken vanuit praktijkervaringen met concrete tools waarmee ze het participatiekader leren toepassen en eigen participatieprocessen kunnen inrichten en uitvoeren. Daarnaast komt er een participatietoolbox met concrete handvatten waarmee medewerkers direct vooruit worden geholpen. De oplevering hiervan is voorzien in de loop van 2023.</i>
d)	<i>Het werken volgens de nieuwe systematiek is nog niet verankerd in het DNA van de organisatie, maar heeft een extra impuls gekregen door de regisseur participatie die vanaf maart 2021 sterk op inzet.</i>



De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.

- Door de organisatie is doorgedaan op de ingezette lijn en in opdracht van de gemeenteraad is een participatieregisseur aangesteld, die wordt ondersteund door de kopgroep Participatie. Deze geeft een extra impuls aan het werken volgens de nieuwe systematiek.
- Het werken volgens de nieuwe systematiek is nog niet verankerd in het DNA van de organisatie, maar de verwachting is dat met het aanstellen van de participatieregisseur, de toolbox en training verdere stappen voorwaarts kunnen worden gezet.

Aanbeveling 7:

Speel een actievere rol in participatie bij externe initiatieven met grote belangen

Het is de verantwoordelijkheid van de externe initiatiefnemer om participatie met overige belanghebbenden in te zetten. Dat betekent niet dat het college en de organisatie hier geen actieve rol in kunnen spelen. Zeker bij grote en tegengestelde belangen is het belangrijk om te zorgen voor transparante informatie en communicatie en toegankelijk te zijn. Voor externe initiatiefnemers maar ook **voor andere belanghebbenden**. Maak vanaf het begin aan alle partijen duidelijk dat een afweging van de belangen van alle belanghebbenden onderdeel uitmaakt van de besluitvorming over een omgevingsvergunning. En dat de gemeente bij een achterblijvende participatie door de initiatiefnemer gedwongen is de belangen zelf in beeld te brengen met mogelijke verlenging van de procedure als gevolg. Onderzoek de mogelijkheden om op basis van recente jurisprudentie toetscriteria aan het participatietraject te verbinden.

- | | |
|----|---|
| a) | <i>In het participatiekader is opgenomen dat voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht zal worden gesteld en dat de participatieresultaten door de gemeente worden meegenomen in de beoordeling van de omgevingsvergunningaanvraag, waarbij alle belangen worden afgewogen. Ook wordt er gekeken of de initiatiefnemer de participatie zorgvuldig heeft uitgevoerd. (Is de juiste omgeving erbij betrokken? Hebben de betrokkenen voldoende tijd gekregen om te kunnen reageren op het plan?, Hoe is omgegaan met afwijkende standpunten en zorgen van de omgeving? Zijn de resultaten van de participatie nog voldoende actueel?). Het is echter, volgens de organisatie, niet mogelijk om dit in de beoordeling mee te nemen.</i> |
| b) | <i>Bij externe initiatieven kunnen projectleiders advies geven en kan aan de participatieregisseur of leden van de kopgroep worden gevraagd om mee te denken.</i> |
| c) | <i>Een groot extern initiatief is de ontwikkeling van de Lakermaat (zie ook aanbeveling 1 en 8). In een vroeg stadium is niet alleen de ambtelijk projectleider, maar ook de participatieregisseur nauw betrokken bij het vorm te geven participatieproces. Het initiatief en de organisatie blijft in handen van de initiatiefnemer, maar de gemeente adviseert en ondersteunt waar mogelijk.</i> |
| d) | <i>Het is het streven om het belang van (goede) participatie op een overzichtelijke en toegankelijke manier beschikbaar te stellen voor initiatiefnemers, inclusief tips en hulpmiddelen. Hier wordt aan gewerkt. (zie aanbeveling 2). Niet duidelijk is of deze ook gericht zijn op andere belanghebbenden.</i> |
| e) | <i>In het participatiekader is ook opgenomen dat, mede gelet op het advies van de rekenkamercommissie, de gemeente, uitsluitend in specifieke gevallen, indien dat nodig is en/of in geval van twijfel, zelf de belangen in beeld zal brengen. Dit heeft echter niet de voorkeur en zal alleen in uitzonderingsgevallen worden toegepast. Dit is nog niet concreet aan de orde geweest, mede omdat dit vooral geldt onder de Omgevingswet, welke nog niet is ingegaan.</i> |

**De aanbeveling is gestart maar nog niet afgerond.**

- Voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is participatie verplicht gesteld. Daarnaast is in het participatiekader opgenomen dat in de beoordeling van de omgevingsgunningaanvraag ook wordt gekeken of de initiatiefnemer de participatie zorgvuldig heeft uitgevoerd en criteria benoemd op basis waarvan dit wordt beoordeeld. Het is echter, volgens de organisatie, niet mogelijk om dit in de beoordeling mee te nemen.
- Er wordt gewerkt aan een leidraad waarin ook het belang van (goede) participatie op een overzichtelijke en toegankelijke manier beschikbaar wordt gesteld aan initiatiefnemers. Niet is duidelijk geworden of en zo ja in welke mate deze informatie ook gericht is op andere belanghebbenden.
- De gemeente heeft besloten om in uitzonderingsgevallen zelf de belangen in beeld te brengen als dat nodig is. Maar dit heeft zich nog niet voorgedaan, mede omdat de Omgevingswet nog niet inwerking is getreden.

