



# Rapport van bevindingen

---

Rekenkamer Horst aan de Maas

Onderzoek samenspel raad, college en ambtelijke organisatie

Martine Peper en Gerco Liefhebber

13 april 2025

HIEMSTRA & DE VRIES

# Inhoudsopgave

|           |                                                                                                                                 |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding, doel en opzet onderzoek.....</b>                                                                                  | <b>4</b>  |
| 1.1       | Aanleiding .....                                                                                                                | 4         |
| 1.2       | Het onderzoek .....                                                                                                             | 4         |
| 1.3       | Onze eigen ervaringen, positie en rolinvulling als onderdeel van de bevindingen: het 'Droste-effect' in het onderzoek .....     | 5         |
| 1.4       | Leeswijzer .....                                                                                                                | 6         |
| <b>2.</b> | <b>Hoofdconclusie en algemene bevindingen .....</b>                                                                             | <b>8</b>  |
| 2.1       | Hoofdconclusie.....                                                                                                             | 8         |
| 2.2       | Bevindingen ten aanzien van de hoofdvraag: zijn er effectieve stappen gezet? .....                                              | 8         |
| 2.2.1     | Er zijn diverse stappen gezet met het oog op de samenwerking .....                                                              | 8         |
| 2.2.2     | De stappen zijn niet geborgd in een integraal uitvoeringsplan, dat maakt sturing en voortgang willekeurig.....                  | 9         |
| 2.2.3     | Ruis in de bovenstroom en onderstroom versterken elkaar .....                                                                   | 10        |
| 2.2.4     | Er is een gevoel van onmacht om het tij te keren, de verbeteringen zijn broos en nog niet geborgd .....                         | 10        |
| 2.3       | De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen .....                                                                            | 11        |
| 2.4       | Het Droste-effect in het onderzoek .....                                                                                        | 11        |
| <b>3.</b> | <b>Beantwoording deelvraag 1: Afspraken over het samenspel tussen, raad, college en ambtelijke organisatie .....</b>            | <b>13</b> |
| 3.1       | Conclusie.....                                                                                                                  | 13        |
| 3.2       | Bevindingen ten aanzien van deelvraag 1: afspraken over het samenspel .....                                                     | 13        |
| 3.2.1     | Er bestaan vier heldere ambities voor bestuurlijke vernieuwing op papier .....                                                  | 13        |
| 3.2.2     | Ambities nog onvoldoende vertaald in handelingsperspectief, een systematische aanpak ontbreekt .....                            | 14        |
| 3.2.3     | Richtinggevende principes op een dieperliggend niveau zijn er niet en niet gezamenlijk doorleefd .....                          | 15        |
| 3.2.4     | Welke afspraken zijn er wel met het oog op bestuurlijke vernieuwing? .....                                                      | 15        |
| 3.2.5     | Uitvoering afspraken onder druk: interpretatieverschillen en ruimte om ambities vanuit eigen geleding in te vullen .....        | 16        |
| 3.3       | De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen .....                                                                            | 17        |
| <b>4.</b> | <b>Deelvraag 2: de rolneming van de raad in relatie tot college en ambtelijke organisatie .....</b>                             | <b>19</b> |
| 4.1       | Conclusie.....                                                                                                                  | 19        |
| 4.2       | Bevindingen ten aanzien van deelvraag 2: rolneming .....                                                                        | 20        |
| 4.2.1     | Rolneming gezien vanuit een systemisch perspectief: verleden manifesteert zich in het heden .....                               | 20        |
| 4.2.2     | Rolneming raad: wantrouwen en druk op volksvertegenwoordigende rol leiden tot te gedetailleerde kaderstelling en controle ..... | 21        |
| 4.2.3     | Rolneming raad: er is sprake van rolverwarring en rolonduidelijkheid binnen de raad .....                                       | 22        |
| 4.2.4     | Rolneming college: persoonsafhankelijk ingevuld met beperkt collegiaal bestuur.....                                             | 23        |
| 4.2.5     | Rolneming ambtelijke organisatie: onafhankelijke rol en vrije handelingsruimte als expert onder druk .....                      | 25        |
| 4.3       | De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen .....                                                                            | 27        |
| 4.4       | Het Droste-effect in het onderzoek .....                                                                                        | 27        |
| <b>5.</b> | <b>Deelvraag 3: Informatievoorziening vanuit college aan de raad.....</b>                                                       | <b>28</b> |
| 5.1       | Conclusie.....                                                                                                                  | 28        |
| 5.2       | Bevindingen ten aanzien van deelvraag 3: Informatievoorziening.....                                                             | 28        |
| 5.2.1     | Over de kwaliteit van de informatievoorziening zijn de meningen verdeeld .....                                                  | 29        |
| 5.2.2     | Verbeterstappen die in gang zijn gezet rondom de informatievoorziening .....                                                    | 30        |
| 5.3       | De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen .....                                                                            | 31        |

|                   |                                                                                                                                                                      |           |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.4               | Het Droste-effect in het onderzoek.....                                                                                                                              | 31        |
| <b>6.</b>         | <b>Deelvraag 4: Een lerende organisatie in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie .....</b>                                                           | <b>32</b> |
| 6.1               | Conclusie.....                                                                                                                                                       | 32        |
| 6.2               | Bevindingen ten aanzien van deelvraag 4: Lerende organisatie .....                                                                                                   | 32        |
| <b>6.2.1</b>      | <b>Beperkte uitwerking ambities voor lerende organisatie in handelingsopties en leerstructuren .....</b>                                                             | <b>33</b> |
| <b>6.2.2</b>      | <b>Leer- en verandervermogen staat ondanks heldere ambities onder druk .....</b>                                                                                     | <b>34</b> |
| 6.3               | De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen .....                                                                                                                 | 35        |
| 6.4               | Het Droste- effect in het onderzoek.....                                                                                                                             | 35        |
| <b>Bijlage 1:</b> | <b>Bevindingen in casus IKC Weisterbeek.....</b>                                                                                                                     | <b>36</b> |
|                   | Chronologische samenvatting van de casus IKC Weisterbeek: .....                                                                                                      | 36        |
|                   | Bevindingen in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie in de casus IKC Weisterbeek .....                                                               | 38        |
|                   | Chronologie casus IKC Weisterbeek langs brondocumentatie .....                                                                                                       | 39        |
| <b>Bijlage 2:</b> | <b>Bevindingen in casus windmolendossier .....</b>                                                                                                                   | <b>41</b> |
|                   | Chronologische samenvatting van het windmolendossier: het verhaal van het geplande windmolenpark van<br>Horst aan de Maas: een reis van ambitie naar stilstand ..... | 41        |
|                   | Bevindingen in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie in het windmolendossier .....                                                                   | 42        |
|                   | Chronologie windmolendossier langs brondocumentatie.....                                                                                                             | 45        |
| <b>Bijlage 3:</b> | <b>Toetsingskader.....</b>                                                                                                                                           | <b>47</b> |
| <b>Bijlage 4:</b> | <b>Documentenlijst.....</b>                                                                                                                                          | <b>49</b> |

# 1. Inleiding, doel en opzet onderzoek

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamer van de gemeente Horst aan de Maas heeft bij haar aantreden geconstateerd dat er zorgen zijn over de samenwerking tussen de raad en het college en de wisselwerking met de ambtelijke organisatie. Deze zorgen bestaan al langer en de ambitie is om hier gezamenlijk aan te werken. In het hoofddlijnenakkoord 2022 – 2026 ‘Horst aan de Maas in balans’ staat de wens om tot een vernieuwde dynamiek te komen in de driehoek gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie. Dit staat als volgt omschreven:

*‘We versterken de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. We verkennen het thematisch werken met raadsakkoorden. We (be)sturen op hoofdlijnen en impact en durven met scenario’s te werken. We werken aan een brede belangenafweging. We zijn hier transparant over en leggen de gemaakte keuzes uit. Ook omgangsvormen binnen de Raad hebben onze aandacht; we voeren het debat, maar altijd met respect voor elkaar.’*

Belangrijke aspecten zijn: meer begrip over en weer, rolduidelijkheid en beter rolzuiver handelen, versterkt politiek opdrachtgeverschap door de raad, professioneel besturen en blijven leren. Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd met leden van de raad en het college is gebleken dat de ambities uit het hoofddlijnenakkoord nog niet zijn gerealiseerd. De sfeer is te weinig open, er bestaat onderling wantrouwen en in de samenwerking is sprake van frustratie tussen de verschillende partijen. Dit heeft inmiddels een negatieve impact op het adequaat delen van informatie en het maken van goede (samenwerkings)afspraken. De wens om een lerende organisatie te zijn lijkt daarmee verder weg dan ooit. Delen van kennis en gezamenlijke reflectie leidt actief tot nieuwe kennis en inzichten.

De Rekenkamer wil graag bijdragen aan een effectievere samenwerking tussen raad, college en de ambtelijke organisatie (hierna ook wel aangeduid als ‘de driehoek’) en de ambities van het hoofddlijnenakkoord helpen realiseren, door het uitvoeren van een onderzoek. De wens daarbij is dat de insteek van het onderzoek lerend is en als startpunt geldt om samen aan verbetering te werken.

## 1.2 Het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op het verkrijgen van inzicht in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De ambitie die is geformuleerd in het hoofddlijnenakkoord 2022 – 2026 is een belangrijk uitgangspunt. Daartoe zijn er kennismakingsgesprekken gevoerd, groepsinterviews gehouden, een documentanalyse verricht en diverse bijeenkomsten geweest. Hiemstra en De Vries heeft voor de zomervakantie van 2024 een reflectie geschreven op het proces van het onderzoek, waarvoor een tussenrapportage is aangeleverd aan de rekenkamer als opdrachtgever. Dit laatste omdat de dynamiek in de gemeente Horst aan de Maas in het uitvoeren van het onderzoek zelf tastbaar werd en invloed had op de voortgang en keuzes die in de opzet van het onderzoek zijn gemaakt. In samenspraak met de rekenkamer is als gevolg daarvan de onderzoeksopzet veranderd. De interviews zijn niet gezamenlijk afgenomen maar per geleiding en het aantal cases is van drie naar twee gegaan. De rekenkamer heeft hierover met de driehoek gesproken, om het onderzoek na een pauze in november 2024 weer op te starten. Dit zorgde voor vertraging en tegelijkertijd inzicht bij de onderzoekers ten aanzien van de onderzoeksvragen. Wel merken we op dat door de vertraging in het onderzoek, in dit rapport de beeld- en oordeelsvormende fase was gericht op een tijdperk waarin inmiddels voorzichtig de eerste kenteringen zich aftekenen. In dit rapport maken we dan ook melding van een aantal goede ontwikkelingen. Het is hoopvol dat deze er zijn en we zien dat deze bestaan naast de nog immer ingewikkelde dynamieken en patronen waarover wij in dit onderzoeksrapport verslag doen.

In het onderzoek zijn twee specifieke casussen bestudeerd: het windmolendossier en de ontwikkeling van IKC Weisterbeek. Door de dynamieken binnen deze casussen te bestuderen en uit te vragen, verkregen de onderzoekers (hierna vaak met ‘we’ aangeduid) aanvullende informatie over het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie in de praktijk en vooral meer betekenis door deze nadrukkelijk aan de praktijk te toetsen. Daarmee werden de bredere patronen en rode draden die relevant zijn voor een analyse van de bestuurlijke vernieuwing en samenwerking binnen de gemeente nog beter tastbaar en concreet. De rode draden die hieruit voortkomen, gaven

mede input om aanbevelingen te formuleren voor de toekomstige samenwerking tussen de verschillende partijen. Deze zijn erop gericht bij te dragen aan verbeteringen in procesmatige, organisatorische en relationele aspecten van het samenspel.

Het onderzoek moet de volgende resultaten opleveren:

- Inzicht in het functioneren van de samenwerking tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie;
- Bewustwording over het eigen functioneren van organisatie, raad en college en de impact die dit heeft;
- Inzicht in hoeverre de ambities uit het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma worden gerealiseerd;
- Houvast om de ambities in het kader van bestuurlijke vernieuwing te helpen realiseren.

Uitgangspunt bij het leveren van deze resultaten waren de hoofd- en deelvragen van het onderzoek.

### Hoofdvraag onderzoek

“Welke stappen zijn gezet om te komen tot een beter samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en zijn deze stappen effectief gebleken?”

### Deelvragen

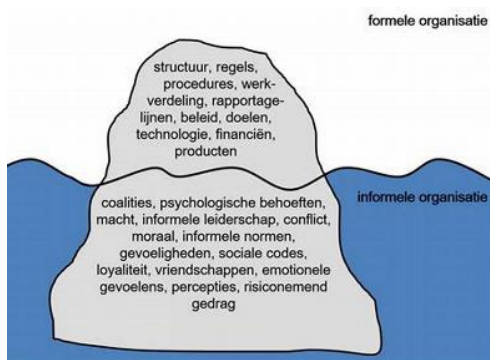
Er is antwoord gegeven op de hoofdvraag langs een viertal deelvragen:

- Welke afspraken zijn er gemaakt over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe worden deze in de praktijk gehanteerd?
- Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad ten uitvoering gebracht?
- Hoe verloopt de informatievoorziening vanuit het college aan de raad (actief en passief)?
- Hoe wordt, in het kader van de samenwerking tussen raad en college, invulling gegeven aan de ambitie om een lerende organisatie te zijn?

In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen om ‘sensitief’ onderzoek uit te voeren. Dit betekent dat we niet alleen objectieve data verzamelen, maar ook de dynamiek waarin wij zelf verzeild raakten actief meenemen als analyse materiaal en duidingsgrond. We onderzoeken een complex systeem van interacties waarmee we zelf werden geconfronteerd tijdens de uitvoering van het onderzoek. Onze onderzoekservaringen nemen we dan ook mee om de systeemdynamiek te duiden en dit in de rapportage een plek te geven. We erkennen dat in dit onderzoek onze eigen positie en rolinvulling van invloed is op het onderzoeksproces. Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur ‘*participatie reflexiviteit*’ genoemd.

## 1.3 Onze eigen ervaringen, positie en rolinvulling als onderdeel van de bevindingen: het ‘Droste-effect’ in het onderzoek

Het onderzoek en de opzet ervan is positief ontvangen in de eerste kennismakingsgesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende partijen raad, college en organisatie. Dit waren open en constructieve gesprekken. Het werd direct duidelijk dat alle gesprekspartners frustraties hebben over het samenspel en de urgentie voelen om dit te verbeteren. Dit was hoe dan ook een goede basis van waaruit het onderzoek startte. Echter, al gauw werd de systeemdynamiek ook manifest binnen het onderzoek. We ervoeren dat het onderzoek veel losmaakt bij alle betrokken partijen. We zien dit dan ook als bevestiging van de relevantie van het onderwerp. We kwamen heftige



dynamiek tegen, ingegeven door o.a. negatieve ervaringen in de samenwerking in het verleden die hun sporen hebben nagelaten. Deze werken door in de realiteit van alledag, en daarmee in het onderzoek. Wij benadrukken dat dit er mag zijn, sterker nog: dit heeft bijgedragen aan het maken van een analyse van de situatie. Aangezien we als onderzoekers zelf geraakt werden door de aanwezige dynamiek. De dynamiek is nog steeds ingewikkeld en soms nog ongrijpbaar, hoewel dit onderzoek een deel van de puzzel levert. De heftige onderstroom (waarden, drijfveren, emoties, informeel leiderschap etc. - zie ook plaatje hiernaast: informele organisatie) belemmerde (de voortgang in) de bovenstroom van het onderzoek (doelen, rollen en taken, werkprocedures etc.: formele organisatie). Er is soms sprake

van angst en over de gehele linie een gebrek aan vertrouwen. Er leeft een gevoel van onveiligheid in alle pijlers van de driehoek. Dit uitte zich in het onderzoek in:

- Alle stappen onderzoek bevragen en (daardoor) vertragen, openlijk in een grote groep twijfel uitspreken in meerdere bijeenkomsten over de kwaliteit van de stappen en de integriteit van de onderzoekers;
- De opzet van het onderzoek en de gebruikte werkvormen en modellen werden op meerdere plekken en steeds opnieuw in twijfel getrokken;
- Een vraag wordt steevast met een wedervraag beantwoord. Dit geldt ook bij technische en ogenschijnlijk simpele vragen zoals de vraag wat de relevante documenten zijn;
- Medewerkers niet gerust kunnen stellen dat de onderzoekers zorgvuldig zijn en niet rapporteren op persoonsniveau;
- Eisend gedrag wat er geregeld moet zijn voordat medewerking wordt verleend;
- Bepaalde mate van verslagenheid die wij voelen (meerdere keren gaf iemand aan “zo gaat dat hier”, met een zucht en vervolgens over gaan tot de orde van het moment). Tegelijkertijd grote woorden toekennen aan een situatie die daarbij gelabeld werd als “verschrikkelijk”, “onvoorstelbaar”, “einde van de democratie” etc. waardoor de nuance en het meervoudig kijken ver te zoeken was.

Wij duiden dat wat we tegenkwamen voortkomt uit:

- Zorgen over de huidige situatie;
- Een oprechte wens om gezien te worden en elkaars positie te waarderen vanuit een wederzijdse afhankelijkheid;
- Een wens om het met elkaar beter te willen doen;
- Een groot hart voor Horst aan de Maas. Voor de medewerkers, voor de organisatie en haar maatschappelijke opdracht. Dit hebben wij daadwerkelijk in alle geledingen ervaren en gevoeld.

Dat neemt niet weg dat het in deze dynamiek lastig is elkaar te verstaan. Op een aantal onderwerpen was dit ‘Droste-effect’<sup>1</sup> zodanig dat wij daarbij de reflectie op de effecten in het onderzoek meegeven als aanvullende duiding in dit rapport.

## 1.4 Leeswijzer

In dit rapport beantwoorden we allereerst de hoofdvraag. Het antwoord op de hoofdvraag verwoordt de hoofdconclusie. Vervolgens beantwoorden we de deelvragen die (mede) tot de hoofdconclusie leidden. Ieder hoofdstuk start met een paragraaf waarin we de vraag beantwoorden. Deze paragraaf verwoordt daarmee de conclusie per vraag. Na deze paragraaf volgen de bevindingen op basis waarvan we tot de conclusie per deelvraag zijn gekomen. Als laatste zoomen we kort in op de twee casussen die binnen het onderzoek centraal stonden.

Voor het onderzoek hebben we een onderzoekskader gehanteerd (zie bijlage 1). Daarin staan de verschillende aspecten waarnaar wij specifiek hebben gekeken om de vragen te beantwoorden.

We willen graag benoemen dat we inzichten veelal samenvatten tot de perceptie van de raad, college en de ambtelijke organisatie waar er in de werkelijkheid ook binnen deze gremia een diversiteit van opvattingen zijn.

Ook willen we aangeven dat we ervoor gekozen hebben dat elke deelvraag zelfstandig leesbaar is. Dit betekent dat we ervoor zorgen dat we bij de beantwoording van de vragen de relevante context opnemen. Daardoor komen sommige bevindingen en informatie op meerdere plekken in de rapportage voor. We nemen u mee in onze bevindingen aan de hand van de volgende onderdelen:

- Hoofdstuk 1: inleiding, doel en opzet onderzoek;
- Hoofdstuk 2: beantwoording hoofdvraag - conclusie onderzoek;
- Hoofdstuk 3: beantwoording deelvraag 1;
- Hoofdstuk 4: beantwoording deelvraag 2;
- Hoofdstuk 5: beantwoording deelvraag 3;
- Hoofdstuk 6: beantwoording deelvraag 4;

<sup>1</sup> Droste-effect: we voeren een onderzoek uit over de dynamiek en tegelijkertijd levert het onderzoek zelf een illustratie van juist die dynamiek die we onderzoeken.

- Bijlagen:
  1. Reflectie casus IKC Weisterbeek;
  2. Reflectie casus Windmolendossier;
  3. Toetsingskader;
  4. Lijst met ontvangen documenten.

## 2. Hoofdconclusie en algemene bevindingen

Dit onderzoek richtte zich op het verkrijgen van inzicht in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie in Horst aan de Maas. Breed in de gehele driehoek bestaat de wens om dit beter en effectiever te laten verlopen. Naast het algemene samenspel is het samenspel bestudeerd in de praktijk van twee casussen: het windmolendossier en de ontwikkeling van IKC Weisterbeek. De analyses op basis van de verschillende onderdelen in het onderzoek en de daaruit voortkomende bevindingen, vormen de basis voor aanbevelingen om het samenspel in de toekomst effectiever te maken. De hoofdconclusie valt samen met de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek.

