

Raad Aalten Klaar voor de toekomst

Aaltense Aanpak Bestuurlijke vernieuwing 2018-2022

Aanleiding

Al geruime tijd leeft vrij breed in bestuurlijk-politiek Aalten de gedachte dat we een kwaliteitsimpuls nodig hebben. Na de herindeling in 2005 is er gewerkt aan een nieuw vergadermodel en is er een bestuurlijke cultuur ontstaan. Maar die is dus al een jaar of tien geleden oud en dus toe aan een apk. Ook beseft de raad dat de samenleving verandert, burgers zijn steeds sneller en beter geïnformeerd en willen ook steeds eerder en beter betrokken worden bij besluitvorming.

Al in de raadsperiode 2014-2018 is getracht een proces op gang te brengen om hierover met elkaar van gedachten te wisselen en waar mogelijk en gewenst tot voorstellen te komen tot vernieuwing. Door tal van redenen is daar niet veel uit gekomen al is er op de valreep van deze periode nog wel een avond geweest over het opstellen van een raadsprogramma.

Ook bij de komst van de nieuwe burgemeester is de behoefte aan een vernieuwingsimpuls opgenomen in de profielschets en is de verwachting uitgesproken dat de nieuwe burgemeester met creatieve ideeën en voorstellen zou komen.

Direct na de raadsverkiezingen heeft de raad besloten om een raadsprogramma op te stellen onder onafhankelijke externe begeleiding. Dit heeft na een door alle deelnemers als zeer positief ervaren proces geleid tot een unaniem door de raad vastgesteld Raadsprogramma 2018-2022 met als ondertitel "Voor een sterke democratie en een sterk bestuur".

Tenslotte geeft ook de door de raad vastgestelde Visie 2025 aandacht aan de veranderende samenleving en de gevolgen die dat heeft voor de rol en werkwijze van de gemeente en haar bestuursorganen. Bij de opstelling van het raadsprogramma is daar ook nadrukkelijk naar gekeken.

Opdracht aan de raad

Zoals uit de ondertitel al blijkt heeft de raad in het raadsprogramma veel aandacht gegeven aan de bestuurscultuur. In het tweede hoofdstuk "Bestuurlijk kader" wordt aangegeven dat de raad een eigentijds bestuur wil zijn voor onze kernen en buurtschappen. Er moeten nieuwe afspraken met de samenleving gemaakt worden en op het bindend vermogen van de raad (maar ook van college en organisatie) zal een groter beroep gedaan worden. Ook is er vanuit de huidige enigszins reactieve houding behoefte aan een meer proactieve rol en werkwijze van de raad richting college en samenleving. De bestaande bestuurscultuur en –structuur dient daartoe tegen het licht gehouden te worden. De raad wil een open en integere cultuur nastreven. Bij dit alles wordt van de burgemeester een ondersteunende en stimulerende rol verwacht, daarbij ondersteund door de griffie.

Aanzet tot een aanpak

Op 28 augustus 2018 is het Seniorenconvent, bestaande uit de fractievoorzitters, bijeengekomen. Burgemeester en griffier hebben ter voorbereiding een overzicht gemaakt van de opdrachten die de raad zich zelf in het raadsprogramma heeft meegegeven. Het is een forse opdracht waarin tal van onderwerpen aan de orde

komen. Zo veel dat is voor gesteld om de opdracht in delen te knippen zodat het nog te behappen blijft. Zo zijn er voorlopig een vijftal thema's geselecteerd, te weten: Samenleving, Bestuurlijke vernieuwing, Planning & Control-instrumenten, Integere en Open bestuurscultuur en Kennis en Vaardigheden. Voorlopig want in de loop van dit proces kunnen nieuwe thema's naar voren komen.

Per thema zou dan een (al dan niet nieuwe) werkgroep belast kunnen worden om dat thema verder uit te werken, te doordenken en met voorstellen aan de raad te komen. Die werkgroepen dienen ook informatie, wensen en opvattingen bij de raad en eventueel anderen op te halen.

Om het werk te verdelen maar ook om de werkgroepen slagvaardig te maken wordt voorgesteld werkgroepen in te stellen van vier leden. De werkgroepleden werken dus voor de hele raad en niet voor hun fractie. Besluitvorming vindt altijd aan de hand van voorstellen plaats door de raad. En pas nadat eerst aan de raad is terug gekoppeld en van gedachten gewisseld over de gewenste richting. De werkgroepen wijzen zelf hun voorzitter aan.