**Aanbeveling 8:
 Informeer de gemeenteraad tijdig en periodiek over de voortgang.**

Middels het format Startnotitie bestuurlijke vernieuwing is voorzien in een **periodieke terugkoppeling** aan de gemeenteraad voor initiatieven van de gemeente zelf. Dat geldt niet voor externe initiatieven. Het is gewenst om de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken bij een dossier waarbij sprake is van grote en tegengestelde belangen. Hierdoor ontstaat bij de gemeenteraad een beter beeld van alle inspanningen die het college heeft gedaan op het gebied van participatie en is deze beter voorbereid op eventuele insprekers. **Mogelijk kan het werken met een format hierbij uitkomst bieden.**

- a) *Er is (nog) geen format ontwikkeld gericht op het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad bij een dossier waarbij sprake is van grote en tegengestelde belangen. In plaats daarvan wordt ingezet op training en advies aan projectleiders zodat zij per project de juiste afweging kunnen maken.*
- b) *Bij de ontwikkeling van de Lakermaat is ervoor gekozen om een ontwikkelkader aan de gemeenteraad voor te leggen, om deze in staat te stellen vooraf sturing te geven aan het project. Voorstel was onder meer om het ontwikkelkader vast te stellen en de realisatie van sociale huur- en koopwoningen aan te merken als categorie waarvoor geen verklaring van bedenkingen nodig is. De raad heeft hierop besloten, in zijn vergadering van 10 november 2022, om het 'Ontwikkelkader gebiedsontwikkeling De Lakermaat' vast te stellen als uitgangspunt voor het doorlopen van het participatieproces en het opstellen van het Landschappelijke en Stedenbouwkundige Programma van Eisen (LSPVE). Daarnaast heeft de raad kaders meegegeven. De gemeenteraad heeft hiervoor gekozen omdat hij het belangrijk vindt om recht te doen aan de participatie en de positie van de gemeenteraad en kiest er daarom voor om eerst de participatie te doorlopen en het Landschappelijke en Stedenbouwkundige Programma van Eisen (LSPVE) uit te werken. Vervolgens kan dit LSPVE voor besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad, zodat al bij de visie duidelijk is hoe de gemeenteraad tegen de uitwerking van de plannen aankijkt (en niet pas bij het bestemmingsplan wanneer alles al tot in detail is uitgewerkt). (Zie ook aanbeveling 1)*

**De aanbeveling is deels opgevolgd.**

- Er is niet voorzien in een standaard werkwijze die erin voorziet om de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken en periodiek terug te koppelen bij een dossier waarbij sprake is van grote en tegengestelde belangen. Dit is een afweging die projectleiders dienen te maken.
- De gemeenteraad heeft in de casus van Lakermaat duidelijk gemaakt dat hij het belangrijk vindt om kaders vooraf mee te geven en betrokken te worden tijdens het proces door, voorafgaand aan de visie, een besluit te nemen over het Landschappelijke en Stedenbouwkundige Programma van Eisen. En voorlopig het college (nog) niet de bevoegdheid te geven om (deel)projecten te mogen vergunnen die binnen het ontwikkelkader passen. (Zie ook aanbeveling 1).

**Aanbeveling 9:
Structureer bestuurlijk en ambtelijk overleg met andere overheden.**

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving, gezondheid én veiligheid. Grensoverschrijdende vraagstukken vragen om samenwerking met andere gemeenten, waterschap en provincie. In de Omgevingswet wordt het primaat bij de gemeente neergelegd. Provincie en Rijk krijgen wel verschillende instrumenten om invloed op het gemeentelijke beleid uit te oefenen. Daarom is nog meer dan nu afstemming nodig. Niet alleen ambtelijk overleg op casus niveau bij knelpunten, maar ook **gestructureerd en bestuurlijk overleg** over inhoudelijke én strategische vraagstukken.

- a) *In het kader van de Omgevingswet en andere gerelateerde gemeente-overstijgende opgaven zijn er verschillende reguliere overleggen met andere gemeenten. Hieronder vallen onder andere de Regionale Werkgroep Omgevingsplan Achterhoek, de Ambtelijke Projectgroep Verstedelijkingsstrategie Liemers, en het Netwerk Omgevingsplan van de VNG.*
- b) *In het kader van de omgevingsvisie is gesproken met het Waterschap Rijn & IJssel en men is voornemens te overleggen met buurgemeenten en de provincie. Het betreft geen gestructureerde overleggen.*
- c) *Het overleg vindt met name op ambtelijk niveau plaats.*



De aanbeveling is deels opgevolgd maar nog niet afgerond.

- In het kader van de Omgevingswet wordt met gemeenten overlegd in verschillende gremia.
- Het overleg met het waterschap, buurgemeenten en provincie is (nog) niet gestructureerd
- De overleggen vinden vooral op ambtelijk niveau plaats.