### 2.1 Hoofdconclusie

***Welke stappen zijn gezet om te komen tot een beter samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en zijn deze stappen effectief gebleken?***

De afgelopen periode zijn diverse stappen gezet om het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie te verbeteren, zoals de vastlegging van ambities in het hoofdlijnenakkoord, een herziening van het reglement van orde en procesverbeteringen binnen de organisatie. Er zijn hoopgevende signalen, zoals een verbeterde onderlinge relatie binnen de raad en inspanningen binnen het college om collegiaal bestuur te versterken. De zichtbare verbeteringen lijken nog erg broos. Een concreet handelingsperspectief dat leidt tot structurele gedragsverandering en systematische verbeteringen ontbreekt. Wanneer er een politiek-gevoelig thema ontstaat, zoals het windmolendossier, kunnen oude patronen snel oplaaien.

Naast structurele belemmeringen ervaren veel betrokkenen een gevoel van onmacht om het samenspel daadwerkelijk te verbeteren. Dit wordt versterkt doordat een deel van de betrokkenen een beperkte urgentie voelt om hierin verandering te brengen, wat de frustratie bij anderen vergroot. De raad heeft moeite met het stellen van richtinggevende kaders en heeft zelf nog een groei door te maken in haar rolnemings. De daarvoor benodigde kennis en vaardigheden van de raad zijn op dit moment nog te licht. Het is nog niet gelukt om het gesprek met de raad en het college op een strategisch niveau te brengen, ondanks dat dit een gedeelde en uitgesproken behoefte is. De rol van de griffie wordt niet optimaal benut en het college kent een beperkt corrigerend en lerend vermogen. Dualisme staat soms onder druk. De ambtelijke organisatie voorziet de raad van informatie, maar kan de adviesrol steviger pakken. Daarnaast zagen wij geen stevige interventies vanuit het leidinggevend kader om ervoor te zorgen dat de ambtenaren zich verzekerd wisten van voldoende en beschermde ruimte in hun onafhankelijke expert- en adviesrol.

Hoewel er hoopvolle verbeteringen zijn, is het negatieve, niet helpende patroon in het samenspel nog niet structureel doorbroken. Naast een concreet handelingsperspectief in de tastbare en concrete 'bovenstroom', wordt de 'onderstroom' belast met de erfenis van het (recente) verleden en de huidige worsteling in alle geledingen om dit open te breken en daarover constructief in gesprek te gaan. Er bestaat een fundamenteel gevoel van 'eenzaamheid' binnen alle geledingen, mede gevoed door een opvatting en oordeel over elkaar dat nog niet voldoende verandert. Het lukt de partijen nog beperkt om meer gezamenlijkheid te creëren. Nog eens versterkt door wisselende percepties van urgentie en de juiste handelingsopties. De ontwikkeling naar een nieuwe en meer constructieve samenwerkingscultuur bevindt zich daardoor in een vacuüm en dreigt daarmee voor een groot deel stil te vallen. Tenzij dit meer structureel aandacht krijgt, actief binnen alle geledingen geagendeerd en aangestuurd wordt. De effectiviteit van de genomen stappen blijkt dan ook tot nog toe te beperkt.

### 2.2 Bevindingen ten aanzien van de hoofdvraag: zijn er effectieve stappen gezet?

#### 2.2.1 Er zijn diverse stappen gezet met het oog op de samenwerking

De zorgen over de samenwerking tussen de raad en het college, het functioneren van de raad zelf en de wisselwerking met de ambtelijke organisatie bestaan al enige tijd. Aan de start van het onderzoek werd dan ook direct duidelijk dat de gesprekspartners uit alle drie geledingen frustraties hebben over het samenspel en de urgentie voelen om dit te

verbeteren. Aan het begin van de nieuwe coalitieperiode is in het hoofdlijnenakkoord 2022 – 2026 ‘Horst aan de Maas in balans’ de ambitie verwoord om hier gezamenlijk aan te werken. Hierin staat de wens om tot een vernieuwde dynamiek te komen in de driehoek gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 7 van het akkoord werkt verschillende elementen van de ambitie op hoofdlijnen uit. Kernonderwerpen zijn:

- Het versterken van de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad;
- Het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van nieuw beleid (in de fase oordeelsvorming);
- Het uitwerken van het toepassen van het thematisch werken met raadsakkoorden;
- Het besturen op hoofdlijnen en impact en het werken met scenario’s;
- Besluitvorming die laat zien hoe belangen zijn afgewogen. De belangenafweging is breed en transparant;
- Tijdig, compleet en transparant communiceren;
- Verwachtingsmanagement is belangrijk (*“een beargumenteerd ‘nee’ is ook een antwoord”*);
- Er is aandacht voor de omgangsvormen waarbij een respectvol debat uitgangspunt is.

Op dit moment zijn, met het oog op bovenstaande, de volgende stappen gezet:

- De wens voor een beter samenspel is uitgewerkt in vier ambities in het hoofdlijnenakkoord;
- Er is een nieuw reglement van orde opgesteld voor de raadsvergaderingen;
- De concernstrategie en griffier hebben gesproken met alle raadsfracties die zijn bevindingen heeft verwoord in een verslag en in navolging daarvan er is een thema-raadsdag georganiseerd waarin samenwerking is geagendeerd;
- Er is een app ontwikkeld waarin het proces van het stellen van vragen aan het college en de beantwoording daarvan wordt ondersteund;
- De organisatie heeft een wijziging in het werkproces van vragen stellen doorgevoerd die met name betrekking heeft op de tijd die zij heeft om antwoorden aan te leveren. Daardoor kan de organisatie zorgvuldiger antwoorden op gestelde vragen. Raadsleden kunnen nu tot 18:00 uur op vrijdag voor de eerstvolgende raadsvergadering op dinsdag vragen stellen. Eerder was dit tot 16:00 uur op de dag van de raadsvergadering;
- Er wordt binnen het college kleine stappen gezet naar meer collegiaal besturen. Dit heeft volgens het college indirect geleid tot kwaliteitsverbetering van raadsleden;
- Er zijn diverse gesprekken gevoerd tussen raad, college en/of ambtelijke organisatie om het samenspel te verbeteren (denk aan: informele afsluitingen zomerreces; raadsthedagen; een besloten bijeenkomst over integriteit; walking diner)
- Binnen de raad wordt het gesprek over samenwerking en rolinvulling inmiddels gevoerd. Onderlinge relaties buiten raadsvergaderingen lijken te zijn verbeterd, wat een positieve weerslag heeft op de gesprekskwaliteit in raadsvergaderingen;
- Er zijn diverse inspanningen binnen de ambtelijke organisaties om het bestuurlijk-ambtelijk samenspel te verbeteren. Blijkens de RIB van 7 december 2024 zijn er naast dit verbeteringspoor (*bestuurlijk-ambtelijke samenwerking*) twee andere verbeteringsporen benoemd door de directie: *verbetering dienstverlening en professionele en vitale medewerkers*;
- Er is door de rekenkamer opdracht gegeven voor een onderzoek waarin leren en het komen tot aanbevelingen belangrijke onderdelen zijn.

### 2.2.2 De stappen zijn niet geborgd in een integraal uitvoeringsplan, dat maakt sturing en voortgang willekeurig

Het is goed dat deze stappen zijn gezet. Wat we echter zien is dat deze stappen geen deel uitmaken van een gericht en groter integraal plan waarin in samenhang op de verschillende interventies wordt gestuurd. De basis daarvoor kan liggen in de operationele uitwerking van de ambities van het hoofdlijnenakkoord, bijvoorbeeld met behulp van een uitvoeringsprogramma, maar dat is er niet. Daarmee ontbreekt een handelingsperspectief, is niet duidelijk wat nodig is om passender gedragsrepertoire te ontwikkelen en wat dit betekent voor de eventuele aanpassing van (werk)processen en -systemen en afspraken in de driehoek. De stappen die zijn gezet zijn daardoor enigszins losstaande zetten geworden die daardoor minder impact lijken te krijgen dan mogelijk is. Dit houdt de reeds heersende negatieve dynamiek in stand doordat er geen noemenswaardige ontwikkelgerichte impulsen in de

samenwerking plaatsvinden en voortgang en succes niet expliciet wordt gemaakt of zelfs gevierd. Zo blijft een breuk met het verleden uit.

Specifiek voor de drie geledingen zien we het volgende:

- De raad is zeer scherp op de concrete vraagstukken die voorliggen, maar lijkt niet het vermogen te hebben om dit (tijdig) te vertalen in (het aanpassen van) kaders. Er is een neiging om operationeel kaders te stellen in plaats van richtinggevend kaders op hoofdlijnen. Ten tijde van de looptijd van het onderzoek lijkt de onderlinge samenwerking in de raad wel verbeterd te zijn. We ervoeren bereidheid om te werken aan het constructieve gesprek en begrip en compassie voor elkaars standpunten;
- De rol van de griffie - verbinder van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de externe omgeving en het verlenen van ambtelijke bijstand - lijkt door de raad onvoldoende benut te worden om een kwalitatieve impuls te realiseren;
- Ondanks kleine stappen in het collegiaal bestuur lijken portefeuilles primair de verantwoordelijkheid te zijn van de specifieke wethouder, lijkt deze wethouder relatief veel eigen speelruimte te hebben en is er een beperkt corrigerend en lerend vermogen binnen het college om elkaar te spiegelen en af te remmen om gezamenlijk de strategische koers te heroverwegen.
- In de ambtelijke organisatie worden veel inspanningen gedaan om de raad te voorzien van goede informatie, maar lijkt (ook door wisselende behoeftes binnen de raad) nooit te kunnen voldoen aan de behoefte van de raad. Er wordt regie gevoerd op het dossier. De ambtelijke adviesrol kan steviger gepakt worden. Door het ontbreken van eenheid in bestuur, kan de ambtelijke organisatie niet als een geheel opereren.

### 2.2.3 Ruis in de bovenstroom en onderstroom versterken elkaar

De concrete stappen en afspraken die hierboven zijn vermeld, maken deel uit van de 'bovenstroom'. Het ontbreken van een helder handelingsperspectief in de bovenstroom en het nadelige effect daarvan, wordt verder versterkt door de interactiepatronen in de 'onderstroom'. Beide beïnvloeden elkaar negatief. Onduidelijkheid in de bovenstroom (eensgezindheid over de kernopdracht en één gezamenlijk doel, afspraken, werkprocessen en procedures, duidelijke en gedeelde opvatting over taken, rollen en bevoegdheden en overeenstemmend gedragsrepertoire) geeft ruis in de onderstroom (normen, waarden, overtuigingen en emoties die de manier waarop mensen denken, voelen en handelen beïnvloeden.) Dit heeft een negatief effect op het vermogen om elkaar constructief aan te spreken, aandacht te hebben voor gezamenlijke resultaten, commitment te voelen aan gedeelde doelen en afspraken waarmee het opvolgen van besluiten gesteund wordt en de mogelijkheid om kwetsbaarheden bespreekbaar te maken, wat een randvoorwaarde voor vertrouwen is.<sup>2</sup> Ruis in de onderstroom geeft ruis in de bovenstroom, maar ook andersom. Dit zorgt voor elkaar versterkende effecten in de dynamiek.

### 2.2.4 Er is een gevoel van onmacht om het tij te keren, de verbeteringen zijn broos en nog niet geborgd

De zichtbare verbeteringen in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisaties zijn mede door de versterkende effecten in de dynamiek broos. In alle geledingen is nog steeds sprake van een onvermogen om het tij te keren. Het samenspel (politieke kaderstelling, collegiaal bestuur en ambtelijke (beleids)advisering en uitvoering) lijkt onvoldoende te functioneren waardoor de verschillende partijen elkaar niet in positie brengen.

Bovengenoemde stappen zijn dan ook niet voldoende gebleken om de heersende dynamiek van een deels destructieve naar een positieve en elkaar ondersteunende dynamiek om te buigen. Hoewel er positieve ontwikkelingen zijn in het samenspel, blijft de effectiviteit van de genomen stappen beperkt. Verbeteringen blijken vaak afhankelijk van specifieke dossiers en de wisselende context, zoals te zien was in het verschil tussen IKC Weisterbeek en het windmolendossier. Er is nog onvoldoende borging van structurele oplossingen, waardoor de dynamiek kwetsbaar blijft en terugval in oude patronen op de loer ligt.

Hoewel de behoefte bij iedere partij bestaat om gehoord en gezien te worden en begrip te creëren voor de werkelijkheid waarin eenieder zich bevindt, staan nog steeds eigen opvattingen, onzekerheden en frustraties en eigen pijn en angst in de weg. Ook merkten we een zekere 'eenzaamheid' in de probleemdefinities van iedere partij waarbij achtergrond, plek en de daaraan verbonden achterban een rol speelt. We kiezen bewust voor het woord

<sup>2</sup> Zie ook: Lencioni, Patrick M., *The Five Dysfunctions of a Team*, april 2002

‘eenzaamheid’ om dat dit fundamenteeler is dan het ervaren van verschillen in de visie op waar problemen ontstaan en wat er nodig is om het beter te doen. Bij veel betrokkenen is er een gevoel van ‘onmacht’ om de huidige dynamiek te keren. Bij een deel van de betrokkenen ervaren we een beperkte urgentie om de huidige dynamiek te keren. Dit vergroot de onmacht mogelijk die anderen ervaren. De grootste uitdaging blijft dan ook het overbruggen van perceptieverschillen en het doorbreken van de ervaren onmacht binnen alle geledingen. De intentie om samen te werken is aanwezig, maar zonder een gedeeld handelingsperspectief blijven oude patronen terugkeren. Dit vraagt om meer dan procesmatige verbeteringen; er is een fundamentele cultuurverandering nodig waarin vertrouwen, transparantie en het vermogen om constructief te reflecteren centraal staan.

## 2.3 De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen

De praktijk laat zien dat de effectiviteit van verbeterstappen sterk afhankelijk is van de context van het dossier. Een school roept minder spanningen op dan een windmolen. De casus IKC Weisterbeek toont aan dat wanneer er vroegtijdig participatie en afstemming plaatsvinden, het proces en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie constructiever verloopt. Hier werden klankbordgroepen en participatiebijeenkomsten georganiseerd, wat leidde tot meer begrip en draagvlak. In contrast hiermee laat het windmolendossier zien hoe een gebrek aan transparantie en afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie kan resulteren in polarisatie en besluitvormingsproblemen.

Op dit moment is er geen ander dossier dat de samenwerking zo sterk op spanning heeft gezet als het windmolendossier. De bestuurlijke verantwoordelijke op het windmolendossier bleef vanuit bevoegdheid en ambitie ‘duwen’ op het dossier terwijl tegelijkertijd het politiek draagvlak voor deze ambitie verbrokkelden. We hebben geen informatie gekregen waaruit bleek dat er vanuit het college een collegiaal correctiemechanisme op gang kwam. We hebben geen reflectie van het college gehoord op het feit dat dit ontbrak of een visie waar het dan beter was gegaan. Hoewel er intenties waren om dit te doen<sup>3</sup> werd dit niet bevestigd in gesprek door de collegeleden zelf bij nadrukkelijke navraag.

We zien in het windmolendossier op een aantal momenten, bijvoorbeeld ook in de raadsinformatiebijeenkomst van 31 mei 2023 en de bijeenkomst voor inwoners van 7 juni 2023, een beperkt vermogen van alle partijen om met het ongemak om te gaan. Door de spanningen die er leefden kwam effectieve processturing moeilijk op gang. Als dat er een te beperkt gevoel van veiligheid aanwezig is, zijn procesinterventies spannend. Onze interpretatie daarbij is, in de context van Horst aan de Maas, dat spanning of verschil van inzichten snel en soms onnodig het label ‘politiek’ krijgen, wat de discussie niet verder brengt maar doodslaat omdat daarmee handelingsopties uit beeld raken. Dat vervolgens het brede wantrouwen verder verdiept. Daarnaast kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat de ambtenaren, ook in deze dossiers, zich niet voldoende gesteund en veilig weten door het bestuur om dit soort interventies te doen.

De raadsinformatiebijeenkomst van 31 mei 2023 leidde tot veel detailvragen. Bijvoorbeeld een (te) lange discussie over de straal en de diameter van een windmolenblad waarop te laat werd ingegrepen. In de bijeenkomst was het ongemak voelbaar en op meerdere momenten werden zaken politiek gemaakt terwijl het in feite technisch-inhoudelijke uitwisseling van informatie betrof. Wij duiden dit laatste als het ontbreken van mogelijkheden om, gegeven de gespannen context, met elkaar sturing te geven aan het gesprek. Het maakt dat wij in de opname geen interventies hoorden als “Dit is een lastige vraag waarop ik het antwoord niet heb, daar kom ik bij u op terug”. Of bij de voorlichtingsbijeenkomst interventies werden gedaan die gevoelens van boosheid en frustratie benoemen, ofwel voldoende proces interventies mogelijk waren naast inhoudelijke interventies en het beantwoorden van vragen.

## 2.4 Het Droste-effect in het onderzoek

Tijdens het onderzoek werd aan ons verteld dat het samenspel inmiddels constructiever is en dat er een hoopvolle ontwikkeling op dat vlak plaatsvindt. In de laatste interacties die wij hadden met verschillende partijen hebben we dit ‘gevoeld’ (de genormaliseerde duur van raadsvergaderingen is hiervan een signaal). We hebben daarvoor nog geen harde data. Wel voelden we een andere sfeer, meer bereidheid om naar elkaar te luisteren en iets aan te nemen van elkaar of elkaar iets te gunnen. Soms zagen we zelfs signalen van het zich kwetsbaar durven opstellen in alle geledingen. Deze goede voorbeelden hebben het destructieve patroon in het samenspel nog niet doorbroken. Ook ten tijde van dit onderzoek lijken de diverse geledingen toch vaak in het destructieve patroon te stappen, zodra wij de

<sup>3</sup> In de notulen van het college van 12 september 2023 staat bijvoorbeeld: “We moeten intern meer samen op gaan trekken/meedenken, de verantwoordelijke PHO moet duidelijk zijn.” En: “- Interne besprekingen houden en informatie ophalen, is dit misschien in duo's te organiseren.”

gesprekken voerden over het politiek-gevoelige dossier van het windmolendossier. Het bleek, met name voor de raad, nog lastig om de gebeurtenissen in het windmolendossier op een constructieve manier te evalueren. Om dit gesprek te begeleiden blijkt het nog nodig om op eieren te lopen. Aangezien dit ondoenlijk is, werden frustraties, verschillende percepties, tegenstellingen zichtbaar. Zodra het gesprek over IKC Weisterbeek of een aantal van de huidige dossiers ging, veranderde de onderlinge dynamiek. Het huwelijk tussen de geledingen lijkt beter bestand in goede tijden dan in slechte tijden en wordt in het laatste geval nog steeds op de proef gesteld.

### 3. Beantwoording deelvraag 1: Afspraken over het samenspel tussen, raad, college en ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste deelvraag. De bevindingen die horen bij deze vraag zijn komen deels overeen met de bevindingen die staan vermeld bij de hoofdvraag, aangezien de vragen van dezelfde orde zijn.

#### 3.1 Conclusie

**Welke afspraken zijn er gemaakt over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe worden deze in de praktijk gehanteerd?**

De bestuurlijke vernieuwing in Horst aan de Maas richt zich op een verbeterd samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten: vertrouwen, transparantie en professionaliteit. Dit is vertaald in vier ambities: beter samenspel, rolduidelijkheid en politiek opdrachtgeverschap, professioneel bestuur en een lerende bestuurscultuur. Deze ambities rondom bestuurlijke vernieuwing, zoals verwoord in het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma zijn breed bekend en worden in veel gevallen gesteund door raad, college en ambtelijke organisatie. Documenten tonen echter aan dat er spanningen en verschillen in perceptie bestaan, vooral bij de uitvoering van politiek opdrachtgeverschap en het beter samenspel. Het vraagt om te investeren in gezamenlijke betekenisgeving, bijvoorbeeld door expliciete reflectie- en evaluatiemomenten structureel tijdens de uitvoering van een project, programma of opgave in te plannen. Of een handelingsperspectief per thema of afspraak uit te werken. Er zijn initiatieven genomen zoals een meerjarige raadsplanning, thematische raadsakkoorden, strategische denkkracht binnen de organisatie en reflectiemomenten. Echter, er ontbreekt een integraal uitvoeringsplan dat gezamenlijk wordt gedragen door raad, college en ambtelijke organisatie. De huidige initiatieven zijn veelal losstaand zonder systematische aanpak, wat de effectiviteit van de bestuurlijke vernieuwing beperkt. Bovendien zijn er geen gezamenlijke samenwerkingsprincipes vastgelegd, waardoor interpretatieverschillen en wisselende invullingen ontstaan. Alle partijen hebben daardoor een te beperkt handelingsperspectief.