Belangrijk is dat de werkgroepleden affiniteit met hun thema hebben en ook bereid zijn om hier voldoende tijd beschikbaar voor te stellen. Als de raad de aan zich zelf gegeven opdrachten serieus neemt kan dit immers geen vrijblijvende zaak zijn. Met name deelname aan de voorgestelde werkgroep werkwijze raad zal een forse inspanning verlangen van de werkgroepleden.

Fractievertegenwoordigers met kennis en affiniteit met een thema kunnen ook voorgedragen worden maar de voorkeur gaat wel uit naar raadsleden.

De hier voorgestelde werkwijze is een eerste aanzet maar zal nog eens goed tegen het licht gehouden moeten worden en dan door de raad vastgesteld worden.

Raadsdag 12 oktober 2018

Het opstellen van het raadsprogramma stond onder forse tijdsdruk en de gesprekken en discussies konden daarom niet uitputtend zijn. De afspraken en opdrachten in het raadsprogramma zijn de start van een proces dat we nu moeten vormgeven maar dat nog zeker niet is uitgekristalliseerd.

De raad heeft bovendien een forse vernieuwing gehad als gevolg van de verkiezingen en de collegevorming.

In overleg met het seniorenconvent is besloten een raadsdag te organiseren. De dag moest een startpunt zijn voor de vernieuwingsimpuls die we willen waarbij we er voor zorgen dat we ook allen op gelijke vlieghoogte beginnen.

Op die raadsdag stonden vooral de huidige en de gewenste bestuurscultuur centraal met daarbij aandacht voor de duale rollen van de raad(sleden) als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. Ook de debatcultuur- en structuur en de relatie met de samenleving kregen aandacht.

De raadsdag was een succes, op drie na waren we compleet. De gesprekken onder begeleiding van Ruud de Joode van Debat.NI waren geanimeerd en verliepen in een positieve sfeer. Een aantal zaken kwamen duidelijk naar voren, namelijk het nu niet optimaal functionerende model van Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming en het zijn van volksvertegenwoordiger met de voeten in de samenleving en het voorkomen van belangenverstremming. Aan het eind van de bijeenkomst was dan ook de conclusie dat het BOB-model prioriteit verdient bij onze aanpak en dat we in het voorjaar een volgende raadsdag organiseren rond het thema belangenverstremming en integriteit.

Thema's

Het is goed om de bovengenoemde thema's verder te duiden en zo de raadsleden een beeld te geven van wat er van de werkgroepen verwacht wordt.

1 Samenleving

In het tweede hoofdstuk van het raadsprogramma "Bestuurlijk kader" wordt aangegeven dat de raad een eigentijds bestuur wil zijn voor onze kernen en buurtschappen. Er moeten nieuwe afspraken met de samenleving gemaakt worden en van de raad zal een groter beroep gedaan worden op het bindend vermogen. De initiërende proactieve rol van de raad zal versterkt dienen te worden. De herkenbaarheid en zichtbaarheid van de raad(sleden) naar de samenleving toe is daarbij ook een punt van aandacht.

Verderop wordt ook aangegeven dat er nieuwe vormen van participatie ontwikkeld moet worden. Belangrijk aandachtspunt is dan wat dat voor gevolgen heeft voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad(sleden). Kan je als volksvertegenwoordiging tegenover de bevolking komen staan na een participatietraject als het resultaat je niet bevalt, onbetaalbaar/onuitvoerbaar is, enz.?

Er moet bij dit thema wel in het oog gehouden worden dat ook het college een opdracht heeft gekregen om met dit thema aan de slag te gaan en met voorstellen te komen. Afstemming is dus nodig om dubbelwerk en frustraties te voorkomen. Kinderburgemeester en kinderraad zijn daarom ook al belegd bij het college.

Van de werkgroep zal dus verwacht worden de huidige situatie in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete voorstellen hiertoe uit te werken.

2 Werkwijze raad

Al in de vorige periode was er een behoefte om de bestuurscultuur en de daarmee verweven werkwijze van de raad tegen het licht te houden. De dualisering van het gemeentelijke bestel dateert al weer van 2002, vier raadsperiodes geleden. Alleen dat feit is al reden om de gegroeide praktijk eens tegen het licht te houden. Van de huidige raadsleden is slechts een enkeling nog bekend met het oude monistische stelsel. Dat houdt ook in dat voor de nieuwe lichten de achtergronden van de keuze voor het dualisme waarschijnlijk minder bewust doordacht zijn. En dat geldt deels ook voor het door de raad rond 2010 gekozen vergadermodel, gebaseerd op het veel toegepaste BOB-model van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Voor de overgrote meerderheid spreekt dat voor zich, men kent geen andere structuur.

Hoe functioneert de raad als hoofd van het gemeentebestuur en als zelfstandig orgaan binnen het bestuur en in relatie tot het college? Hoe vult de raad van Aalten de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in? Functioneert het BOB-model zoals het bedoeld is en voldoet het naar de opvattingen van de huidige raad? Is de raad tevreden over de debaatcultuur, komt het onderlinge gesprek en debat voldoende tot stand?

Van de werkgroep zal dus verwacht worden de huidige situatie in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete

voorstellen hiertoe uit te werken. Gezien de uitkomst van de raadsdag lijkt de prioriteit te liggen op het BOB-model en is het ook gewenst om hiervoor externe begeleiding in te roepen. In de begroting 2019 is daar ruimte voor geregeld.

3 Sturing- en Controlinstrumenten

In het raadsprogramma staat al heel concreet de opdracht vermeld die de raad zich zelf heeft mee gegeven: “de raad doet aan kaderstelling en gaat in deze raadsperiode ook aan de slag met de sturings- en controle-instrumenten (zoals beleidsnota’s, begroting, voorjaarsnota, jaarrekening, etc.) en stelt vast of deze nog voldoende ondersteunend zijn voor de nieuwe werkwijze. Ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie om te komen tot een herziening in 2019 is daarbij een voorwaarde”.

Lukt het de raad om werkelijk richting te geven aan de ontwikkeling van beleid of wordt hoofdzakelijk gereageerd op wat het college voorlegt? Hoe organiseert de raad het binnenhalen van kennis en informatie vanuit de samenleving bij de beleidsontwikkeling? Zijn beleidsnota’s voldoende richtinggevend en is de ingezette richting en de daarbij vastgestelde doelen en resultaten voldoende controleerbaar? Zouden startnotities een nuttige functie kunnen vervullen bij het opstellen van kaderstellende beleidsdocumenten? Besteedt de raad voldoende tijd en aandacht aan haar controlerende taak, is men tevreden over de opzet van begroting en jaarverslag en hoe kijkt men aan tegen de werkzaamheden van de Rekenkamer?

Hoewel er duidelijke raakvlakken zijn met het hierboven al beschreven thema lijkt het goed om dit thema toe te bedelen aan de al bestaande Werkgroep Financiën. Afstemming met Werkgroep Werkwijze raad is wel noodzakelijk.

Van de werkgroep zal dus verwacht worden de huidige situatie in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete voorstellen hiertoe uit te werken.

4 Open en integere bestuurscultuur

“De nieuwe raad functioneert integer en vanuit respect en vertrouwen in elkaar en heeft met dit raadsprogramma een belangrijke basis daarvoor gelegd. Het betekent wel dat de nu gehanteerde werkwijze verankerd wordt.”, aldus het eerste aandachts- en actiepoint van het bestuurlijk kader van het raadsprogramma.

Integriteit is een thema dat continu aandacht behoeft omdat het de basis vormt voor het vertrouwen van burgers in hun overheid, in de mensen die namens hen de gemeente besturen. Onderhoud dient daarbij gepleegd te worden als het mooi weer is en niet als het regent.

Hoe zorgen we er voor dat integriteit niet een aantal regels is maar een houding? Er is immers veel zwart of juist wit in de opvattingen maar allerlei grijstinten komen ook voor en we zijn ook niet allemaal even kleurgevoelig. Hoe zorgen we voor een open gesprek met respect voor elkaar over gevoelige zaken als individuele belangenbehartiging versus algemeen belang, over maatwerk versus matswerk. Van de burgemeester mag op grond van zijn wettelijke verantwoordelijkheid verwacht worden dat hij het voortouw neemt. Hij heeft al aangegeven om in 2019 een brede integriteitsnota aan de raad te willen presenteren en ter voorbereiding daarop ook een gesprek met de raad hierover te willen organiseren. Maar ook de raad en het college hebben een eigen verantwoordelijkheid. Alleen de raad heeft tenslotte sanctiemogelijkheden.

De burgemeester heeft al eerder gewezen op het vele oud zeer dat er is (geweest) en daardoor hier en daar weinig vertrouwen in elkaar. Het gezamenlijk opstellen van het raadsprogramma werd door vrijwel elke deelnemer als verfrissend gezien. Samen partij overstijgend werken ten dienste van bestuur en inwoners van Aalten gaf nieuw elan, elan dat ook positief opviel in de buitenwereld. Dat elan moeten we vasthouden.