In de praktijk blijven daardoor spanningen bestaan, met name over de rolverdeling en het politiek opdrachtgeverschap. De raad worstelt met haar kaderstellende rol en blijft soms hangen in operationele discussies. Het relatief kleine aantal oppositieleden voelt zich vaak onvoldoende betrokken bij strategische thema's, mede doordat bestuurders dicht op hun fracties opereren en dualisme daardoor onder druk staat. Het college werkt aan betere prioritering en strategische verbinding en samenhang, maar er blijven zorgen over de informatievoorziening richting de raad. De ambtelijke organisatie zet stappen in haar verdere professionalisering en opgevegericht werken. De nieuwe organisatiestructuur met aanverwante werkwijze die is ingezet onder de vorige gemeentesecretaris heeft nog niet geheel haar beslag gekregen en duidt bij het bestuur soms nog tot onbegrip. Ambtenaren zoeken naar de juiste balans in hun adviesrol. Het gebrek aan onderling vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie blijft een fundamenteel knelpunt dat verdere verbetering van het samenspel belemmert. Dit vertrouwen herstellen lijkt essentieel om tot gezamenlijke samenwerkingsafspraken te komen en de bestuurlijke ambities daadwerkelijk te realiseren.

#### 3.2 Bevindingen ten aanzien van deelvraag 1: afspraken over het samenspel

##### 3.2.1 Er bestaan vier heldere ambities voor bestuurlijke vernieuwing op papier

De volgende norm voor bestuurlijke vernieuwing (het verbeteren van het samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie) in Horst aan de Maas is opgesteld op basis van het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma:

*"Een bestuurscultuur gebaseerd op vertrouwen, transparantie en professionaliteit, met een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie wordt versterkt door structurele reflectie, open dialoog en een gedeelde ambitie om continu te leren en verbeteren."*

Dit verbeteren van het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie wordt in het hoofdlijnenakkoord en collegeprogramma expliciet genoemd als kern van de bestuurlijke vernieuwing. In de documenten is dit samenspel uitgewerkt langs vier elementen:

#### *Ambitie 1: Een beter samenspel*

Het hoofdlijnenakkoord benadrukt dat het samenspel in de driehoek gebaseerd moet zijn op openheid en wederzijds vertrouwen. Dit vraagt om een samenwerkende manier van denken en doen. Het collegeprogramma voegt hieraan toe dat een nieuwe dynamiek nodig is om effectiever te werken aan maatschappelijke opgaven. Daarbij wordt het belang benadrukt van informele gesprekken, thema-avonden en excursies om meer begrip en samenwerking te creëren. Raadsvoorstellen worden verbeterd, zodat ze duidelijker de impact op inwoners laten zien en bijdragen aan brede welvaart en positieve gezondheid.

*"De samenwerking in de driehoek raad-college-ambtelijke organisatie is gericht op openheid, vertrouwen en samenwerking. Alleen zo kunnen we de uitdagingen van onze gemeente aangaan."* (Hoofdlijnenakkoord)

*"Effectief werken aan maatschappelijke opgaven vraagt om een nieuwe dynamiek tussen raad, college en ambtelijke organisatie."* (Collegeprogramma)

#### *Ambitie 2: Rolduidelijkheid en politiek opdrachtgeverschap*

De raad wordt gestimuleerd om een meer politiek-opdrachtgevende rol aan te nemen, waarbij zij strategische lijnen vroegtijdig uitzet. Het college en de ambtelijke organisatie zorgen voor goed onderbouwde voorstellen en blijven tussentijds in gesprek met de raad. Dit proces bevordert een kaderstellende en koersbepalende rol voor de raad, met duidelijke verwachtingen voor alle partijen.

*"We geven de raad de ruimte om politiek opdrachtgeverschap te vervullen en blijven actief in gesprek om de koers samen te bepalen."* (Collegeprogramma)

#### *Ambitie 3: Professioneel besturen*

Het college stelt zich dienstbaar en transparant op richting de raad en inwoners. Besluiten en keuzes legt zij helder uit, inclusief de belangenafwegingen. De ambtelijke organisatie werkt aan haar professionaliteit, met een nadruk op kennis en expertise in beleidsvoorstellen. Tegelijkertijd wordt onderling kritisch naar elkaar gekeken om kwaliteit te waarborgen.

#### *Ambitie 4: Blijven leren*

Bestuurlijke vernieuwing wordt ondersteund door een lerende organisatiecultuur. Elk halfjaar worden reflectiemomenten georganiseerd om te evalueren wat goed gaat en waar verbeteringen nodig zijn. Deze momenten vinden bij voorkeur buiten de raadszaal plaats, in een informele setting.

*"Reflecteren en leren zijn essentieel. We organiseren regelmatig momenten om te bespreken wat goed gaat en wat beter kan."* (Collegeprogramma)

*"We leggen onze keuzes uit; transparant en onderbouwd, zodat iedereen kan begrijpen waarom besluiten worden genomen."* (Collegeprogramma)

### **3.2.2 Ambities nog onvoldoende vertaald in handelingsperspectief, een systematische aanpak ontbreekt**

De afspraken rondom bestuurlijke vernieuwing, zoals verwoord in het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma zijn breed bekend en worden in veel gevallen gesteund door raad, college en ambtelijke organisatie. In gesprekken wordt vaak het belang van vertrouwen benoemd als basis voor bestuurlijke vernieuwing. Het herstel van vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie wordt nadrukkelijk genoemd als een gedeeld doel. Termen als 'openheid' en 'constructieve samenwerking' komen regelmatig terug in discussies, wat aantoont dat de afspraken in brede lijnen worden onderschreven. Er is een gedeelde bereidheid om te investeren in een beter samenspel. Een groot deel van de raadsleden geeft in meerdere gesprekken aan dat ze verantwoordelijkheid willen nemen voor een effectievere samenwerking en een (meer) constructieve dialoog.

Hoewel er bereidheid is tot het invullen van de ambities, bestaan er tegelijkertijd verschillen in percepties over wat ze exact inhouden, zo blijkt ook uit de documentanalyse. Met name waar het gaat om de uitvoering van politiek opdrachtgeverschap en het beter samenspel. Het vraagt om te investeren in gezamenlijke betekenisgeving, bijvoorbeeld door expliciete reflectie- en evaluatiemomenten structureel tijdens de uitvoering van een project, programma of opgave in te plannen. Of een handelingsperspectief per thema of afspraak uit te werken.

De ambities op bestuurlijk vernieuwing vragen om een systematische aanpak, met aandacht voor samenwerking, transparantie en een meer opgavegerichte werkwijze. Door meerjarige planningen, thematische raadsakkoorden, aangepaste werkwijzen en reflectiemomenten te combineren, wordt er op dit moment invulling gegeven aan de ambities. De brede ambities op het gebied van bestuurlijke vernieuwing missen een systematische aanpak en duidelijke processturing. Er is nooit systematisch gekeken wat het vraagt om de ambities te realiseren om dit vervolgens te vertalen in een routekaart of een integraal uitvoeringsprogramma bestuurlijke vernieuwing. Specifieke verbeterinitiatieven worden soms wel gestructureerd aangepakt via procesnotities die worden voorgelegd door het college ter instemming aan het presidium. Daarmee is er echter geen (gedeeld) inzicht in de volle breedte van de benodigde ontwikkelstappen voor raad, college en ambtelijke organisatie. De documenten en initiatieven zijn veelal vanuit het perspectief van raad, of college, of ambtelijke organisatie opgesteld of geïnitieerd. Meestal niet vanuit een gezamenlijk perspectief. Hierdoor blijven de diverse verbeterinitiatieven veelal losstaand en onsamenhangend.

### 3.2.3 Richtinggevende principes op een dieperliggend niveau zijn er niet en niet gezamenlijk doorleefd

Daarnaast ontbreekt het aan een set van gezamenlijk opgestelde en doorleefde set van samenwerkingsprincipes tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De afspraken die er wel zijn tussen raad, college en ambtelijke organisatie zijn vastgelegd in het document 'Afspraken tussen raad, college en organisatie'. Deze afspraken zijn redelijk praktisch van aard. Ze beschrijven de verschillende contactmomenten tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Ze beschrijven een relatief open model waar het mogelijk is om zonder tussenkomst van griffie onderling contact te hebben als raadslid en ambtenaar en inmiddels is het ook mogelijk om contact te leggen met de manager van de ambtenaar en een app te gebruiken voor technische (niet-politieke) vragen. Het ontbreekt aan samenwerkingsprincipes of -afspraken die beschrijven op welke manier Horst aan de Maas vanuit de diverse rollen tot een effectief samenspel wil komen. Aan de basis staan (gezamenlijke) waarden, waar eenieder voor staat en in gelooft. Deze sturen gedrag wat cruciaal is voor verandering. Dit vraagt om gesprek en investeren in elkaar als mens achter de rol in de driehoek.

Ook binnen de raad ontbreken gezamenlijke afspraken over de leidende samenwerkingsprincipes. Er lijkt geen unaniem draagvlak te zijn hiervoor, omdat deze afspraken niet door iedereen worden gezien als een stevig fundament dat nodig is om de politieke rol te kunnen vervullen.

### 3.2.4 Welke afspraken zijn er wel met het oog op bestuurlijke vernieuwing?

Er is een aantal overige afspraken en/of initiatieven dat invulling geeft aan de ambities voor de bestuurlijke vernieuwing, naast de praktische afspraken die we hierboven vermeldde over het hebben van contact tussen bestuur en organisatie.

#### *De meerjarige raadsplanning legt de basis voor strategische samenwerking en besluitvorming*

Er is een meerjarige planning opgezet die onderwerpen zoals bestuurlijke vernieuwing en het bestuurlijk-ambtelijk samenspel behandelt, dat blijvend aandacht krijgt. Dit omvat onder meer het vooraf betrekken van de raad bij de voorbereiding van strategische onderwerpen en besluitvormingsprocessen. De raad wil meer op hoofdlijnen sturen en gebruikmaken van scenario's en keuzes. Onderwerpen zoals energietransitie, vitale kernen en klimaatbeleid worden als prioriteit benoemd, waarbij de raad informeel betrokken wordt bij de voorbereiding. Elke vier weken wordt er in het presidium afgestemd over planning en verwachtingen. De verwachting is dat dit bijdraagt aan de kwaliteit en professionaliteit binnen het gehele systeem en de relatie tussen ambtelijke organisatie en college.

*Organisatieontwikkeling en opgabegericht werken versterken de bestuurskracht*

In het bidboek organisatieontwikkeling wordt benadrukt dat bestuurlijke effectiviteit wordt vergroot door beter opgabegericht te werken. Het uitgangspunt is dat door een gezamenlijk gedragen sturingsfilosofie te ontwikkelen en te beleven, de bestuurskracht en organisatorische effectiviteit versterken.

Dit omvat:

- Het werken met multidisciplinaire teams en een open relatie met inwoners om de samenleving beter te bedienen;
- Het versterken van bestuurlijke sensitiviteit bij medewerkers en het trainen van bestuurders;
- Met behulp van projectmatig werken in opgaven en een duidelijke routeplanning aan de voorkant wil men sturen op heldere normen en uitgangspunten bij de start van een traject en dit is naar zeggen van de organisatie geïntegreerd in de werkwijze. Dit draagt de premisse in zich dat alle partijen vanuit eenzelfde beeld en doel instappen in de opgave
- Het proces van het beantwoorden van raadsragen is met de komst van de nieuwe interim gemeentesecretaris aangepast, met meer tijd tussen vraag en antwoord en heldere overeengekomen termijnen.
- Sinds 1 januari is er een app waarin communicatie tussen raad en organisatie plaatsvindt rondom het stellen en beantwoorden van technische vragen. Raadsleden kunnen vragen stellen en de ambtelijke organisatie kan deze via de app beantwoorden.

*Strategische denkkraft verbetert de verbinding tussen politiek en organisatie*

Er worden adviseurs ingezet op het snijvlak van politiek en ambtelijke strategie. Dit bevordert een betere verbinding tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie en helpt bij het stroomlijnen van besluitvormingsprocessen. Kwaliteit van raadsvoorstellen wordt verbeterd door duidelijke taal en betere publiekscommunicatie, wat aansluit bij de wens voor transparantie.

*Thematische raadsakkoorden bevorderen samenwerking en brede belangenafweging*

Thematische raadsakkoorden worden gebruikt als middel om het samenspel tussen raad, college en organisatie te verbeteren. Dit vergt zorgvuldige afstemming en het ruimte geven aan inwoners in de besluitvorming. De focus ligt op een brede belangenafweging en de betrokkenheid van meerdere partijen. Het werken met thematische raadsakkoorden is nog niet volledig uitgewerkt.

*“We versterken de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. We verkennen het thematisch werken met raadsakkoorden. We (be)sturen op hoofdlijnen en impact en durven met scenario’s te werken. We werken aan een brede belangenafweging. We zijn hier transparant over en leggen de gemaakte keuzes uit. Ook omgangsvormen binnen de Raad hebben onze aandacht; we voeren het debat, maar altijd met respect voor elkaar.” (Hoofdlijnenakkoord)*

*Halfjaarlijkse reflectiemomenten stimuleren evaluatie en continue verbetering*

Reflectiemomenten worden georganiseerd om de samenwerking tussen raad, college en organisatie te evalueren en continu te verbeteren. Deze momenten vinden plaats in informele settings buiten de reguliere raadsagenda om de dynamiek te bevorderen.

### **3.2.5 Uitvoering afspraken onder druk: interpretatieverschillen en ruimte om ambities vanuit eigen geleding in te vullen**

Uit bovenstaande blijkt dat alle betrokkenen stappen hebben gezet om plannen voor bestuurlijke vernieuwing op te volgen. Dit is mooi en tegelijkertijd legt dit ook de uitdaging bloot. Het eigenstandig werken aan verbeteringen, zoals in de paragraaf 3.2.2 uiteengezet in combinatie met het ontbreken van een planmatige aanpak, helpen niet mee om tot een beter samenspel te komen. Om samenspel te versterken zijn er meer *gezamenlijke* afspraken en stappen nodig. Op dit moment is er te veel ruimte om zelf invulling te geven aan de ambities, maar ook om deze ambities helemaal niet in te vullen. Verschillende documenten en interacties met betrokkenen uit alle geledingen geven de volgende punten terug:

*De raad zet stappen richting regie en samenwerking, maar worstelt met haar kaderstellende rol*

De raad werkt aan meer regie door haar betrokkenheid bij strategische onderwerpen via de meerjarige raadsplanning. Dit biedt ruimte voor bredere discussie en methodisch scherpere besluitvorming. Raadsleden hebben behoefte aan transparante informatievoorziening en een beter contact met de ambtelijke organisatie. Er is bij sommige raadsleden behoefte aan meer dualiteit in de raad. De kaderstellende rol blijft een uitdaging en de raad heeft moeite om haar kaderstellende rol effectief te vervullen. Vooral oppositieleden ervaren een gebrek aan betrokkenheid bij strategische thema's. Er is nog onvoldoende focus op de lange termijn doelen. De raad lijkt vaak meer gericht op korte termijn prioriteiten en ad hoc-reacties die ze invulling geven via operationele 'beknellende' kaders en controlestappen.

*Het bestuur werkt aan prioritering en strategische verbinding, maar mist consistentie in reflectie*

Het bestuur zet strategische adviseurs in om de verbinding tussen bestuur en organisatie te versterken en besluitvorming te verbeteren. Door een meerjarige planning wordt gewerkt aan consistentere besluitvorming en betere afstemming met de raad. Er wordt gekeken waar collegeleden elkaar slim kunnen steunen op dossiers. Informatievoorziening vanuit het college naar de raad blijft een aandachtspunt, waarbij raadsleden signaleren - of denken - dat niet altijd helder en volledig wordt gecommuniceerd. En hoewel er meerdere keren naar ons is uitgesproken dat meer gezamenlijke reflectie goed is, werd ook erkend dat dit niet altijd goed van de grond komt. Wij hebben in de documenten geen heldere afspraken aangetroffen hoe deze reflectie vorm te geven.

*De ambtelijke organisatie zet stappen om te professionaliseren, maar worstelt met informatievoorziening*

Er zijn stappen gezet in de sturingsfilosofie. Er wordt gewerkt aan het invoeren van opgavegericht werken, met multidisciplinaire samenwerking als uitgangspunt. Trainingen en betere afstemming tussen medewerkers en bestuur ondersteunen dit proces. Raadsstukken tracht men helderder en logischer op te bouwen, wat bijdraagt aan transparantie en betere besluitvorming. Er is een aangepast bestuurlijk proces geïnitieerd wat meer ruimte geeft. De ambtelijke organisatie worstelt echter wel met de informatievoorziening. Het is zoeken naar een balans om vanuit hun expertrol raadsleden op een juiste manier en goed te informeren in samenwerking met de bestuurder. De meeste raadsleden geven aan daarover niet tevreden te zijn. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat dit de reflex in de organisatie oproept om dan maar (te) veel documentatie bij een raadsinformatiebrief te sturen om zeker te zijn dat raadsleden alle informatie tot hun beschikking hebben. De vraag is of dit ook echt informatief is. Dit zet naar ons gevoel aan tot het stellen van nog meer vragen door de raad en het nog minder vertrouwen dat de informatie adequaat is. Dit maakt het op hoofdlijnen besturen niet eenvoudiger. Hier staan raad en organisatie diametraal tegenover elkaar. Naar ons idee niet vanuit de intentie om het de ander moeilijk te maken maar hierin komt men niet tot elkaar.

*Verschillen in perceptie over politiek opdrachtgeverschap tussen coalitie en oppositie*

Zoals hierboven gesteld ervaren oppositieleden dat ze onvoldoende betrokken worden bij strategische thema's. Dit schuurt met de ambitie van een beter samenspel en een versterkte kaderstellende rol van de raad. In discussies over dualisme wordt benoemd dat sommige raadsleden zich soms te veel laten sturen door de agenda van het college. Dit staat haaks op de ambitie van rolduidelijkheid en het daarna handelen en de raad meer autonoom te maken in haar kaderstellende en controlerende rol. Dit duidt erop dat er onvoldoende gezamenlijk betekenis is gegeven aan wat de afspraken in de praktijk betekenen en vragen van de spelers in de driehoek. Een herstel van vertrouwen is voor raadsfracties een grote gezamenlijke deler. Het gaat hierbij om: Het vertrouwen onderling binnen de raad; Het vertrouwen tussen raad en college; Het vertrouwen in de organisatie; Het vertrouwen van inwoners in de gemeente als overheid. Dit herstel in vertrouwen lijkt randvoorwaardelijk te zijn om te komen tot gedragen samenwerkingsafspraken in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie waar ook ruimte is om elkaar op te reflecteren.

### 3.3 De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen

In de casus IKC Weisterbeek is duidelijk dat het samenspel werd belemmerd door onduidelijkheden in de uitvoering van afspraken. Bijvoorbeeld, de samenwerking en informatievoorziening naar schoolbesturen werd aanvankelijk

geprezen, maar later ontstonden spanningen doordat informatievoorziening minder werd en tegenstrijdige verwachtingen aan de oppervlakte kwamen. Dit toont aan dat, hoewel de afspraken een goede basis vormden, de praktische uitvoering hinder ondervond door gebrekkige communicatie en een gebrek aan tijdige afstemming. In het windmolendossier werden de afspraken over samenspel zwaar op de proef gesteld. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad, college en ambtelijke organisatie werd door sommige raadsleden als onduidelijk ervaren. Dit leidde tot een situatie waarin vertrouwen afnam en politieke verdeeldheid groeide. Hoewel er pogingen waren om het samenspel te verbeteren via themabijeenkomsten en rapportages, bleken deze inspanningen niet voldoende om de spanningen te verlichten.

## 4. Deelvraag 2: de rolneming van de raad in relatie tot college en ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de tweede deelvraag. Om goed antwoord te geven op deze deelvraag plaatsen we de rolneming van de raad in relatie tot de rolneming van het college en de ambtelijke organisatie. Door vanuit dit perspectief te kijken komen de effecten op het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie naar voren.

### 4.1 Conclusie

***Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad ten uitvoering gebracht?***

De gemeenteraad in Horst aan de Maas zet stappen om haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed te vervullen. De mate van effectiviteit hiervan wordt beïnvloed door het samenspel met het college en de ambtelijke organisatie. Er is een wisselende perceptie van de rolverdeling. De raad stuurt op hoofdlijnen, maar in Horst aan de Maas heerst onduidelijkheid over de precieze rolverdeling tussen raad en college en hoe deze rollen uitgevoerd moeten worden, wat betreft taken, gedrag en mandaat. In de praktijk blijkt dat de raad vooral inzet op de controlerende rol en moeite heeft om haar kaderstellende rol in te vullen. De volksvertegenwoordigende rol is volgens sommigen minder goed zichtbaar, terwijl over beide casussen wordt gezegd dat participatie actief onderdeel uitmaakte van de trajecten, hoewel met wisselend resultaat.

De effectiviteit van de controlerende rol is onvoldoende en soms zelfs beklemmend. Controle vindt plaats op detailniveau; de raad stelt veel en gedetailleerde vragen ten koste van een goed debat op basis waarvan een besluit genomen kan worden. Het nemen van besluiten via het BOB<sup>4</sup> model staat daardoor onder druk. Wantrouwen leidt tot toename van vragen die de effectiviteit en kwaliteit van alle raadsvergaderingen verstikt. Dit woord 'verstikt' gebruiken wij bewust; wij hebben bij alle geledingen de wanhoop hierover gevoeld en het gevoel geen grip op dit proces te kunnen krijgen. Controle is dan eerder beperkend dan stimulerend en helpend voor de rolneming van alle partijen in de driehoek. Dit leidt ertoe dat er minder ruimte is voor een open en constructief gesprek en dat beleidsvorming vertraagt, omdat er continu verantwoording moet worden afgelegd over details in plaats van strategische keuzes.

Dit doet zich ook voor ten aanzien van de kaderstellende rol, waarbij de raad stuurt op operationele kaders en minder op richtinggevende keuzes op hoofdlijnen. De raad zit als gevolg daarvan, volgens meerdere betrokkenen van het onderzoek uit andere pijlers, te vaak op de stoel van het college. Ook hier speelt een diep gevoel van wantrouwen en informatieachterstand - binnen de oppositie nog sterker - richting het college en de ambtelijke organisatie. Daardoor stellen sommige raadsleden gedetailleerde eisen en proberen besluitvorming te beïnvloeden op een niveau dat de uitvoerende taak van het college raakt.

Deze dynamiek wordt niet alleen veroorzaakt door de raad, maar ook door het college en de ambtelijke organisatie, die op hun beurt bijdragen aan het wantrouwen en de gebrekkige samenwerking. Het college opereert niet als een hecht collectief en als eenheid, waardoor raadsleden wisselende signalen kunnen ontvangen en er onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is. En de ambtelijke organisatie afhankelijk van de bestuurder op een specifieke wijze wordt benaderd. Dit geeft soms ruis en extra druk op de informatievoorziening. De ambtelijke organisatie ervaart soms druk om haar advisering af te stemmen op politieke voorkeuren van de bestuurder, waardoor de onafhankelijkheid van adviezen in twijfel wordt getrokken en de raad zich genoodzaakt voelt om extra kritisch te zijn. Of beantwoordt de roep om informatie met *te veel* informatie waardoor het zijn doel mist en de raad extra bevestigt in het gevoel dat er iets mis is met de informatievoorziening. Zo ontstaat een vicieuze cirkel waarin elke partij zich gesterkt voelt in haar eigen perspectief en handelen, zonder structureel toe te werken naar een gezamenlijk verbetertraject. De oplossing ligt in het erkennen van het eigen aandeel in deze dynamiek en het gezamenlijk vormgeven van een transparanter en constructiever samenspel. Een samenspel waarin de raad haar

<sup>4</sup> BOB: Beeldvorming (informatie en kennis delen en vergaren), Oordeelsvorming (wensen kwalificeren en evalueren tot een mening), Besluitvorming (komen tot een besluit op basis van de eerste twee fasen).

kaderstellende en controlerende rol evenwichtiger kan vervullen, het college helder en collegiaal stuurt en het dualisme als randvoorwaardelijk steviger omarmt en de ambtelijke organisatie op basis van onafhankelijkheid en vertrouwen adviseert en informeert. De optelsom van de rollen is dan ook niet effectief genoeg. Alleen door gezamenlijke reflectie en structurele verbeteringen kan het politieke en bestuurlijke klimaat in Horst aan de Maas toekomstbestendig worden gemaakt.

## 4.2 Bevindingen ten aanzien van deelvraag 2: rolneming

### 4.2.1 Rolneming gezien vanuit een systemisch perspectief: verleden manifesteert zich in het heden

We doen geen recht aan het beoordelen van de rolneming van de raad als we deze niet in de juiste context<sup>5</sup> plaatsen. In het verleden is er veel gebeurd. Dit werkt door in het heden en beïnvloedt gedrag in organisatie-systemen en dus ook in Horst aan de Maas. Daarmee heeft het effect op rolneming en -invulling.

Vanuit systemisch perspectief werkt dit verleden door in het nu.

Gebeurtenissen, het samenvoegen van culturen, rituelen en symbolen en personen werken door in de ordening van werk en relaties in het huidige Horst aan de Maas. Volgens de systemische bril gelden in ieder (organisatie)systeem vier basisprincipes. Ongeacht of dit systeem een politiek systeem is. Als die basisprincipes in harmonie zijn met elkaar, dan functioneert het systeem prima. In termen van dit onderzoek: dan functioneert het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie zoals het bedoeld is te functioneren. Wij constateren dat deze basisprincipes, in de huidige constellatie van Horst aan de Maas en gegeven de huidige bestuurscultuur (ook in de samenwerkingssituaties binnen de casuïstiek), ten minste onder druk staan. We lichten er een aantal uit die op een verstoring kunnen duiden:

- We zien dat de raad soms opereert op een andere rol dan volgens het systemisch perspectief klopt. Zij zit meermaals op de stoel van het college en kaderstellen en controleren blijft onderbelicht (plek);
- Sommige raadsleden zijn uit hun fractie gestapt en zitten als 1-mans partij en raadslid in de raad. Hier vindt verstoring van plek plaats, letterlijk maar ook systemisch.
- Bestuurders kunnen niet langer bogen op hun hiërarchie en autoriteit uit het verleden in het grotere verband van een samengevoegde gemeente. Snel dingen regelen, macht hebben en invloed omdat je nu eenmaal bestuurder bent gold niet langer maar leeft nog wel, ook al zijn de bestuurders nieuw (ordening);
- Een oppositie die 'niet vrij' opereert en de reflex heeft zich te laten gelden omdat zij zich afvragen of ze als volwaardig gezien worden en dezelfde informatiepositie hebben (bestemming);
- Ambtenaren die op allerlei manieren proberen de raad en het college zo goed mogelijk te faciliteren, maar daarvoor niet de gewenste waardering krijgen (uitwisseling);
- Sommige raadsleden die veel technische vragen stelt en de beoordelingen van experts niet altijd durft aan te nemen (ordening);
- Ambtenaren die aangeven dat er non-discussies plaatsvinden en dat datgene waar het daadwerkelijk om moet gaan niet aan bod komt (uitwisseling);
- De beschrijvingen in dit rapport over het Droste-effect in het onderzoek laten zien dat de medewerking en het verloop van het onderzoek ook beïnvloed werden door de verstoring van deze basisprincipes.

#### Basisprincipes:

**Ordering** in organisaties: hiërarchie, anciënniteit, expertise (bijvoorbeeld: heb je autoriteit en toegekende waarde als ambtenaar op basis van je kennis, dienstjaren etc.)

**Plek** in organisaties: historie en rolvastheid (bijvoorbeeld: pak je als lid van het college je plek, stel je als raadslid kaders in plaats van invloed op de uitvoering te willen hebben).

**Uitwisseling** in organisaties: geven & nemen (bijvoorbeeld: je werkt voor Horst aan de Maas, je besteedt veel tijd aan je werk en zet je daar voor in. Staat dit in verhouding tot bijvoorbeeld salaris, vergelijkbaarheid van status en beloning van verschillende medewerkers, persoonlijke ontwikkeling, zingeving en purpose etc.).

**Bestemming** in organisaties: bestaansrecht van jouw rol, bestaansrecht van jouw team, bestaansrecht van jouw programma (bijvoorbeeld: mogen wij er zijn, mag ik dit vinden en worden wij serieus genomen).

<sup>5</sup> Dit kader waarin we ingaan op de context is tot stand gekomen door opmerkingen in de gesprekken en een analyse van informatie op het internet.

Ondanks dat de verstoring van deze basisprincipes niet direct zichtbaar is, is het wel *voelbaar*. Ze hebben ongemerkt veel invloed in de dynamiek. Zonder aandacht hiervoor wordt het nog lastiger om het tij te keren en bestaande patronen te doorbreken.

#### 4.2.2 Rolneming raad: wantrouwen en druk op volksvertegenwoordigende rol leiden tot te gedetailleerde kaderstelling en controle

Allereerst staan we stil bij de definities van en ambities voor de rollen van de raad.

Vanuit de gemeentewet worden er aan de gemeenteraad drie rollen toebedeeld: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de volksvertegenwoordigende rol. Op basis van de documenten constateren we dat dit gebruikelijke termen zijn in Horst aan de Maas, er wordt in de documenten regelmatig verwezen naar deze rollen (bijvoorbeeld in het hoofdlijnenakkoord). Tegelijkertijd zien we dat niet expliciet is vastgelegd wat er in Horst aan de Maas exact wordt bedoeld met deze rollen.

##### *Kaderstellende rol*

De kaderstellende rol is niet concreet gedefinieerd in Horst aan de Maas. Onder kaderstelling verstaan wij: 'Het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt'.

Het versterken van de kaderstellende rol is een van de ambities van zowel de raad als het college:

*"We versterken die kaderstellende rol door met raadsleden vaker in gesprek te gaan over strategische thema's. Dat doen we nog vóór we werken aan concrete plannen. En ook tussentijds – in de fase van planvorming – houden we de raad aangehaakt en dagen we leden uit om mee te denken."* (Uit: Horst aan de Maas – Collegeprogramma)

*"De raad is het hoogste bestuursorgaan en heeft uitgesproken meer politiek opdrachtgeverschap te willen vervullen: controleren waar nodig, maar veel meer dan voorheen grote lijnen uitzetten en koers bepalen voor de toekomst van Horst aan de Maas."* (Uit: Horst aan de Maas – Collegeprogramma)

De ambitie van college en raad is dat de raad veel meer in de rol van politiek opdrachtgever komt, specifiek ook op de strategische thema's. Het windmolendossier is een voorbeeld van een dergelijk thema. Dat begon immers met het uitspreken van de raad van een gezamenlijke ambitie op meer groene energie.

Vanuit de raad wordt de kaderstellende rol ook specifiek genoemd als aandachtspunt richting de ambtelijke organisatie:

*"Een groot deel van de raadsleden ziet ook dat de kaderstellende rol van de raad sterker zou mogen. Tegelijkertijd weet men niet goed hoe meer grip hierop te krijgen. Duidelijkere afwegingen of keuzes zouden hierbij kunnen helpen."* (Uit: rapportage gesprekken raadsfracties)

##### *Controlerende rol*

De controlerende rol is niet concreet gedefinieerd in Horst aan de Maas. De controlerende taak is bedoeld om de democratische legitimiteit en transparantie van het lokaal bestuur te waarborgen en te zorgen dat het college zijn taken uitvoert binnen de gestelde kaders en wettelijke verplichtingen. De controlerende rol van de gemeenteraad definiëren wij als: 'De raad houdt actief toezicht op hoe het college van burgemeester en wethouders (B&W) het vastgestelde beleid uitvoert en of dit gebeurt binnen de wettelijke kaders, het budget en de afgesproken doelstellingen.'

Vanuit het college en de raad ligt er in Horst aan de Maas een gezamenlijke doelstelling om veel gericht te controleren, zodat er meer aandacht komt voor de kaderstellende rol:

*"De raad is het hoogste bestuursorgaan en heeft uitgesproken meer politiek opdrachtgeverschap te willen vervullen: **controleren waar nodig**, maar veel meer dan voorheen grote lijnen uitzetten en koers bepalen voor de toekomst van Horst aan de Maas."* (Uit: Horst aan de Maas – Collegeprogramma)

Uit de documentatie blijkt dat sommige raadsleden zelf de huidige wijze waarop de controlerende rol wordt ingevuld niet effectief vinden. De gestelde ambitie van college en raad sluiten aan op de ervaren knelpunten:

*"De controlerende rol van de raad en met name het stellen van (veel) vragen, zonder dat daarbij helder is wat het doel ervan is of wat er mee gedaan wordt, wordt door een deel van de raadsleden als niet helpend ervaren in het voeren van het goede gesprek."*(Verslag gespreksronde dualisme)

#### *De volksvertegenwoordigende rol*

De volksvertegenwoordigende rol is niet concreet gedefinieerd in Horst aan de Maas. De volksvertegenwoordigende rol zorgt ervoor dat het beleid aansluit op de belangen en behoeften van de inwoners. Wij definiëren deze rol als: 'De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad houdt in dat de raad de belangen en wensen van inwoners vertegenwoordigt in de besluitvorming. Dit betekent dat raadsleden signalen uit de samenleving ophalen, participatie bevorderen en inwoners inspraak bieden'.

De ambitie vanuit het college en de raad ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol vraagt om betere uitwerking. Op dit moment (ten tijde van het uitkomen van dit rapport) wordt er gewerkt aan het participatiebeleid, waarin naar verwachting de ambities zijn geëxpliciteerd en geformuleerd.

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat sommige raadsleden deze rol actief willen invullen:

*"We doen het voor de inwoners ... Er is veel aandacht voor de rol van diezelfde inwoner. Het betrekken bij beslissingen, het wegnemen van drempels of het versterken van invloed (aan de voorkant) is een belangrijk thema."*(Uit: rapportage gesprekken raadsfracties)

#### **4.2.3 Rolneming raad: er is sprake van rolverwarring en rolonduidelijkheid binnen de raad**

We zien een zekere mate van rolverwarring en rolonduidelijkheid binnen de raad. Meerdere keren is naar ons geuit dat de raad op de stoel van het college gaat zitten door zich te veel te mengen in de beleidsuitvoering en het niet alleen aanspreken en controleren van collegeleden maar ook van de organisatie. Tegelijkertijd heeft de raad juist het gevoel dat ze gestuurd worden door college en raad:

*"De raad heeft het gevoel dat ze nu vooral worden gedreven vanuit het college en de organisatie. De wens is dat de raad zelf meer haar eigen agenda en onderwerpen bepaalt."* (Uit: verslag gespreksronde dualisme).

*"Veel raadsleden hebben het gevoel pas laat aan de knoppen te zitten en te weinig invloed te hebben op het proces."* (Uit: Rapportage gesprekken raadsfracties, inclusief comments).

Uit dit gevoel van veel raadsleden ontstaat een brede wens om naar de voorkant te komen. Als onderzoekers denken wij dat de kwalificatie van de informatievoorziening door sommige raadsleden als onvoldoende, mede hierdoor wordt ingegeven. Het leidt ook tot het stellen van buitensporig veel vragen in raadsvergaderingen die ook nog eens zeer vaak ingaan op details. Alle spreektijd wordt ingenomen, waarbij ook ruim baan gegeven wordt aan burgerraadsleden en burgers/experts op insprekavonden of raadsinformatiesessies. Wij duiden dit vanuit het heersende wantrouwen waarbij er een controle en regel-reflex ontstaat op zoek naar grip en invloed.

Dit ontbreken van vertrouwen en het ook op meerdere momenten uitspreken daarvan versterkt het wij-zij denken en handelen. Het wantrouwen uit zich binnen de raad, tussen raad en college en richting de organisatie. Zo gaf een gesprekspartner aan: *"Binnen de raad als geheel is er een stevige druk om naar eigen belangen te handelen, waardoor het lastig is om tot gezamenlijke besluiten te komen."*

De indruk waar wij ons als onderzoekers niet aan kunnen onttrekken is dat er een vermenging is ontstaan tussen het persoonlijke belang, het belang van de politieke partij en de verantwoordelijkheid en rol als raadslid. Er is weinig persoonlijk reflectie en weinig corrigerend vermogen waardoor dit ook mag en kan blijven bestaan. Met als effect dat de raad niet goed in staat is haar kaderstellende en deels ook volksvertegenwoordigende rol te vervullen, omdat met name de controlerende rol aan bod komt. Dit maakt dat de andere rollen ook minder zichtbaar zijn. Een van onze gesprekspartners gaf het volgende mee: *"Er is sprake van symbolische politiek; soms wordt informatie niet vertrouwd en worden extra vragen gesteld zonder dat dit bijdraagt aan een beter besluit."*

Wij hebben in de verschillende interacties niet vaak momenten ervaren waarin de raad blijkt gaf van competenties om meer vanuit een overkoepelend en verbindend perspectief te handelen. Of een meta-gesprek te voeren over de kwaliteit van het gesprek en gezamenlijk te bepalen wat er nodig is om het beter te doen. Wij denken echter wel dat dit vermogen er is maar geen kans krijgt omdat negatieve interacties de aandacht opslokken. We zagen dat veel gesprekken persoonlijk worden gemaakt en richtingenstrijd uitlokken vanuit vooringenomen posities. Hierbij doet zich het eeuwenoude principe gelden van ‘gedrag-roept-gedrag-op’. Wij doen deze uitspraak gefundeerd vanuit onze langjarige ervaring in het begeleiden van organisatieontwikkeltrajecten en samenwerkingsvraagstukken.

### Het Droste-effect in het onderzoek – raad

Aan de start van het onderzoek maakten we mee dat onze integriteit in de eerste kennismaking werd bevraagd, raadsleden elkaar aanvielen in een interview en beschuldigden van het niet hebben van kennis, van geen

#### Overige quotes

“De raad zit op de stoel van het college en vindt heel wat van de ambtelijke organisatie en de informatievoorziening.”

“De raad kan wel controleren maar kaderstellen is lastig, te veel details...” “80 % van de raad gaat naar controlerende taken toe”

“College en organisatie zitten soms te dicht op elkaar.”

In de raad is een sfeer als “val me niet lastig, we willen vooral het debat met elkaar aangaan.”

“Er worden standpunten ingenomen die niet worden herzien.”

“Coalitie en oppositie gaan er met een gestrekt been in, er is weinig debat onderling maar eerder een vraagspel met de wethouder.”

“De oppositie heeft maar 7 zetels, de coalitie 20, de oppositie voelt zich in een hoek gedrukt en vecht voor zijn plek”

“Coalitie lijkt loyaal aan hun bestuurders. Ik heb het gevoel dat er een bestuur en een oppositie is”

“Raad is in toenemende mate op stoel college gaan zitten. Raad wilde o.a. NRD vaststellen. Alle tussenbesluiten werden politiek. Honger is nooit over’.”

“In discussie windmolen, raadsleden waren lid van energie coöperatie. Dat wordt opeens integriteitsissue.”

“De persoonlijke belangen van de raadsleden kwamen bij het windmolendossier in het geding.”

vertrouwelijkheid kunnen garanderen (zonder aanleiding of bewijslast daarvoor) en grote woorden werden gebruikt dat het onderzoek niet goed was opgezet zonder wij deze al hadden toegelicht.

#### 4.2.4 Rolneming college: persoonsafhankelijk ingevuld met beperkt collegiaal bestuur

Allereerst staan we stil bij de definities van en ambities voor de rol van het college.

De exacte rol die het college heeft staat niet concreet beschreven in de documenten. Wij definiëren de rol van het college als: ‘Het dagelijks bestuur van de gemeente en verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Het college neemt beslissingen over gemeentelijke zaken binnen de kaders die de raad heeft bepaald en draagt zorg voor een efficiënte en rechtmatige uitvoering van gemeentelijke taken.’

In het bidbook organisatieontwikkeling is er een aantal kenmerken genoemd die VPNG (Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten) geeft aan een opgavegerichte bestuurder gehangen:

1. Bouwt actief aan zijn invloed in het regionale bestuurlijke netwerk;
2. Heeft een antenne voor hoe een opgave zich ontwikkelt en welke (positionering)en en bijdrage(n) van de gemeente hierbij past;
3. Stuur op samenwerking;
4. Belegt vraagstukken zoveel mogelijk in de maatschappelijke netwerken en versterkt deze;
5. Werkt vanuit collegiaal bestuur binnen het college (maar dan echt);
6. Communiceert over aannames en keuzes en staat open voor dialoog;
7. Is een leider voor zijn ambtenaren.

De ambities op de rolneming van het college staan ook al uitgebreid beschreven rondom de ambities bestuurlijke vernieuwing zoals genoemd in het collegeprogramma en beschreven in de eerste deelvraag. Vanuit de analyse die TwynstraGudde heeft gedaan naar aanleiding het bidbook Organisatieontwikkeling, liggen er uitdagingen bij het college om zorgvuldige toezeggingen te doen richting raad en inwoners die voor de ambtelijke organisatie ook realiseerbaar zijn. Te zorgen dat de ambtelijke organisatie onafhankelijk adviseert (gezien de neiging om te adviseren

wat een bestuurder wil). Daarbij is het belangrijk niet op de stoel van het management te gaan zitten door bijvoorbeeld direct met medewerkers afspraken te maken, zonder afstemming met betrokken leidinggevendenden.

### Collegiaal besturen

In het college zijn er wisselende beelden in hoeverre het college collegiaal wil opereren. Daarnaast hebben we niet helder gekregen wat collegiaal besturen<sup>6</sup> voor hen is en wat zij denken wat dat van elkaar vraagt. Natuurlijk is de definitie helder maar hoe dit in het hier en nu zijn beslag krijgt heeft geen collectieve onderbouwing. Ook niet in de (hygiëne- en sturings)afspraken ten aanzien van de verschillende taken van het college. Op de vraag of het college vindt dat je elkaar als wethouders moet helpen en wanneer, kwamen verschillende antwoorden. We constateerden een college van B&W met zeer uiteenlopende persoonlijkheden, kennis en ervaring waarbij ieder lid zijn *eigen* worsteling ervaart. In de contactmomenten met collegeleden ervoeren we niet dat deze collectief wordt geadresseerd. We zagen dan ook dat collegeleden elkaar beperkt ondersteunen. Een divers pluimage kan ook een kracht zijn, echter dat vraagt ook om een focus op het collectief en niet alleen op de eigen portefeuilles of de eigen werkwijze.