Alle reden dus om onderling van gedachten te wisselen over de onderlinge verhoudingen. Binnen de raad, binnen en tussen oppositie en coalitie (voor wat die begrippen nog betekenen nu we een raadsprogramma hebben), tussen raad en college.

De raad heeft aan het begin van deze periode vaste leden benoemd in de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven. Het lijkt goed om deze commissie als een klankbordgroep te laten functioneren voor de burgemeester (en de raad zelf?). Zij kan met de burgemeester en griffier nadenken over concrete activiteiten om integriteit levend te houden in de raad.

Het Seniorenconvent (Presidium) zou met concrete voorstellen kunnen komen hoe we de onderlinge verhoudingen en daarmee het onderlinge vertrouwen kunnen versterken, voor zo ver nodig. Mogelijkheden daartoe zijn het instellen van een jaarlijkse raadsdag met een inhoudelijk programma een informele afsluiting, regelmatige informele bijeenkomsten van het Seniorenconvent met het college en ongetwijfeld zijn er nog meer te bedenken.

Aan de burgemeester, griffier en Seniorenconvent de opdracht de huidige situatie in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete voorstellen hiertoe uit te werken. De commissie geloofsbrieven zal bij het onderwerp Integriteit betrokken worden, bijvoorbeeld bij de organisatie van de komende raadsdag over het thema integriteit..

5 Kwaliteit

“Een sterke democratie en een sterk bestuur”, zo luidt de ondertitel van het Raadsprogramma 2018-2022. Als de raad en ook het college dat waar wil maken dan dienen zij te investeren in hun eigen kwaliteit. Om die op peil te krijgen en te houden. Het raadsprogramma geeft op tal van punten aan dat cultuur en werkwijze van bestuurlijk Aalten mee moet bewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat veronderstelt kennis van die ontwikkelingen, doordenken van die ontwikkelingen en ook oefenen van de vaardigheden die daarbij horen. “De raad moet zich verder ontwikkelen in de kaderstellende- en richtinggevende rol en doet dat door scholing en bijscholing. Daarvoor wordt een programma en planning opgesteld in samenwerking met de griffier.”, aldus een aandachts-actiepunt van het bestuurlijk kader van het raadsprogramma.

Daar komt nog bij dat zoals al opgemerkt dertien raadsleden en ook tal van fractievertegenwoordigers nieuw zijn.

Er zijn ook raakvlakken met de andere thema's die hierboven al genoemd zijn, zoals debatcultuur, integriteit, samenleving en participatie. Afstemming is dus wel nodig.

Daarnaast dienen er in dit verband nog enkele vragen beantwoord te worden die al eerder opkwamen. Hoe om te gaan met het scholingsbudget van de raad als individuele raadsleden (en fractievertegenwoordigers?) scholingskosten willen declareren? Moet de raad niet collectief lid worden van de Vereniging van Raadsleden en daarmee toegang tot kennis en ondersteuning van die

vereniging? De VNG is de belangenorganisatie van de gemeenten en dus ook van raden en raadsleden. Hoe om te gaan met raadsleden die het jaarlijkse tweedaagse congres willen bijwonen?

In het UP had het college hier al €5.000 structureel voor gereserveerd in de begroting en de raad heeft bij amendement besloten dit budget te verhogen tot €12.500.

Van de werkgroep zal verwacht worden de behoefte aan scholing en training in kaart te brengen, de bovengenoemde vragen te beantwoorden en concrete voorstellen hiertoe uit te werken.

Ondersteuning

Door verschillende mensen is al opgemerkt dat de opdracht die we onszelf gegeven hebben ambitieus is. Het is duidelijk dat daarbij geregeld ondersteuning door deskundigen nodig is, net zoals bij de opstelling van het raadsprogramma. Het raadslidmaatschap is slechts een nevenfunctie en dat geeft beperkingen aan de tijd en energie die raadsleden kunnen leveren, ondanks hun enthousiasme en betrokkenheid. Voor het handwerk zal ondersteuning beschikbaar moeten zijn. Van griffie en burgemeester en in bepaalde gevallen ook van de ambtelijke organisatie mag het nodige verwacht worden maar ook dat zal onvoldoende zijn als we vaart willen maken. Hierover zullen dus nadere afspraken gemaakt moeten worden. Voor de jaren 2019, 2020 en 2021 is al incidenteel in totaal €50.000 beschikbaar gesteld en voor bijscholing en training structureel €12.500.