Wij denken dat hier ontzettend veel winst valt te behalen in het effectief en efficiënt opereren van het college, zeker als ieder lid zijn talent voor het collectief beter kan ontsluiten. Het college geeft ook zelf aan dat zij elkaars talenten meer zouden moeten benutten. Nu lijkt ieder lid zijn eigen rolinvulling te kunnen kiezen, waardoor de rolneming erg persoonsafhankelijk wordt. Doordat de rolneming persoonsafhankelijk is, wordt het samenspel met de raad en de ambtelijke organisatie ook persoonsafhankelijk. Dit helpt niet in het verbeteren van het samenspel doordat het onrust en onzekerheid geeft richting raad en ambtelijke organisatie. Bovendien betekent meer eenheid van bestuur ook meer eenheid in de ambtelijke organisatie. Verschillende keren kwam ter sprake dat de organisatie beperkter als eenheid kan opereren, omdat iedere wethouder op zijn eigen wijze - gestuurd door persoonlijkheid en de eigen rolopvatting - de organisatie benadert. Dit heeft impact op de werkwijze van de organisatie en mogelijk ook op de efficiency in de informatievoorziening.

Wel zijn er kleine stappen gezet om het meer collegiaal aan te vliegen. Zo is er het initiatief genomen om, waar kan, in duo naar een gesprek te gaan op het dossier van een wethouder. In de voorlichtingsbijeenkomst van 7 juni 2023 had dit ongetwijfeld een positief effect gehad op de sturing van de bijeenkomst (daar was de verantwoordelijke wethouder alleen namens het college in een broeierige en explosieve context vermoeden we). Ook zagen wij in het groepsinterview een wens om de wijze van samenwerken in het college en de mate van collegiaal besturen onder de loep te nemen.

Een van onze gesprekspartners uit de andere geledingen opperde dat het college meer “boven de partijen” moet staan. Als onderzoekers geloven wij in de verbindende kracht die daarin besloten ligt. In het verslag dualisme (17 november 2023) zien we deze wens terugkomen: *“...De rol van de wethouders/ het college in relatie tot de raad heeft nog verdieping nodig. Hoe wordt een wethouder van ‘iedereen’?”*

Daarnaast horen we meermaals dat er *tussen de raad en het college* een wisselende perceptie van de rolopvatting en -verdeling bestaat. Waar de raad moet sturen op kaders en hoofdlijnen en vervolgens controleert of hieraan wordt voldaan gaan sommige raadsleden herhaaldelijk op de stoel van het college zitten, zo geven gesprekspartners aan. Er bestaat dan ook geen eenduidig beeld van het college en de raad hierover. Het college geeft daarover aan dat zij naast afspraken over collegiaal besturen, de expliciete samenwerkingsafspraken missen. *“Bij het hoofdlijnenakkoord zijn daar wel afspraken over gemaakt. Buiten formele vergaderingen zijn er ook informatiebijeenkomsten, maar dat staat nergens vastgelegd. Deze informatiebijeenkomsten werken goed. Ze helpen de raad om beter kaderstellend te zijn.”* (Noot onderzoekers: er zijn documenten beschikbaar waaruit blijkt dat informatiebijeenkomsten wel worden vastgelegd).

In de onderlinge rolverdeling binnen het college geeft zij aan dat dit beter kan. *“We vertrouwen elkaar, maar rollen zijn niet altijd duidelijk verdeeld. In de politieke context is dat niet gebruikelijk, maar het zou effectiever kunnen zijn.”*

<sup>6</sup> Collegiaal bestuur is een vorm van meerhoofdig bestuur. Besluitvorming vindt plaats door consensus (een beslissing heeft een breed gedragen overeenstemming). De bestuurstaak is in beginsel een taak van de gezamenlijke bestuurders, waarvoor iedere bestuurder verantwoordelijkheid draagt. Er is sprake van gelijkwaardige beslissingsbevoegdheid. ([https://managementbasics.site/?page\\_id=783](https://managementbasics.site/?page_id=783)).

In de reflectie op het windmolendossier wreekte zich dit. Duidelijke procesafspraken waarin ook helder was wie binnen het college welke rol had ontbraken. *“Als we vanaf het begin duidelijke rollen hadden vastgesteld, was het proces beter verlopen. Nu ging het zijn eigen leven leiden en ontstond er een soort schijnproces binnen de raad. Als college hadden we het proces moeten faciliteren, terwijl de raad de kaders had moeten stellen. De uitkomst was misschien hetzelfde geweest, maar het proces was dan beter geweest.”* Ook gaf het college aan dat dit voor het dossier Weisterbeek beter had gekund.

Verder zagen wij, evenals in de andere geledingen, in het college externaliserende tendensen. Een voorbeeld daarvan is het complexe dossier van windmolens. De problemen die daarin zijn ontstaan wordt voor een deel op het bord van de inmiddels vertrokken wethouder gelegd, zonder dat we voldoende reflectie zagen op het eigen handelen of de onderliggende belemmerende patronen die er zijn in het samenspel van alle wethouders..

#### Overige quotes

“We hebben geen formele code voor collegiaal bestuur, al reflecteren we regelmatig. Die reflecties gaan echter vooral over casussen en niet over structurele rolverdeling.”

“Er is onduidelijkheid over de precieze rolverdeling tussen raad en college.”

“Wethouders moeten niet aansluiten bij de fractievergaderingen”.

“De wethouder had hoge idealen en een gedrevenheid die niet iedereen kon bijbenen, daardoor werd het meer van hem”.

“Voor Weisterbeek hebben we voor het eerst met een stuurgroep gewerkt, wat zo goed beviel dat het een nieuwe vaste werkwijze is geworden.”

“We willen allemaal graag vooruit. Als iemand mij belt over een motie, denk ik actief mee en probeer ik te helpen...*Hoe past dit samenwerkingsaspect bij rolduidelijkheid?*... Ik stel vaak de vraag: voel je vrij om te adviseren wat je wilt.”

“Bij het windmolendossier hebben we te weinig collegiaal gehandeld, zowel richting de raad als de inwoners. We dachten met twee themasessies voldoende participatie te bieden, maar dat bleek niet zo te zijn.”

“Als een raadslid informatie wil, spring ik graag bij. De wet zegt dat die informatie dan naar de hele raad moet, maar daar ben ik het niet altijd mee eens.”

“College moet boven de partijen staan, dat doet het op dit moment niet.”

“We hadden zichtbaarder moeten zijn (dossier Windmolen, red.). Wanneer je zichtbaar bent, zijn gesprekken makkelijker te voeren.”

“Er is een gebrek aan besef wat het inhoudt om een kleine gemeente te besturen. Men gaat er vaak vanuit dat we overal direct antwoord op hebben.”

#### 4.2.5 Rolneming ambtelijke organisatie: onafhankelijke rol en vrije handelingsruimte als expert onder druk

Allereerst staan we stil bij de definities van en ambities voor de rol van de ambtelijke organisatie.

De roldefinitie van de ambtelijke organisatie staat niet concreet beschreven in de documenten. Wij definiëren de rol van de ambtelijke organisatie daarom als: ‘De ambtelijke organisatie ondersteunt het college en de gemeenteraad door beleid voor te bereiden, beleid uit te voeren en te adviseren op basis van expertise en onafhankelijkheid. Ze draagt zorg voor een efficiënte en effectieve dienstverlening aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners, binnen de wettelijke kaders en bestuurlijke richtlijnen.’

Uit het Bidbook Organisatieontwikkeling zijn diverse ambities te halen die de rolneming van de ambtelijke organisatie in het samenspel met raad en college aangaan:

*“Het besluitvormingsproces en de communicatie hierover verlopen effectiever en efficiënter en sluiten aan bij de wensen van de raad en het college.”*

*“Het bestuur wordt gehoord. Bestuurders kunnen besturen in plaats van managen.”*

*“Bestuurlijke wensen worden opgepikt en zorgvuldig vertaald binnen de organisatie. Er zit geen licht tussen; dat schept vertrouwen.”*

Overige ambities zijn:

*"Omgang tussen raad en organisatie: We vinden het belangrijk dat raadsleden een open, vrij en ongedwongen klimaat binnen de gemeente ervaren als het gaat over het verstrekken en delen van (technische) informatie."* (Memo presidium raadsagenda)

In het advies van TwynstraGudde (2023) staat een aantal uitdagingen genoemd, dat ook aan de orde kwam in de gesprekken die wij hebben gevoerd voor dit onderzoek. Het zijn het veelal hardnekkige uitdagingen die historisch zijn gegroeid waardoor ze onderdeel zijn vanuit de huidige samenwerkingspatronen. Ook in de door ons gevoerde gesprekken kwamen deze uitdagingen naar voren:

*"De adviserende en strategische rol naar het college ontbreekt regelmatig. Adviezen worden nog onvoldoende scherp, richtinggevend of aan de hand van scenario's opgesteld."*

*"Er is regelmatig sprake van stroperige besluitvorming en veel overleg. Dit ontstaat doordat er soms sprake is van overlap in de sturing vanuit directieteam en teamhoofden. Oorzaak hiervan is dat de besluitvorming en mandatering niet altijd op de plek is belegd waar het eigenaarschap wordt gevoeld."*

*"Van oudsher is er sprake geweest van een dominant politiek klimaat waarin adviezen naar de bestuurder werden toegeschreven. Hoewel dit klimaat is veranderd, vraagt het adviserend werken nog meer aandacht."*

Er is in de organisatie een enorme gedrevenheid om het goed te willen doen en het bestuur zo goed mogelijk te faciliteren. Ook zien wij kundige, loyale, ambitieuze en welwillende ambtenaren die zich staande proberen te houden binnen de (politieke) dynamiek in Horst aan de Maas. Wij onderschrijven bovenstaande uitdagingen die samen met een gepolariseerd politiek klimaat resulteren in een enorme worsteling om als organisatie haar eigen rol met een gerust hart in te vullen. Deze laatste woorden kiezen we bewust. In verschillende interacties die wij met de organisatie hadden was er sprake van een breed en diep gevoel van onzekerheid en twijfel of dat wat de organisatie levert goed genoeg is. Niet omdat de ambtenaren zelf niet geloofden in de kwaliteit van hun werk, maar vooral door wat de andere partij ervan zou kunnen vinden. Gecombineerd met het gevoel dat de normen van wanneer iets goed is niet expliciet zijn en per situatie kunnen verschillen, geeft dat een grote mate van onzekerheid en angst. Een aantal keren waren wij als onderzoekers op afstand getuige van het op niet constructieve en opbouwende wijze van aanspreken van ambtenaren rondom een casus, waarin zaken onterecht op hun bordje werden gelegd of er geen gezamenlijke probleembeleving werd gevoeld. Ook gaven ambtenaren aan dat er onnodig 'op de man' wordt gespeeld als een advies niet past bij de wensen van een bestuurder.

In een gesprek met de organisatie werd daarover het volgende gezegd: *"kunnen jullie de veiligheid borgen van medewerkers...het kan maar zo zijn dat de loyaliteit van medewerkers in twijfel wordt getrokken als hij zich uitsprekt en iemand er persoonlijk op wordt aangesproken met alle negatieve gevolgen van dien"*.

Dit zorgt voor een samenwerkingssfeer die wij duiden als 'continu op je hoede moeten zijn' dat ook in de organisatie een negatief effect heeft. De handelingsvrijheid, ruimte en slagkracht om vanuit de expertrol die de ambtenaar heeft te kunnen adviseren en handelen wordt beperkt. Waarbij de ambtenaar zich steeds afvraagt of de boodschap wel geslikt zal worden omdat het misschien niet in het straatje past van de ontvanger. Daarmee wordt - gelijk de quote die al eerder is aangehaald - alles politiek. Dit haalt de kracht uit de ambtelijke organisatie en ondermijnt haar functie in het gemeentelijke systeem en het samenspel in brede zin. Diverse keren werd er dan ook getwijfeld of de ambtenaar de mogelijkheid heeft om naar eer en geweten zijn werk te doen. Het geheel draagt bij aan de kramp in het systeem en stagnatie op de ontwikkeling ervan.

### **Het Droste-effect in het onderzoek - organisatie**

Ook in het onderzoek was hiervan sprake. Het onderwerp veiligheid kwam meermaals op tafel aan het begin van bijeenkomsten of andere interacties. Garanties daarvoor binnen het onderzoek werden aan ons gevraagd, niet alleen van de ambtenaren maar ook van hun direct leidinggevend.

Naar ons idee werd het onderwerp veiligheid daarmee nog nadrukkelijker en groter in de beleving van betrokkenen en niet alleen in het onderzoek. Met dit laatste bedoelen we dat we zagen dat de angst niet afnam. Door steeds maar weer de veiligheid te bevragen wordt die in de hoofden van mensen ook steeds groter en nadrukkelijker voelbaar en

een steeds grotere onneembare hobbel. Dit leidde in het onderzoek ertoe dat sleutelfiguren niet hun rol pakten, vanuit een terughoudendheid om in te stappen, met vertraging tot gevolg. Iedereen keek naar elkaar om de eerste stap te zetten.

Vragen waarvan wij *denken* dat deze speelden - wij kregen dit niet expliciet bevestigd maar verklaren voor ons de terughoudendheid van de ambtelijke organisatie - zijn: wil ik vol instappen en wat betekent dat? Hoe komt dit bij mij terug en wat wil ik dan prijsgeven? Hoe kan ik wat ik denk en voel zonder gevolgen prijsgeven? Hoe zitten anderen erin en waarbij sluit ik me aan?

In het kielzog daarvan liep het proces van het aanleveren van documentatie ook vertraging op. Er werd niet doorgepakt in het besluiten tot en het maken van een geschikte set aan documentatie, ondanks aangeleverde richtlijnen door Hiemstra en De Vries en de rekenkamer als opdrachtgever van het onderzoek. De andere geledingen waren hierin niet bijzonder ondersteunend. Uiteindelijk kwamen er meer dan 120 documenten nadat wij een workshop over de documentatie hadden georganiseerd. Daarmee waren wij, ondanks de hoeveelheid, zeer geholpen.

### 4.3 De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen

In documenten en gesprekken ervaren wij zeker de wens om het vertrouwen te herstellen, om op hoofdlijnen kaders te stellen en gericht te controleren. In de praktijk lijkt het lastig voor de raad om, ondanks het expliciet uitspreken hiervan, voldoende appèl te ervaren om uit deze dynamiek te stappen. Overigens lijken deze ambities ook niet in dezelfde mate breed te leven binnen de raad. Desondanks geeft de raad aan dat het samenspel binnen de raad verbetert. Het helpt daarbij dat de vergaderingen korter worden, zodat er ook ruimte is om na te praten: *Een 'derde helft' na vergaderingen, waarin zaken informeel kunnen worden besproken, helpt hierbij en hoeft niet altijd over de inhoud te gaan – Raadslid*

In de casus ICK Weisterbeek klaagden sommige raadsleden over de late en onvolledige informatievoorziening tijdens besluitvorming over de locatiekeuze en kredietaanvragen. Dit beperkte hun kaderstellende en controlerende rol. Hoewel de raad zich actief opstelde door vragen te stellen en betrokken te blijven bij participatieprocessen, voelde de oppositie zich vaak onvoldoende betrokken bij strategische keuzes. Hierdoor ontstond verdeeldheid binnen de raad over het eigenaarschap van beslissingen.

De controlerende rol van de raad werd in het windmolendossier sterk getest door een gebrek aan tijdige en volledige informatie van het college. De raad stelde kritische vragen over juridische en financiële aspecten, maar kreeg vaak pas laat inzicht in cruciale gegevens, wat de kaderstellende en controlerende rol bemoeilijkte. De vertegenwoordigende rol werd ook op de proef gesteld, omdat inwoners zich onvoldoende gehoord voelden in participatieprocessen. Dit leidde tot spanningen en een afnemend vertrouwen in de besluitvorming.

### 4.4 Het Droste-effect in het onderzoek

Een samenvatting van het Droste-effect in ons onderzoek vanuit het werken met de verschillende geledingen is:

- Aanwezigheid eisen van verschillende betrokkenen bij bepaalde stappen;
- Invloed willen hebben op de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd of anders beweren dat er geen medewerking wordt verleend;
- Iedereen wil overal bij betrokken zijn en 'over gaan';
- Niet willen meewerken tenzij harde garanties gegeven worden door...;
- Überhaupt niet willen meewerken omdat dat geen vereiste zou zijn;
- Niet het gesprek aangaan maar eisen wat er eerst geregeld moet zijn;
- Onze rol willen overnemen in een bijeenkomst;
- Sleutelfiguren pakken hun rol niet om het onderzoek mogelijk te maken, wij denken mede ingegeven door angst erop afgerekend te worden.
- Onze integriteit als onderzoekers bevragen zonder een motivatie die op feiten berustte. En oordelen dat de onderzoekopzet niet goed was zonder dat wij deze al hadden toegelicht.

Deze aspecten hebben in grote lijnen te maken met het onderwerp rolneming, dat met name is verstoord gezien vanuit de ordeningsprincipes 'plek' en 'bestemming' (systemisch perspectief).

## 5. Deelvraag 3: Informatievoorziening vanuit college aan de raad

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de derde deelvraag. In de beantwoording van de overige deelvragen is informatievoorziening ook een prominent thema. Goede informatie en communicatie is in samenwerking van cruciaal belang.

### 5.1 Conclusie

#### ***Hoe verloopt de informatievoorziening vanuit het college aan de raad (actief en passief)?***

De informatievoorziening vanuit het college aan de raad is formeel goed gestructureerd met verschillende instrumenten zoals raadsinformatiebrieven, conceptvoorstellen en informatiesessies. Er is een gedeelde ambitie om de kwaliteit en transparantie van deze informatie te verbeteren, onder andere door duidelijke afspraken over openbaarheid en toegankelijkheid. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat informatie niet altijd tijdig of in de juiste vorm wordt aangeboden, wat leidt tot frustratie binnen de raad. Dit komt mede voort uit de korte reactietermijnen en de hoeveelheid vragen die aan de organisatie worden gesteld. Sommige raadsleden ervaren soms dat informatie te algemeen of contextueel is. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er een overvloed aan technische (detail)vragen komt die niet altijd bijdragen aan beter besluitvormingsproces. Dit spanningsveld wordt versterkt door een brede behoefte aan informele informatie-uitwisseling, waarbij zowel raad als college zoeken naar een beter evenwicht tussen formele en informele kanalen.

Hoewel er verbeteringen zijn doorgevoerd, zoals een strakker proces voor vraag- en antwoordtermijnen en de introductie van een app voor communicatie, blijven er discussie en verschillende meningen bestaan over de effectiviteit hiervan. De oppositie ervaart soms een achterstand in informatievergaring, onder andere door de nauwere banden tussen wethouders en coalitiepartijen. Daarnaast wordt de hoeveelheid informatie als een uitdaging gezien; om volledig en transparant te zijn, wordt veel documentatie verstrekt, maar dit leidt er soms toe dat raadsleden soms moeite hebben om de kern van de informatie eruit te filteren. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel waarin extra vragen worden gesteld, wat de werkdruk verhoogt en de kwaliteit van het debat onder druk zet. Hoewel er structurele verbeteringen worden doorgevoerd, blijft het cruciaal om te blijven werken aan een efficiënte en constructieve informatievoorziening die bijdraagt aan vertrouwen en samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

### 5.2 Bevindingen ten aanzien van deelvraag 3: Informatievoorziening

Allereerst staan we stil bij de definities van en ambities voor informatievoorziening.

De definitie die we hanteren rondom de informatievoorziening vanuit college aan raad is: ‘De informatievoorziening vanuit het college en de ambtelijke organisatie richting de raad omvat het verstrekken van bestuurlijke, beleidsmatige en financiële informatie die de raad nodig heeft voor haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Dit omvat formele documenten en mondelinge toelichtingen, binnen wettelijke kaders en bestuurlijke afspraken.’

Vanuit de ambtelijke organisatie is er de ambitie om de informatievoorziening te verbeteren, hierbij wordt specifiek ook de kwaliteit van voorstellen genoemd:

*“Het besluitvormingsproces en de communicatie hierover verlopen effectiever en efficiënter en sluiten aan bij de wensen van de raad en het college.”* (Bidbook Organisatieontwikkeling HadM)

*“We werken aan betere en duidelijkere raadsvoorstellen, waarin het belang van de inwoner (hoe draagt dit bij aan brede welvaart en positieve gezondheid?) altijd wordt uitgelegd.”* (Horst aan de Maas Collegeprogramma)

Uit de gesprekken van de ambtelijke organisatie met een deel van de raadsleden blijkt dat er een gedeelde wens is om aan de formele vormen van informatievoorziening ook meer informele informatiemomenten te koppelen.

*"Een aanbeveling uit de gesprekken is om structureel informele gesprekken tussen raadsleden onderling en raad en college te voeren. Er moet gekeken worden hoe dit gestimuleerd en georganiseerd kan worden."* (Verslag gespreksronde dualisme)

De wijze waarop de informatievoorziening verloopt, wordt gestut met concrete afspraken tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Onderdeel van deze afspraken is bijvoorbeeld de volgende afspraak: *"Openbaarheid is regel. Indien het college stukken aan de raad aanbiedt, die niet openbaar zijn, geeft zij gemotiveerd aan waarom er sprake is van niet-openbaarheid."* (Document: overzicht afspraken raad, B&W en organisatie).

### 5.2.1 Over de kwaliteit van de informatievoorziening zijn de meningen verdeeld

Binnen het proces van de informatievoorziening merken wij spanning dat deels in de onderstroom wordt gevoed. De beleavingswereld van veel raadsleden en de organisatie ligt hierover sterk uit elkaar. Waar de raad zegt dat de informatie niet voldoende is en soms te weinig kwaliteit bevat, bestrijdt de organisatie dit standpunt. Zij geven aan dat er wel degelijk volledig, tijdig en goed wordt geïnformeerd. Er zijn wisselende beelden over de beantwoording van (technische) vragen. De ambtelijke organisatie heeft het gevoel dat er onnodig veel technische vragen worden gesteld die niet altijd constructief zijn gelet op het onderwerp. Sommige raadsleden hebben het gevoel dat de ambtelijke organisatie vooral veel context-informatie aanlevert, maar vaak geen specifiek antwoord geeft op de gestelde vraag. Tegelijkertijd geven sommige raadsleden ook aan dat ze soms meer meegenomen moeten worden als 'leek' in de professionele informatie vanuit de ambtelijke organisatie.

Volgens de organisatie ligt de oorzaak voor een groot deel bij het brede wantrouwen dat binnen de raad leeft - soms ook door de wisselwerking met het college - dat de raad een impuls geeft om onnodig extra vragen te stellen, die niet per se bijdragen aan betere besluitvorming. Het daarmee gepaard gaande ingaan op details leidt er in de raad toe dat de kwaliteit van het debat onder druk komt te staan.

Dit levert weer een ongewenste reflex van de organisatie op. Op verschillende momenten werd duidelijk dat de organisatie, om zeker te zijn dat er transparant en volledig genoeg wordt gecommuniceerd, veel informatie meestuurt met raadsinformatiebrieven of vragen die worden gesteld ter voorbereiding van een raadsvergadering. Wij zien hierin een angst voor het verwijt dat de organisatie niet goed communiceert - terwijl wij ook zien dat de organisatie tracht zo goed mogelijk te voldoen aan de behoefte van het bestuur. Hierdoor ontstaat het risico dat door de hoeveelheid stukken en pagina's raadsleden uit de meegestuurde stukken niet de informatie halen die zij nodig hebben. En dan vervolgens om meer informatie vragen, daarmee wordt dit een 'zichzelf versterkend proces'.

Ook in de documentatie wordt zichtbaar dat de randvoorwaarden voor dit proces onder druk staan *"We vinden het belangrijk dat raadsleden een open, vrij en ongedwongen klimaat binnen de gemeente ervaren als het gaat over het verstrekken en delen van (technische) informatie. Tegelijkertijd vinden we begrip en respect voor de positie en eigen verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie een basisvoorwaarde."* (Memo presidium raadsagenda).

Naast verschil van opvatting over tijdigheid, compleetheid en kwaliteit constateerden we dat:

- Het besluitvormingsproces formeel goed is georganiseerd met instrumenten zoals raadsinformatiebrieven, conceptvoorstellen en informatiesessies. Er liggen wel uitdagingen om de specifieke informatievoorziening per onderwerp te concretiseren. *"Samen met het college maken we voor de vastgestelde onderwerpen een ontwerp van het te volgen besluitvormingsproces (wel of geen startnotie, wie uitnodigen voor beeldvorming, etc.)"* (Memo presidium raadsagenda).
- Er wordt vanuit raad (en college) aangegeven dat de kwaliteit van de stukken vanuit het college verbeterd kan worden. Dit wordt door de ambtelijke organisatie misschien herkend, aangezien het is opgenomen in het Bidbook organisatieontwikkeling. *"Leden van de gemeenteraad en het college vragen om betere stukken (niet alleen raadsvoorstellen, ook collegevoorstellen, raadsinformatiebrieven en brieven). Dan hebben ze het niet (alleen) over een typefout of spelling, maar over de juridisch correcte verwoording van een besluit en een logische opbouw en motivering/argumentatie onder een besluit."* Wat opvalt in deze formulering is dat er niet gesproken wordt over *"de organisatie wil zich ontwikkelen in het schrijven van betere stukken"*, maar dat gekozen is voor de

formulering: “leden van de gemeenteraad en college vragen om betere stukken”. Wij denken, door deze formulering, dat de organisatie zich van dit ontwikkelpunt geen eigenaar voelt. Ondersteunend aan deze gedachte is de wanhoop die wij ervoeren in de organisatie over het oordeel van de kwaliteit van de stukken in de andere geledingen en de vaak overtuigde geuite mening dat de organisatie het met bovenstaande kwalificatie niet eens is. Zonder eigenaarschap - wel of niet terecht - en zonder verdere aansturing zal met dit punt niks gebeuren vermoeden wij.

- In de praktijk ervaren oppositiepartijen soms een achterstand in informatievergaring, met name vanwege het nauwe contact tussen wethouders en coalitiepartijen. Hoewel er geen formele beperkingen zijn, bestaat het gevoel dat belangrijke informatie eerder of vollediger beschikbaar is voor de coalitie. Of dat de informatiedichtheid- en hoeveelheid groter is voor de coalitiepartijen. Dit schaadt het vertrouwen en de samenwerking binnen de raad. Maar ook de efficiency van raadsvergaderingen. Bijvoorbeeld door het te uitgebreid de tijd nemen om vragen te stellen.
- Het belang voor inwoners is vaak onvoldoende uitgewerkt. Hoewel het belang van inwoners in theorie centraal zou moeten staan, komt dit in de praktijk niet altijd goed naar voren. Vooral in de toelichting van maatschappelijke impact en brede welvaart wordt de link met inwoners vaak onvoldoende concreet gemaakt. Hierdoor kan het voor raadsleden en inwoners onduidelijk blijven hoe een voorstel bijdraagt aan hun belangen. Dat maakt het ook lastiger om publieke waarde te benoemen en daarmee een dragende motivering te kunnen bieden<sup>7</sup>.

### 5.2.2 Verbeterstappen die in gang zijn gezet rondom de informatievoorziening

In het proces van informatievoorziening zijn inmiddels stappen gezet, hoewel de overgang naar een uniform proces voor informatievoorziening nog in ontwikkeling is.

- Horst aan de Maas wil de kwaliteit van raadsvoorstellen verbeteren:  
*“Met elkaar goede afspraken maken over hoe we als organisatie heldere raadsvoorstellen maken en elkaar hieraan houden. Denk aan toetsing door leidinggevend, coaching door collega’s, afspraken met portefeuillehouders en het aanbieden van trainingen heldere voorstellen schrijven.”*
- Het proces van het beantwoorden van raadsvragen is onlangs verbeterd, met meer tijd tussen vraag en antwoord, wat zorgt voor rust en een beter proces. Raadsleden geven aan dat ze ook meer tijd hebben om de antwoorden te verwerken op hun vragen wat bijdraagt aan de kwaliteit van hun werk. *“Voorheen werden vragen in het weekend gesteld, zodat er langer kon worden nagedacht over de antwoorden. Door de termijnen te verschuiven, is dit verbeterd”*. We hebben enkel positieve geluiden gehoord binnen raad, college en ambtelijke organisatie over deze aanpassingen. Daarmee laat deze procesverbetering zien dat praktische verbeteringen kunnen leiden tot een verbetering in het samenspel.
- Sinds 1 januari is er een app waarin communicatie tussen raad en organisatie plaatsvindt rondom het stellen en beantwoorden van technische vragen. Raadsleden kunnen vragen stellen en de ambtelijke organisatie kan deze via de app beantwoorden. Dit is tevens een officieel kanaal voor vragen van de raad over raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven en beantwoording van ingekomen brieven.
- Er zijn nog wisselende beelden bij raadsleden over de waarde van deze app. Dit wisselt van zeer positief tot kritisch.
- Meer gestructureerde en frequente informele gesprekken tussen college, coalitie en oppositie, evenals een betere uitleg van de stappen in besluitvorming, leveren bijdragen aan een meer transparant proces. Hier heeft de organisatie ook opvolging aan gegeven met positieve effecten tot gevolg. Elke vier weken wordt er in het presidium afgestemd over planning en verwachtingen. De verwachting is dat dit bijdraagt aan de kwaliteit en professionaliteit binnen het gehele systeem en de relatie tussen ambtelijke organisatie en college.
- Het opstellen van een jaarplanning geeft het presidium een beter beeld van de gemeentelijke processen.

De hierboven genoemde verbeterstappen lijken meer rust te creëren en verhogen de kwaliteit van informatievoorziening volgens de organisatie. *“Daarnaast zijn er voor de relatie met het college drie verbetertrajecten geformuleerd, waaronder het bestuurlijk-ambtelijk samenspel, dat blijvend aandacht krijgt.”* De organisatie gaf daarover

<sup>7</sup> Zie ook de theorie van public value van Mark Moore ( Moore, M. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, 1995)

aan dat er steeds meer aandacht is voor evaluatie en reflectie, wat leidt tot betere onderlinge verhoudingen en de raadsleden hebben inmiddels de contactgegevens van de managers in de organisatie. Alle geledingen zien dit als iets positiefs. Dit vraagt blijvende aandacht om te sturen op de scherpe afbakening van het contact op technische informatie zonder politiek te worden. Er is geïnvesteerd in projectmatig werken dat nu de norm is, met een duidelijke routeplanning aan de voorkant. Dit gebeurde volgens de organisatie bijvoorbeeld bij het windmolenproject: *“vooraf werd bepaald wat nodig was, waarna dit gedurende het project werd afgestemd met college en raad.”*

#### Overige quotes

“Er is sprake van symbolische politiek; soms wordt informatie niet vertrouwd en worden extra vragen gesteld zonder dat dit bijdraagt aan een beter besluit.”

“Ik wil niet dat mijn medewerker hiervan last gaat krijgen en zijn loyaliteit zal worden betwist.”

“De kennis van de raad wordt soms overschat; er wordt veel informatie gedeeld, maar niet altijd op de juiste manier verwerkt.”

“Er moet meer aandacht komen voor reflectie en strategisch denken voordat tot actie wordt overgegaan.”

“De raad accepteert niet altijd de uitkomst van besluiten en betitelt deze soms als onbetrouwbaar of niet integer.”

“Er wordt steeds meer gespiegeld en geëvalueerd, wat leidt tot verbeteringen in rolverdeling.”

“De raad functioneert beter op projectniveau, waar rollen nu duidelijker zijn belegd.”

“We hebben een app gemaakt om vooraf vragen te stellen. Dan gaan gemeenteraadsleden de antwoorden ter discussie stellen.”

### 5.3 De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen

In de casus IKC Weisterbeek klaagde de raad over de late informatie rondom cruciale kwesties zoals kredietaanvragen en de keuze voor een nieuwe locatie. Dit beperkte het vermogen van de raad om tijdig besluiten te nemen. Een positief voorbeeld was de uitgebreide participatie met betrokkenen, waarbij het college meermaals rapporteerde over voortgang en uitdagingen, maar de consistentie en timing lieten te wensen over.

In het windmolendossier waren dezelfde problemen zichtbaar. Het college informeerde de raad via rapportages en bijeenkomsten, maar essentiële juridische en financiële informatie werd vaak laat gedeeld. Dit leidde tot frustraties bij sommige raadsleden en bemoeilijkte hun controlerende rol. Een positieve uitzondering was de themabijeenkomst over gezondheidsaspecten, waar de informatie als helder en constructief werd ervaren.

### 5.4 Het Droste-effect in het onderzoek

In het onderzoek was het lastig om tijdig documenten en informatie te ontvangen. Hierboven hebben wij al aangegeven waardoor dit naar ons idee ontstond; samenvattend: een onzekerheid en angst in de organisatie waardoor er geen knopen werden doorgehakt en sleutelfiguren niet hun rol pakten. Maar ook was het niet duidelijk wie daarvoor kon en zou moeten zorgen. Dit gold overigens ook voor informatie die wij aan andere geledingen vroegen. We kwamen tegen dat we dat we meermaals betrokkenen moesten herinneren aan het uitblijven van een antwoord op een mail van onze kant.

Daarnaast bleek het lastig om de communicatie rondom stappen in het onderzoek vorm te geven. Contactpersonen en contactgegevens bleven lang onduidelijk, de informatieve en logistieke taak werd niet expliciet belegd en de informatieverstrekking tussen de geledingen en aan de geledingen over het onderzoek in informatieberichten gaven wij zelf vorm. Zo ook voor het intranet in de organisatie.

## 6. Deelvraag 4: Een lerende organisatie in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 4 die gaat over 'lerende organisatie'. Dit is een cruciaal onderwerp aangezien verandering begint met leren. Vanuit wetenschappelijke kennis weten we dat verandervermogen direct voortkomt uit het leervermogen binnen een systeem van interacties.

### 6.1 Conclusie

***Hoe wordt, in het kader van de samenwerking tussen raad en college, invulling gegeven aan de ambitie om een lerende organisatie te zijn?***

De ambitie om een lerende organisatie te zijn, wordt in Horst aan de Maas breed gedragen en expliciet benoemd in zowel het hoofdlijnenakkoord als het collegeprogramma. Hierin wordt het belang van reflectie, kennisdeling en bijsturing onderstreept. Desondanks blijkt uit de praktijk dat deze ambitie nog onvoldoende vertaald wordt naar concrete en structurele handelingsopties binnen het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Hoewel er initiatieven zijn zoals halfjaarlijkse reflectiemomenten en incidentele evaluaties, zijn deze vaak losstaand en niet ingebed in een overkoepelende leercultuur en leerstructuur. Het leren wordt niet voldoende op organisatie- of systeemniveau georganiseerd en aangestuurd. Hierdoor blijft het leereffect beperkt en ontbreekt de continue doorontwikkeling.

De samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie wordt belemmerd door een gebrek aan onderlinge vertrouwen en een dynamiek die leidt tot 'eilandvorming'. Deze versnippering zorgt ervoor dat leren vooral binnen de eigen geledingen plaatsvindt en niet structureel in het samenspel *tussen* de verschillende partijen. Dit wordt versterkt door een cultuur waarin medewerkers zich onvoldoende veilig voelen om open te reflecteren en fouten als leermomenten te zien. De huidige situatie zet het leer- en verandervermogen binnen de gemeente sterk onder druk, waardoor het steeds lastiger wordt om nieuwe inzichten toe te laten en te vertalen naar verbeteringen in de praktijk. Daarin schuilt een groot risico dat de verschillende partijen in de driehoek de relevantie voor elkaar verliezen. De impulsen om met elkaar en van elkaar te leren zullen, indien dit gebeurt, alleen maar minder worden. Hoopgevend is dat er heel duidelijke en goede ambities liggen, dat is een eerste stap. Indien het Horst aan de Maas lukt om deze ambities uit te werken naar concrete samenhangende leeractiviteiten en daarnaast actief werkt aan de condities om leren te ondersteunen, zal er een enorme ontwikkelingsimpuls uitgaan voor het hele systeem. Samenwerking ontwikkelt zich direct mee.

### 6.2 Bevindingen ten aanzien van deelvraag 4: Lerende organisatie

Allereerst staan we stil bij de definities van en ambities voor 'lerende organisatie'.

Als definitie van organisatieleren gebruiken wij het volgende:

'Het proces van kennisverwerving, creatie, opslag, gebruik en deling dat leidt tot een verandering in individueel en collectief denken of handelen'.<sup>8</sup>

Dit proces van leren begint indien er binnen een systeem voldoende urgentie/aanleiding, pijn én tegelijkertijd veiligheid bestaan om te leren. Urgentie en pijn worden beleefd in Horst aan de Maas, veiligheid helaas bevreesd. Dit blokkeert het leren in grote mate. Daarnaast dienen de volgende condities in een systeem tot wasdom te komen:

1. Psychologische veiligheid om kwetsbaar te kunnen zijn en te leren, te kunnen delen waarmee geworsteld wordt en waarbij leidinggevend een voorbeeld zijn;
2. Het continue werken aan je 'backhand', 'blinde vlek' (we checken altijd aannames);
3. Continue aandacht voor de groei van een fixed mindset naar growth mindset;
4. Risico's nemen en fouten maken is normaal;

<sup>8</sup> Argote & Miron-Spektor, 2011; Crossan et al., 1999

5. Actief leren van fouten (dialoog, continu verbeteren voorop);
6. Voortdurende constructieve feedback (dagelijks);
7. Dagelijkse reflectie op eigen handelen is de norm en wordt gestimuleerd;
8. Aandacht voor het leren verdragen en omgaan met het niet-weten;
9. Managers zijn er voor de mensontwikkeling en niet voor de inhoud;
10. Er is aandacht voor het vergroten van het persoonlijk leiderschap.

Horst aan de Maas zet in op een cultuur waarin leren centraal staat, met aandacht voor reflectie, aanpassing aan veranderende omstandigheden en ruimte om fouten te maken. De ambitie om een lerende organisatie te zijn is uitgewerkt in het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma. Hierin wordt het belang van structurele reflectie, kennisdeling en bijsturing benadrukt. Dit zien we ook terug in documenten rondom de organisatieontwikkeling. *"We zijn een lerende organisatie. Blijven leren is ook het devies voor bestuurlijke vernieuwing. Er is geen eindpunt; we blijven verbeteren. Ieder halfjaar blikken we terug op de stappen die met elkaar hebben gezet; een moment van bewuste reflectie. Wat ging goed? Wat kan beter? Dat gesprek voeren we in een informele setting, bij voorkeur buiten de raadszaal."* (Uit: Horst aan de Maas – Collegeprogramma)

In de ingezette organisatieontwikkeling wil de organisatie dat er nadrukkelijk een lerende organisatie wordt gecreëerd. Dit blijkt uit de volgende citaten:

*"Fouten maken hoort erbij. We praten erover en leren ervan."* (Uit: V5 HadM boekje roadshow zonder afloop)

*"We blijven verbeteren en raken nooit uitgeleerd. We zijn nieuwsgierig, verkennen kansen, pionieren en kiezen voor creatieve, niet alleen maar voor de voor de hand liggende oplossingen."* (Uit: V5 HadM boekje roadshow zonder afloop)

Het college benoemt haar ambitie rondom een lerende organisatie in de context van de bestuurlijke vernieuwing. Tegelijkertijd moet het ook onderdeel worden van de dagelijkse manier van werken in de organisatie:

*"Informatie over klanttevredenheid, medewerkerstevredenheid en effectiviteit/efficiëntie van onze werkprocessen zijn de input voor een programma van continue verbetering."* (Uit: Horst aan de Maas Collegeprogramma)

We stellen vast dat deze ambities een groot deel van de condities voor een lerende organisatie betreffen. Dat is een sterk uitgangspunt. Ontwikkeling begint immers ook bij het expliciet maken waar je naartoe wilt bewegen.

### 6.2.1 Beperkte uitwerking ambities voor lerende organisatie in handelingsopties en leerstructuren

Om bovenstaande condities voor het zijn van een lerende organisatie te realiseren, is een concreet actieplan nodig met meetbare doelstellingen en duidelijke verantwoordelijkheden. Hoewel er afspraken zijn over bijvoorbeeld halfjaarlijkse reflectiemomenten en het betrekken van medewerkers bij ontwikkeltrajecten ontbreekt er een dergelijk actieplan dat deze ambities vertaalt naar dagelijkse praktijk. Er lijken wel initiatieven te zijn rondom leren, maar deze lijken veelal incidenteel en losstaand georganiseerd te worden. Rondom de raad zien we dat de griffie en de ambtelijke organisatie meerdere evaluatiemomenten hebben begeleid, hierdoor lijkt de raad gefaciliteerd te worden met een structuur om te evalueren en te leren.

Een veelzeggende uitspraak in de presentatie rondom de organisatieontwikkeling lijkt ook van toepassing te zijn op het bereiken van de ambities van Horst aan de Maas als lerende organisatie. Daarin lezen we dat het duurzaam en gestructureerd leren en verbeteren een uitdaging is. Focus en sturing op de ambities met behulp van goede afspraken rondom het leren ontbreekt vooralsnog:

*"We werken keihard, zetten onze tanden in de meest uiteenlopende projecten en hollen vooruit. Ons ondernemende karakter helpt ons daarbij. Maar in die snelheid missen we focus en sturing en vergeten we om goede afspraken te maken, terug te blikken en te leren."* (Uit: V5 HadM boekje roadshow)

Er wordt dan ook veel gezegd over het leren in Horst aan de Maas, maar voor zover wij weten is er geen plan of document die de leervisie, -interventies en – inspanningen in samenhang beschrijft. Dit plan is bij navraag niet aan ons verstrekt.