Lange adem

Op 21 november is het Seniorenconvent weer bij elkaar gekomen om de uitkomsten van de dag te wegen en te kijken of de voorgestelde aanpak ook de juiste is. Het is duidelijk dat een veelomvattende opdracht zoals de raad die zich zelf heeft opgelegd veel tijd, denkkracht en doorzettingsvermogen zal vragen. De hele periode zullen we hier mee bezig zijn, cultuurveranderingen zijn immers taaie processen. Desondanks moeten we wel proberen de vaart er in te krijgen en te houden en dat lukt het best als we het proces in kleine stappen verdelen en zo ook steeds resultaten boeken. Niks stimuleert immers zo als successen.

In het laatste Seniorenconvent is afgesproken dat het thema Samenleving even geparkeerd wordt, mede in het licht van de opdracht die de raad al aan het college heeft gegeven ten aanzien van het onderwerp Participatie. Dat dreigt anders te veel door elkaar heen te lopen. Bovendien moet het nog wel behapbaar zijn voor raad en griffie gezien het vele werk dat verricht dient te worden. Een half jaar na vaststelling van het Plan van Aanpak wordt opnieuw bekeken of ook het thema Samenleving opgepakt gaat worden. Met de andere thema's wordt direct na vaststelling een aanvang gemaakt.

Om de vaart er in te houden is het belangrijk om ons zelf heldere termijnen te stellen. Binnen een half jaar zal elke werkgroep een notitie opstellen met de stand van zaken en eventueel al concrete voorstellen.

De in te stellen werkgroep Werkwijze raad zal zich laten bijstaan door externe deskundigen en direct na vaststelling de al beschikbare offerte bespreken en uiteindelijk goedkeuren. Dekking vindt plaats uit het door de raad beschikbaar gestelde Vernieuwingsbudget 2019.

Deze afspraken worden vastgelegd in een raadsvoorstel met concrete beslispunten dat in december aan de raad wordt aangeboden. De RTG-behandeling kan daarbij wat het Seniorenconvent betreft worden overgeslagen.

27 november 2018

Burgemeester A.B. Stapelkamp
Griffier M.A.J.B. Fiering

De raad van de gemeente Aalten

gezien het voorstel van de voorzitter en griffier d.d 3 december 2018;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

B E S L U I T

- a. het Plan van Aanpak *Raad Aalten Klaar voor de toekomst* vast te stellen en deze bestuursperiode met de vijf thema's Samenleving, Werkwijze raad, Open bestuurscultuur en integriteit, Sturings- en controlinstrumenten en Kwaliteit aan de slag te gaan;
- b. een werkgroep Werkwijze raad in te stellen, bestaande uit vier leden;
 - van de werkgroep zal verwacht worden de huidige situatie in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete voorstellen hiertoe uit te werken;
 - de in het raadsprogramma aangestipte onderwerpen worden hierin meegenomen;
 - gezien de uitkomst van de raadsdag ligt de prioriteit bij het BOB-model en vanwege de complexiteit is het ook gewenst om hiervoor externe begeleiding in te roepen;
 - de kosten komen ten laste van het Vernieuwingsbudget in de begroting 2019;
- c. de werkgroep Financiën de opdracht te geven de huidige situatie ten aanzien van de sturings- en Control-instrumenten in kaart te brengen en te beoordelen en hier de gewenste richting te formuleren en concrete voorstellen hiertoe uit te werken;
- d. de burgemeester, griffier en het Seniorenconvent bespreken met elkaar de gewenste open bestuurscultuur en concrete hiertoe concrete voorstellen uit te werken;
- e. de burgemeester en de griffie organiseren in het eerste kwartaal 2019 een raadsdag over het onderwerp Integriteit en met name het onderwerp belangenverstrengeling; de opzet daarvan wordt afgestemd met de commissie geloofsbrieven;

- f. een werkgroep Kwaliteit in te stellen, bestaande uit vier leden; van de werkgroep zal verwacht worden de behoefte aan scholing en training in kaart te brengen, de in het Plan van Aanpak genoemde vragen te beantwoorden en concrete voorstellen hiertoe uit te werken;
- g. dat van alle werkgroepen wordt verwacht binnen zes maanden na instelling te rapporteren aan de raad over de verrichte werkzaamheden.

AALTEN, 18 december 2018

De Raad voornoemd,

De Griffier,

De Voorzitter,

M.A.J.B. Fiering

mr. A.B. Stapelkamp