## 6.2.2 Leer- en verandervermogen staat ondanks heldere ambities onder druk

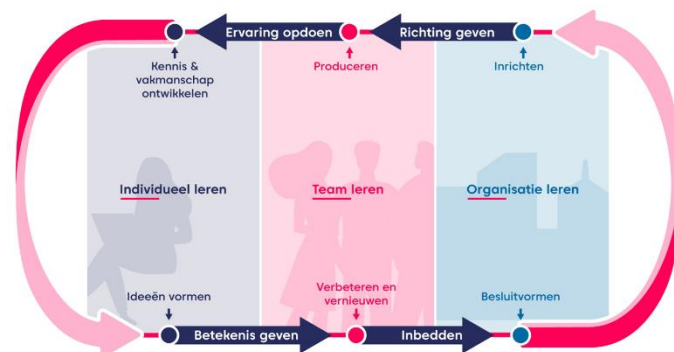
Het plan om leren onderdeel te maken van de dagelijkse praktijk moet samengevat, gelijk de condities, gericht zijn op het stimuleren van een open cultuur, het faciliteren van leertrajecten en het integreren van reflectiemomenten in de reguliere werkprocessen. Daarnaast is het belangrijk dat medewerkers elkaars manier van denken uitdagen, open vragen kunnen en durven stellen en werken in een context waarin fouten niet afgestraft worden maar gezien worden als kansen om te leren. Managers moeten het goede voorbeeld geven en met elkaar overeenkomen wat dit van hen vraagt, zodat de norm helder en ondubbelzinnig is. Wij zien echter dat, vanuit het gegeven dat de politieke klimaat conditie 1 zeer op de proef stelt (psychologische veiligheid), alle condities inmiddels onder druk staan.

Daarbij heeft Horst ook nog eens last van de erfenissen uit het verleden. In Horst aan de Maas is er de afgelopen jaren veel gebeurd. Er vonden verschillende herindelingstrajecten plaats - hierboven al toegelicht - met bijkomende issues op rollen, plekken en professionalisering van werkprocessen vanuit één grotere organisatie. Er speelden meerdere integriteitskwesaties, een windmolendossier met veel spanningen en confrontaties en een raad met de nodige wisselingen en conflicten. Mede daardoor ontstond er laag vertrouwen in het doeltreffend, doelmatig, en rechtmatig handelen van het college. Wat vervolgens de dynamiek en samenwerking met en in de organisatie sterk beïnvloedt en er, in het kielzog daarvan, loyaliteitsissues ontstaan.

Dit heeft bijgedragen aan wat wij duiden als 'eiland-vorming' in de dynamiek en het nog niet kunnen doorbreken van de eerdergenoemde eenzaamheid en het gevoel er alleen voor te staan. Op allerlei niveaus. We hebben tot zover nog geen ideeën gehoord hoe dit actief te doorbreken. Iedereen is zich ervan bewust dat er een investering nodig is op het open en constructief het gesprek aangaan. Dat de samenwerking op allerlei manieren en terreinen een andere invulling moet krijgen (getuige dit onderzoek) en er letterlijk meer gezamenlijkheid moet ontstaan. Lukt dit niet, dan komt leren binnen het gehele systeem beperkt op gang.

De eiland-vorming heeft effect op het leren. Individueel en teamleren vindt misschien wel plaats maar inzichten vinden dan geen weg naar organisatieleden. Om dat te bereiken is er meer nodig. De wetenschappelijke inzichten over

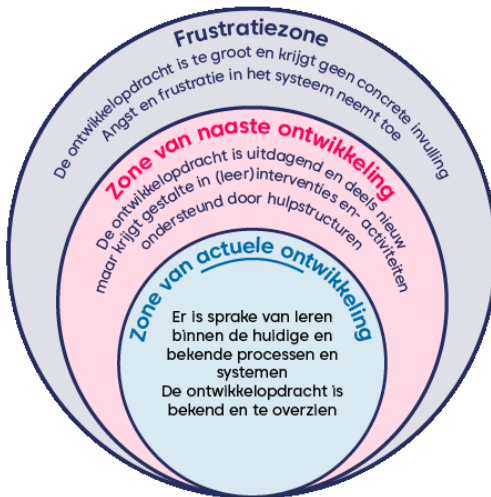
leren vertellen ons dat leren altijd plaatsvindt en ook 'georganiseerd' moet worden om de vruchten ervan te plukken. Dat betekent dat er op organisatieniveau (meer) structuren en instrumenten moeten komen om opgedane kennis en inzicht te ontsluiten naar het collectief. Zodat nieuwe *gezamenlijke* handelingsopties en perspectieven ontstaan en een systeem zich kan ontwikkelen.



We zien dat er vooral binnen de diverse geledingen reflectiemomenten worden georganiseerd en maar zeer

beperkt *tussen* de geledingen. Structurele reflectiemomenten tussen raad, college en ambtelijke organisatie mag je, gezien het huidige samenspel, verwachten maar ontbreken. Veelzeggend is dat het windmolendossier uitgebreid is geëvalueerd binnen de ambtelijke organisatie, maar dat tot dit rekenkamer onderzoek een gezamenlijke reflectie met raad, college en ambtelijke organisatie niet heeft plaatsgevonden. De ambtelijke organisatie geeft aan het windmolendossier uitgebreid te hebben geëvalueerd, deze evaluatie is echter niet gedeeld met de raad en college. Dit geldt evenzeer voor de andere geledingen.

Het gegeven dat het moeilijk blijkt om de condities voor een lerende organisatie te borgen en dat het leren niet voldoende op organisatieniveau gestructureerd wordt georganiseerd, draagt het gevaar van stilstand in zich. De situatie zorgt ervoor dat er zich in alle gelederen een 'kramp' heeft genesteld, waarmee er ook een kramp in het gehele systeem is ontstaan. Dit heeft als effect dat het leer- en verandervermogen binnen het systeem *zeer* onder druk staat en het vormen van nieuwe meningen (o.a. over elkaar), het aanleren van ander gedrag en het open vergaren van inzichten belemmerd wordt. Daarin schuilt een gevaar waarvan iedereen zich latent bewust is, maar waar nog geen woorden aan gegeven zijn. Als wij dat wel doen geven we het volgende perspectief mee:



Hier doet zich wat ons betreft een belangrijk aspect gelden uit de leertheorie van Vygotsky<sup>9</sup>, namelijk: Mensen en systemen (zoals organisaties) ontwikkelen zich effectief als zij zich steeds weer opnieuw weten te 'stretchen' naar de zogenaamde zone van naaste ontwikkeling. Een te grote (ontwikkelings)vraag ineens leidt tot frustratie en verlamming, iets niet meer kunnen overzien, afhaken etc. Dat vraagt om steeds toelaten van nieuwe input en stukjes nieuwe kennis waarmee gewerkt kan worden. Als er geen mogelijkheden zijn om nieuwe input, kennis en inzichten toe te laten - bijvoorbeeld doordat giftige samenwerkingsdynamiek het échte gesprek en het oordeelsvrij uitwisselen van standpunten vanuit respect voor elkaar niet langer mogelijk is - stopt de duurzame doorontwikkeling en implodeert een systeem. Dan is het steeds minder mogelijk om het gat tussen bestaande kennis, inzicht en vaardigheid en de benodigde kennis, inzicht en vaardigheid te

overbruggen. Taakbekwaamheid en -toegerustheid gaan achteruit. Het systeem wordt irrelevant en de partijen binnen het systeem verliezen de relevantie voor elkaar. Dit geldt evenzeer voor een onderwerp als 'hoe werken we duurzaam effectief samen en geven we vorm aan bestuurlijke vernieuwing', als voor vakmatige inhoudelijke ontwikkeling.

Het bovenstaande onderstreept het belang van meer aandacht voor (proces)interventies gericht op leren door het in gesprek brengen van de partijen en het naar boven brengen van de onderstroom. In de huidige situatie blokkeert dit en wordt het zicht op onderliggende gedachten en overtuigingen, frustraties, behoeftes vertroebeld. Wordt er steeds minder kennis, inzichten en meningen gedeeld of nieuwe aanvaard.

### 6.3 De praktijk: reflectie vanuit de twee casussen

In de casus IKC Weisterbeek toonden de raad en het college bereidheid om te leren, bijvoorbeeld door een participatief proces op te zetten na eerdere kritiek op de besluitvorming. Reflectiemomenten werden gehouden, maar waren vaak incidenteel en werden niet consistent opgevolgd. Dit belemmerde de transitie naar een volledig lerende organisatie.

Het windmolendossier toont vergelijkbare uitdagingen. Hoewel reflectie en bijsturing in enkele themabijeenkomsten plaatsvonden, werd de input vaak beperkt gebruikt om structurele verbeteringen door te voeren. Het stilleggen van het project illustreerde de behoefte aan een meer geïntegreerde en proactieve benadering om te leren van fouten en spanningen te verminderen.

### 6.4 Het Droste- effect in het onderzoek

Tijdens het onderzoek van de rekenkamer bleek het niet mogelijk om gezamenlijk (college, raad en organisatie) naar de casussen te kijken en deze te onderzoeken. Terwijl er toch al een aantal maanden verstreken was.

<sup>9</sup> Van der Veer, René, *Continuum library of educational thought, Lev Vygotsky*, Den Haag 2007

## Bijlage 1: Bevindingen in casus IKC Weisterbeek

In dit hoofdstuk verdiepen we op de casus IKC Weisterbeek. Voor een goed overzicht van de casus IKC Weisterbeek delen we allereerst een chronologisch overzicht van de casus in verhalende vorm. Vervolgens geven we langs de casus van IKC Weisterbeek inzicht in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie in de praktijk. Dit doen we op het niveau van de diverse aspecten uit het toetsingskader:

| Aspecten                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Doelen - Gedeelde ambitie en doelen, een helder handelingsperspectief                                                               |
| Rollen en taken - Gedeeld en expliciet beeld van wat van wie wordt verwacht, formeel en informeel en regelmatig over gecommuniceerd |
| Processen, werkafspraken en systemen. Een heldere werkwijze en gedocumenteerde werkprocessen en procedures en afspraken             |
| Interactie. Effectiviteit interpersoonlijke relaties, aandacht voor individu en collectief                                          |
| Lerende organisatie. In staat om aan te passen aan veranderende omstandigheden en zich te verbeteren, sfeer van 'fouten maken mag'  |

### Chronologische samenvatting van de casus IKC Weisterbeek:

Hieronder delen we een chronologische samenvatting van de casus IKC Weisterbeek.

#### Deel 1: Van eerste plannen tot de motie herhuisvesting (2018 – 2019)

De gemeente Horst aan de Maas werkt in 2018 aan het Integraal Huisvestingsplan (IHP), waarin de toekomst van onderwijshuisvesting wordt bepaald. Dit proces loopt echter vertraging op door het ontbreken van een definitief kwaliteitskader, waardoor verdere besluitvorming wordt uitgesteld (6 februari 2018, RIB voortgang IHP).

In de loop van 2018 en 2019 worden verschillende thema's besproken, waaronder de staat van schoolgebouwen, capaciteitsvraagstukken en de relatie met andere maatschappelijke voorzieningen, zoals binnensportaccommodaties. De raad wordt hierover bijgepraat tijdens themabijeenkomsten (22 januari 2019, Themabijeenkomst raad IHP).

Begin 2019 worden de problemen rondom OBS Weisterbeek steeds urgenter. De school verkeert in een slechte staat en de directie maakt zich zorgen over het tempo van de besluitvorming. Dit wordt in een brief van 26 februari 2019 aan de gemeente kenbaar gemaakt. Kort daarna besluit de gemeenteraad een motie aan te nemen voor de herhuisvesting van Weisterbeek (19 maart 2019, Motie herhuisvesting OBS Weisterbeek). Daarmee wordt de school een prioriteit binnen het IHP.

#### Deel 2: Vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan (2019 – 2020)

Na de aangenomen motie wordt er verder gewerkt aan het IHP, waarbij de plannen voor schoolhuisvesting worden aangescherpt. De gemeenteraad besluit om het IHP voor de periode 2020-2024 te bespreken, met als doel knopen door te hakken over de volgorde van investeringen (18 juni 2019, Raadsbesluit opiniërend bespreken IHP).

In 2020 wordt duidelijk dat de ontwikkelingen in het centrum van Horst invloed zullen hebben op de onderwijsvoorzieningen. Er wordt gepleit voor een integrale benadering van stedelijke ontwikkeling, waarin scholen, wonen en maatschappelijke functies samenhangend worden aangepakt (21 januari 2020, Motie Integrale ontwikkeling centrum Horst).

Tijdens een themabijeenkomst in juni 2020 worden de stand van zaken, financiële consequenties en planning van het IHP besproken. Er is sprake van een actualisatie op basis van nieuwe leerlingprognoses en wijzigingen in het ruimtelijk beleid (23 juni 2020, RIB actualisatie IHP). Uiteindelijk wordt op 15 december 2020 het IHP 2020-2035 definitief vastgesteld door de gemeenteraad. Dit betekent dat de plannen voor IKC Weisterbeek officieel onderdeel worden van het beleid.

**Deel 3: Ontwikkeling van plannen voor nieuwbouw op de bestaande locatie (2021 – 2022)**

Na de vaststelling van het IHP wordt gewerkt aan de daadwerkelijke uitvoering van de plannen. In maart 2021 wordt tijdens een themaraad specifiek gekeken naar Horst-West en Weisterbeek. Daarbij worden ruimtelijke mogelijkheden en de impact op de wijk besproken.

Later in 2021 wordt een participatietraject opgezet om belanghebbenden te betrekken bij de uitwerking van de plannen (21 oktober 2021, Themaraad participatie Horst – West en Weisterbeek). In januari 2022 vindt een themabijeenkomst plaats waarin de locatiekeuze en de gevolgen voor de omgeving worden toegelicht. De participatieresultaten worden verzameld en verwerkt in een raadsinformatiebrief (18 januari 2022, RIB info participatieproces Weisterbeeklocatie).

Dit leidt tot een formeel besluit van de gemeenteraad op 8 maart 2022 om krediet beschikbaar te stellen voor de nieuwbouw van IKC Weisterbeek op de bestaande locatie. Met deze goedkeuring lijkt de herhuisvesting concreet te worden.

**Deel 4: Twijfels over de bestaande locatie en zoektocht naar een alternatief (2022 – 2023)**

Na het raadsbesluit ontstaan er echter twijfels over de haalbaarheid van de nieuwbouw op de bestaande locatie. In de loop van 2022 wordt duidelijk dat de ambities voor Weisterbeek niet volledig gerealiseerd kunnen worden op de huidige plek. Er is sprake van ruimtegebrek, beperkte uitbreidingsmogelijkheden en knelpunten rondom parkeren en groenvoorzieningen.

Tijdens een themaraad in december 2022 wordt besproken dat een nieuwe locatie wellicht een betere oplossing biedt. De raad neemt hierover een motie aan. In april 2023 wordt dit verder onderbouwd in een raadsinformatiebrief, waarin de gemeente aangeeft een alternatief te onderzoeken (18 april 2023, RIB actualisatie IHP).

In juni 2023 wordt officieel besloten om IKC Weisterbeek te verplaatsen naar een nieuwe locatie 'Aan de Kabroeksebeek'. Dit wordt gepresenteerd als onderdeel van een brede gebiedsontwikkeling, waarin naast de school ook woningbouw en een groene leefomgeving worden gerealiseerd (20 juni 2023, RIB nieuwe locatie IKC Weisterbeek).

**Deel 5: Definitieve vaststelling en start bouw (2024)**

Na de locatiebeslissing wordt gewerkt aan de verdere uitwerking van het plan. In februari 2024 wordt een definitief schetsontwerp gepresenteerd. Daarnaast wordt de gemeenteraad gevraagd om een aanvullend krediet van €2.140.000, vanwege stijgende bouwkosten en een grotere groei van het aantal leerlingen dan eerder voorzien. Ook wordt er €840.000 beschikbaar gesteld voor bewegingsonderwijs (6 februari 2024, Raadsbesluit aanvullend krediet OKC Weisterbeek).

Naast de financiële aspecten wordt ook gekeken naar verkeersmaatregelen. Er wordt een plan goedgekeurd voor de aanleg van een rotonde en een veilige oversteekroute voor schoolkinderen bij de nieuwe locatie (6 februari 2024, Raadsbesluit veilige oversteek kruispunt Westsingel-Schoolstraat).

Op 10 september 2024 stelt de gemeenteraad het gewijzigde bestemmingsplan voor Aan de Kabroeksebeek vast. Hiermee is de laatste juridische hobbel genomen (10 september 2024, Raadsbesluit gewijzigd vaststellen BP Aan de Kabroeksebeek). Momenteel werkt de gemeente aan het bouwrijp maken van de locatie. De verwachting is dat de daadwerkelijke start van de bouw van IKC Weisterbeek op 1 april 2025 start.

Aan het einde van dit hoofdstuk staat een specifiekere chronologie per gedeeld document.

## Bevindingen in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie in de casus IKC Weisterbeek

In de casus IKC Weisterbeek zijn verschillende stappen ondernomen om de samenwerking tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie te verbeteren. Deze stappen passen binnen de vier doelen van bestuurlijke vernieuwing in Horst aan de Maas. De stappen zijn:

### 1 Themabijeenkomsten en informele overlegmomenten

De gemeente heeft thema-avonden en informele overleggen geïntroduceerd als werkvorm om het gesprek tussen raad, college en ambtelijke organisatie te versterken. In deze bijeenkomsten werd de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de plannen voor IKC Weisterbeek. De bijeenkomsten waren bedoeld om buiten de politieke arena inhoudelijke discussies te voeren, zodat besluiten beter voorbereid konden worden.

### 2 Stapsgewijze besluitvorming met tussentijdse updates

Het college en de ambtelijke organisatie hebben geprobeerd om de gemeenteraad tussentijds op de hoogte te houden via raadsinformatiebrieven en actualisaties van het IHP (23 juni 2020, 18 april 2023). De raad kreeg regelmatig updates over de planning, financiële aspecten en locatiekeuzes. Dit had als doel om de raad vroegtijdig te laten aanhaken bij strategische thema's en de controlefunctie te versterken.

### 3 Participatie en betrokkenheid van stakeholders

De gemeente betrok inwoners en belanghebbenden actief bij de planvorming. Er werd een participatietraject opgezet om bewoners en betrokken partijen inspraak te geven over de locatie en inrichting van IKC Weisterbeek (18 januari 2022, RIB info participatieproces Weisterbeeklocatie). Dit heeft bijgedragen aan meer begrip tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad, door een breder gedragen besluitvorming.

### 4 Flexibiliteit en aanpassingsvermogen in besluitvorming

Een cruciale stap in het proces was de heroverweging van de locatie in 2023. Oorspronkelijk was het plan om de school op de bestaande locatie te vernieuwen, maar in de loop van de uitvoering werd duidelijk dat dit niet haalbaar was (20 juni 2023, RIB nieuwe locatie IKC Weisterbeek). Dit leidde tot een besluit om de locatie te verplaatsen naar Aan de Kabroeksebeek, waarmee de gemeente liet zien dat ze kon bijsturen op basis van nieuwe inzichten.

### 5 Verbetering van financiële onderbouwing en transparantie

In 6 februari 2024 werd een aanvullend krediet aangevraagd vanwege stijgende kosten en een groter aantal leerlingen. De ambtelijke organisatie zorgde hierbij voor een onderbouwd en transparant raadsvoorstel, passend bij de bestuurlijke ambitie om helder en professioneel bestuur te voeren. Door deze stap werd de gemeenteraad beter in staat gesteld om haar kaderstellende rol in te vullen.

Uit de casus IKC Weisterbeek blijkt een redelijk goed samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. *“Bij IKC Weisterbeek was er een goede samenwerking, waarbij de portefeuillehouder tijdig en volledig informatie verschafte. Bij IKC Weisterbeek werd de raad goed meegenomen in het proces, waardoor er minder vragen ontstonden”*. Hierbij helpt de aard van het dossier mee *“Scholen worden door iedereen als belangrijk gezien”*

De ambtelijke organisatie pakt haar rol professioneel op en informeert de raad goed over de voortgang, zowel via de formele wegen als via informele themabijeenkomsten.

Op onderdelen kunnen er vragen gesteld worden bij de effectiviteit van het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie:

- De keuze voor nieuwbouw op de bestaande locatie bleek achteraf onrealistisch, waardoor er later alsnog een alternatief moest worden gezocht. Dit laat zien dat de initiële besluitvorming mogelijk niet sterk genoeg onderbouwd was. Hierin zijn de raad, het college en de ambtelijke organisatie wellicht aan de voorkant niet scherp genoeg geweest. Dit is tegelijkertijd achteraf makkelijk oordelen.

- Er gaat een relatief lange periode tussen de eerste zorgen vanuit de school en ouders over het huisvestingsplan waarbij in de brief van de school al wordt benoemd dat nieuwbouw hun voorkeur heeft en de uiteindelijke keuze om voor nieuwbouw te gaan.

De volgende succesfactoren worden genoemd in de casus IKC Weisterbeek:

- De rolinvulling van de betreffende wethouder. Raad, college en ambtelijke organisatie geven aan dat de verantwoordelijk wethouder in staat is om te verbinden met de raad en hen tussentijds goed meeneemt. Het college geeft hierbij aan dat er soms ook informatie bewust niet wordt gedeeld (denk aan beoogde bouwlocaties, vanwege het prijsopdrijvende effect), maar dat dit dan expliciet wordt uitgelegd en over het algemeen wordt geaccepteerd door de raad.
- Er is gewerkt met een stuurgroep bestaande uit de belangrijkste spelers op het dossier

*“Voor Weisterbeek hebben we voor het eerst met een stuurgroep gewerkt, wat zo goed beviel dat het een nieuwe vaste werkwijze is geworden. De stuurgroep bestaat uit het onderwijsbestuur, de gemeente, kinderopvang en andere betrokken partijen”*

### Chronologie casus IKC Weisterbeek langs brondocumentatie

- **6 februari 2018 – RIB voortgang IHP**  
*Rapportage over de voortgang van het IHP. Er is enige vertraging ontstaan bij het vaststellen van het kwaliteitskader, wat de uitvoering van het plan vertraagt.*
- **27 augustus 2018 – RIB analyse binnensportaccommodaties en IHP**  
*Analyse van de binnensportaccommodaties in relatie tot het IHP. Er wordt geconcludeerd dat de capaciteit onder druk staat en er knelpunten zijn in de spreiding van de sportvoorzieningen.*
- **22 januari 2019 – Bijlage Themabijeenkomst raad IHP**  
*Bijlage bij een themabijeenkomst waarin de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de lopende huisvestingsprojecten. Er wordt aandacht besteed aan financiële aspecten en geplande renovaties/nieuwbouw.*
- **22 januari 2019 – Presentatie Themabijeenkomst raad IHP**  
*Overzichtspresentatie waarin de gemeenteraad wordt bijgepraat over de voortgang en uitdagingen binnen het IHP, met nadruk op prioritering van projecten.*
- **26 februari 2019 – Brief OBS Weisterbeek zorgen over voortgang**  
*OBS Weisterbeek uit zorgen over de voortgang van de plannen voor nieuwbouw of renovatie. De school benadrukt de urgentie vanwege de huidige staat van het gebouw.*
- **19 maart 2019 – Motie herhuisvesting OBS Weisterbeek aangenomen**  
*De gemeenteraad neemt een motie aan die oproept om prioriteit te geven aan de herhuisvesting van OBS Weisterbeek, vanwege de verslechterde staat van het huidige schoolgebouw.*
- **19 maart 2019 – Motie herhuisvesting OBS Weisterbeek niet aangenomen**  
*Een alternatieve motie over de herhuisvesting wordt door de gemeenteraad niet aangenomen. Dit voorstel bevatte andere randvoorwaarden voor de financiering en planning.*
- **18 juni 2019 – Raadsbesluit opiniërend bespreken IHP 2020-2024**  
*De gemeenteraad besluit om het IHP 2020-2024 opiniërend te bespreken. Er wordt gekeken naar prioriteiten en de haalbaarheid van geplande investeringen.*
- **21 januari 2020 – Motie Integrale ontwikkeling centrum Horst**  
*De gemeenteraad dient een motie in om de ontwikkeling van het centrum van Horst integraal te benaderen. Dit heeft invloed op ruimtelijke ordening, waaronder onderwijshuisvesting.*
- **23 juni 2020 – Presentatie gemeente themabijeenkomst IHP**  
*Tijdens een themabijeenkomst wordt de gemeenteraad bijgepraat over de status van het IHP. Er wordt besproken welke projecten doorgaan en welke financiële uitdagingen er zijn.*
- **23 juni 2020 – Managementsamenvatting Themabijeenkomst raad IHP**  
*Samenvatting van de belangrijkste punten uit de themabijeenkomst. Hierin worden de planning, kosten en knelpunten van de onderwijshuisvesting toegelicht.*

- **23 juni 2020 – RIB actualisatie Integraal Huisvestingsplan Onderwijs**  
*Het IHP wordt geactualiseerd op basis van nieuwe leerlingprognoses en wijzigingen in het ruimtelijk beleid. Dit leidt tot aanpassingen in de planning van schoolhuisvesting.*
- **7 juli 2020 – Projectenrapportage bij jaarverantwoording 2019**  
*Jaarlijkse terugblik op de investeringsprojecten van de gemeente, inclusief onderwijshuisvesting. Hierin wordt de financiële realisatie van het IHP geëvalueerd.*
- **7 juli 2020 – Raadsbesluit bijlage 1. Kadernota 2022 beleidsmatige ontwikkelingen per programma**  
*Beleidsmatige ontwikkelingen en financiële scenario's per programma. Hierin wordt besproken hoe de huisvesting van scholen past binnen de begroting voor 2022.*
- **15 december 2020 – Raadsbesluit vaststelling IHP**  
*De gemeenteraad stelt het IHP 2020-2035 definitief vast. Hierin worden prioriteiten, financiering en het uitvoeringsprogramma vastgelegd.*
- **30 maart 2021 – Presentatie Themaraad Horst – West en Weisterbeek**  
*Tijdens een themaraad worden de plannen voor Horst-West en Weisterbeek besproken. Er wordt aandacht besteed aan de toekomstige huisvesting van scholen in dit gebied.*
- **6 juli 2021 – Projectenrapportage bij jaarverantwoording 2020**  
*Een terugblik op de voortgang van gemeentelijke projecten in 2020. Er wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen in het onderwijshuisvestingsprogramma.*
- **21 oktober 2021 – Presentatie Themaraad participatie Horst – West en Weisterbeek**  
*Overzicht van het participatietraject rondom de herontwikkeling van Horst-West en de toekomstige locatie van IKC Weisterbeek.*
- **18 januari 2022 – Presentatie Themabijeenkomst Weisterbeeklocatie**  
*Presentatie over de locatiekeuze voor IKC Weisterbeek. Er worden verschillende scenario's besproken voor de herontwikkeling.*
- **18 januari 2022 – RIB info participatieproces Weisterbeeklocatie**  
*Rapportage over hoe belanghebbenden zijn betrokken bij de besluitvorming over de locatie van IKC Weisterbeek.*
- **8 maart 2022 – Raadsbesluit herontwikkeling en kredietaanvraag Weisterbeeklocatie**  
*De gemeenteraad keurt een krediet goed voor de nieuwbouw van IKC Weisterbeek op de bestaande locatie. Later wordt dit plan herzien.*
- **20 december 2022 – De raad neemt een motie aan over een alternatief plan voor het IKC op een andere locatie.**
- **5 juli 2022 – Projectenrapportage bij jaarverantwoording 2021**  
*Overzicht van de voortgang en financiële status van projecten uit 2021, waaronder de herontwikkeling van Weisterbeek.*
- **20 juni 2023 – RIB nieuwe locatie IKC Weisterbeek als onderdeel brede gebiedsontwikkeling**  
*Besluit om IKC Weisterbeek te verplaatsen naar de locatie 'Aan de Kabroeksebeek' vanwege ruimtegebrek op de oorspronkelijke plek.*
- **6 februari 2024 – Raadsbesluit aanvullend krediet OKC Weisterbeek**  
*Vanwege groeiende leerlingaantallen en prijsindexering wordt het beschikbare krediet verhoogd met €2.140.000. Daarnaast wordt €840.000 vrijgemaakt voor bewegingsonderwijs.*
- **6 februari 2024 – Raadsbesluit veilige oversteek kruispunt Westsingel-Schoolstraat en verbinding De Afhang naar centrum**  
*Goedkeuring van verkeersmaatregelen, waaronder een rotonde en een veiligere oversteekroute voor schoolkinderen bij IKC Weisterbeek.*
- **10 september 2024 – Raadsbesluit gewijzigd vaststellen BP Aan de Kabroeksebeek**  
*Definitieve vaststelling van het bestemmingsplan, waarmee de bouw van IKC Weisterbeek en de omliggende woningbouw officieel doorgang kunnen vinden.*

## Bijlage 2: Bevindingen in casus windmolendossier

Voor een goed overzicht van het windmolendossier delen we allereerst een chronologisch overzicht van de casus in verhalende vorm. Vervolgens geven we langs het windmolendossier inzicht in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie in de praktijk. Dit doen we op het niveau van de diverse aspecten uit het toetsingskader:

### Chronologische samenvatting van het windmolendossier: het verhaal van het geplande windmolenpark van Horst aan de Maas: een reis van ambitie naar stilstand

#### Deel 1: Vaststelling KODE en start gebiedsverkenning (2020 - 2021)

Op 15 december 2020 stelt de gemeenteraad het Kader Opwekking Duurzame Elektriciteit (KODE) vast. Dit document vormt de basis voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van duurzame energieopwekking, waaronder de mogelijke plaatsing van windturbines. Vanaf maart 2021 tot november 2021 wordt een gebiedsverkenning uitgevoerd. Tijdens dit proces worden belanghebbenden in de twee verkenninggebieden betrokken. Uit de gebiedsverkenning blijkt dat er binnen de omgeving verschillende standpunten bestaan over de mogelijke komst van windturbines. Wel wordt vanuit de omgeving aangegeven dat eventuele ontwikkelingen in samenhang moeten worden gezien met andere opgaven, zoals leefbaarheid. In december 2021 besluit de gemeenteraad om de gebiedsverkenning verder te verdiepen en verbreden. Voor het gebied A73-Maaslijn betekent dit het opstellen van een integrale visie en een haalbaarheidsstudie naar mogelijke windenergieprojecten en hun ontwikkelstrategie.

#### Deel 2: Plannen voor A73-Maaslijn concretiseren, impact wordt duidelijk (2022 - 2023)

Gedurende 2022 worden de plannen voor het gebied A73-Maaslijn concreter. In juni 2022 levert Arcadis de conceptresultaten van een milieutechnische analyse op. Dit rapport brengt de mogelijke effecten van windturbines in beeld en dient als basis voor verdere besluitvorming. Op 16 mei 2023 wordt de regierol over het dossier overgedragen van de provincie Limburg naar de gemeente Horst aan de Maas. Hierdoor krijgt de gemeente zelf de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de ontwikkeling van windenergie binnen haar grondgebied. In de politiek en samenleving groeit de aandacht voor het dossier. Er ontstaan vragen over de impact van de plannen en de maatschappelijke acceptatie ervan. Informatieavonden en raadsbijeenkomsten worden georganiseerd om inwoners en stakeholders te informeren en hun zorgen te horen.

#### Deel 3: De gemeenteraad scherpt het proces aan (juli - oktober 2023)

Op 11 juli 2023 neemt de gemeenteraad een geamendeerd besluit over de plannen rond A73-Maaslijn. Hierin wordt:

- Besloten om een onafhankelijke milieueffectrapportage (MER) op te laten stellen.
- De randvoorwaarden voor eventuele ontwikkelingen scherper geformuleerd, met specifieke aandacht voor de verdeling van opbrengsten en milieueffecten.

Op 24 oktober 2023 vindt een interpellatiedebat plaats over het dossier. De gemeenteraad stelt kritische vragen aan wethouder Kuipers over de juridische consequenties van het proces en de eerder gedane uitspraken. Tijdens dezelfde vergadering wordt een motie van afkeuring aangenomen, waarin het handelen van de wethouder in dit dossier wordt afgekeurd. Een motie van wantrouwen wordt ingediend, maar behaalt geen meerderheid.

#### Deel 4: De gemeenteraad besluit het proces stil te zetten (november 2023)

Op 7 november 2023 neemt de gemeenteraad een besluit om het proces rond de ontwikkeling van windturbines in het A73-Maaslijn-gebied voor onbepaalde tijd stil te zetten. De middelen die eerder waren gereserveerd voor verdere planontwikkeling worden teruggestort in de algemene reserve. Daarnaast wordt een amendement ingediend om eerst een extra juridisch advies in te winnen over de mogelijkheid om het proces te stoppen, maar dit voorstel wordt niet aangenomen. Met dit besluit komt er een tijdelijke pauze in de ontwikkeling van windturbines in het gebied A73-Maaslijn. De toekomst van het project blijft afhankelijk van verdere besluitvorming binnen de gemeenteraad.

## Bevindingen in het samenspel raad, college en ambtelijke organisatie in het windmolendossier

### Verbeterstappen in samenspel raad, college en ambtelijke organisatie binnen Windmolendossier

Om te komen tot een beter samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn verschillende stappen ondernomen. In de praktijk blijken deze stappen niet het gewenste effect te hebben gesorteerd.

1. Vaststellen gezamenlijke ambitie: met de vaststelling van KODE (Kader Opwekking Duurzame Elektriciteit) is er met breed draagvlak vanuit de raad een ambitie vastgesteld. Dat is een mooi voorbeeld van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de praktijk heeft dit echter juist ook het samenspel op spanning gezet. Feitelijk is het college blijven lopen op haar politieke opdracht. Het heeft relatief lang geduurd voordat deze politieke opdracht is heroverwogen. Hierin heeft meegespeeld dat er juist vanuit een politieke ambitie werd gehandeld.
2. Uitvoeren gebiedsverkenning en participatie: de gemeente heeft een brede gebiedsverkenning uitgevoerd waarin belanghebbenden, zoals inwoners en ondernemers, zijn geraadpleegd. De raad gaf opdracht om de verkenning te verdiepen en een integrale visie op te stellen. Er werd een milieutechnische analyse uitgevoerd door Arcadis, waarbij de impact van windturbines in beeld werd gebracht. In de praktijk werden participatie-inspanningen politiek speelveld, onafhankelijke rapportages gepolitiseerd. Hierdoor verdween een gezamenlijk fundament om het gesprek te voeren.
3. De informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie richting de raad was over het algemeen op orde. Het beeld vanuit de raad is dat sommige informatie laat werd gedeeld of onvolledig. De praktijk is dat het windmolendossier een zeer complex dossier is. Wij beoordelen de gemeente Horst aan de Maas (ondanks de fusies) als een relatief kleine gemeente, waardoor specialistische kennis niet altijd aanwezig is. Op basis van de informatievoorziening constateren wij dat de informatievoorziening in dit dossier voldoende is gegeven de complexiteit van het dossier. Ons valt vooral op dat er stevige consequenties gehangen wordt aan gebrekkige informatievoorziening. Dit blijkt ook uit het volgende citaat:

*"11 juli hebben we duidelijk gevraagd of op basis van draagvlak en/of gezondheidsaspecten het plan gestopt kan worden, daarop was uw antwoord JA, terwijl uit het rapport nu blijkt Niet te kunnen. Heeft u hier bewust staan liegen?" (Uit: 00A Verzoek op interpellatie)*

Uit aanvullende rapporten kunnen altijd nieuwe inzichten ontstaan. In de raad lijkt hier weinig ruimte voor te zijn getuige het citaat. Wellicht was het politiek slim om deze bewoording te kiezen, om een constructief debat te voeren helpt het niet, omdat te snel de kaart van liegen te spelen.

Er zijn initiatieven genomen om informelere bijeenkomsten te organiseren. De dynamiek binnen Horst aan de Maas maakt dat deze bijeenkomsten het onmogelijk maken om stevige inhoudelijke gesprekken te voeren waarin informatie rijk is te delen. In de praktijk ontstond er wantrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Meer informatie leidde in de praktijk veelal tot meer vragen en meer wantrouwen. Het is niet gelukt om deze dynamiek te keren in het windmolendossier.

*"Het windmolendossier heeft echter een deuk geslagen in de samenwerking tussen de raad en het college."*

Een positief voorbeeld van de informatievoorziening in het dossier is de bespreking van gezondheidsaspecten tijdens de bijeenkomst in juni 2023, waarbij duidelijke en toegankelijke informatie werd gepresenteerd. Dit zorgde voor een constructieve discussie tussen stakeholders en liet zien dat effectieve communicatie mogelijk is bij een goed voorbereid proces. Besluiten over iets dat niet duidelijk is, is immers een moeilijke taak.

Toch ervaren sommige raadsleden regelmatig dat essentiële informatie te laat beschikbaar komt. Bijvoorbeeld, tijdens de besluitvorming in juli 2023 over amendementen en moties over de windturbines bleek, dat juridische implicaties pas kort voor de stemming volledig werden gedeeld. Deze vertraging bemoeilijkte het kaderstellend optreden van de raad.

*"Helaas is dit niet de eerste keer dat de raad onjuist of onvolledig wordt geïnformeerd door een collegelid. Hoe kan worden voorkomen dat de raad verkeerde of onvolledige informatie krijgt in de toekomst?" (Uit: 00A Verzoek om interpellatie)*

Documentatie zoals rapporten en juridische adviezen wordt formeel beschikbaar gesteld, maar is niet altijd makkelijk toegankelijk of volledig afgestemd op de behoeften van raadsleden. Uit de beantwoording van vragen door Hekkelman advocaten in oktober 2023 blijkt dat juridische informatie complex en niet altijd direct toepasbaar was voor beleidsmakers. Hiervoor was meer ondersteuning voor de ambtelijke organisatie nodig geweest.

*"Bij het windmolendossier werd volledige informatie verstrekt, maar niet altijd de informatie die men wilde horen."*

4. Na een dynamisch traject heeft de raad haar kaders aangepast en het windmolendossier stilgelegd. Voor sommige partijen was deze stap willicht onwenselijk, maar in de praktijk is dit wel de meeste effectieve stap geweest om het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie weer te normaliseren.
5. In beleidsstukken en raadsinformatiebrieven wordt gesproken over het belang van reflectie en een gezamenlijke aanpak, zoals in rapportages over participatie en besluitvorming (bijvoorbeeld: RIB Gebiedsvisie A73-Maaslijn). Themabijeenkomsten en klankbordgroepen worden ingezet om reflectie en communicatie te bevorderen. Echter, er zijn spanningen zichtbaar in hoe deze een vast onderdeel zijn van de werkwijze. In sommige rapportages wordt gesproken over gemiste kansen voor tijdige en open communicatie, wat vertrouwen en samenwerking kan schaden. Zo bleek bijvoorbeeld uit vragen van raadsfracties dat informatie niet altijd op tijd beschikbaar was voor goede besluitvorming (document: 230627 Vragen CDA).

#### **Beoordeling effectiviteit samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie binnen windmolendossier**

Uit bovenstaande bevindingen is de conclusie te trekken dat de effectiviteit van het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie zeer beperkt was. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Verslechtering van het onderlinge samenspel: De wijze van omgang tussen raad, college en ambtelijke organisatie is op een gegeven moment niet meer respectvol geweest. Er was sprake van wantrouwen, een normaal gesprek werd onmogelijk gemaakt. De aangenomen motie van afkeuring geeft aan dat de samenwerking ernstig onder druk stond. Samenwerking en vertrouwen zijn ernstig onder druk komen te staan, vooral bij cruciale beslissingen zoals locatiekeuzes en financiering.

*"Het komt regelmatig voor dat afwijkende meningen niet worden geaccepteerd door bepaalde raadsleden".*

- Onvoldoende inschatting van politieke en maatschappelijke gevoeligheid: De gevoeligheid in de samenleving en de politieke gevoeligheid binnen de raad zijn vooraf onvoldoende herkend en erkend door alle geledingen. De weerstand onder inwoners en de felle politieke discussies in de raad hadden eerder onderkend moeten worden, zodat het proces anders had kunnen worden ingericht. Hierin heeft zowel raad, college als ambtelijke organisatie een verantwoordelijkheid.
- Late heroverweging van de politieke opdracht: De gemeenteraad heeft laat de opdracht om via het project A73-Maaslijn uitvoering te geven aan KODE heroverwogen. Dit leidde ertoe dat er lang werd vastgehouden aan een proces dat uiteindelijk niet meer haalbaar bleek. Het besluit om het proces stil te zetten kwam pas nadat de spanningen waren opgelopen, terwijl eerder signalen uit de samenleving hier al op wezen. Kritiek op het college werd vaak aangevoerd, maar leidde niet altijd tot concrete bijsturing vanuit de raad.
- De raad had moeite om effectief op te treden als spreekbuis voor inwoners, wat zichtbaar werd in de spanning tussen belanghebbenden en beleidsmakers. De hoog oplopende emoties in dit dossier en dreiging van actie- en lobbygroepen droegen daarnaast niet bij aan een open en constructief debat en een transparante en behoorlijke belangenafweging. Het lijkt erop dat actie- en lobbygroepen de raad uiteen hebben kunnen spelen. Tijdens verschillende raadsvergaderingen werden voorstellen intensief besproken, wat wijst op een actieve betrokkenheid bij besluitvorming. Deze stevige betrokkenheid leidde tot veel vragen, lange vergaderingen en weinig ontspannende momenten.

*“Veel werd op details gestuurd in plaats van de grote lijnen. Een voorbeeld hiervan was een vergadering waarin meer dan 100 vragen werden gesteld, waardoor de kwaliteit van het debat onder druk kwam te staan.”*

- Het college lijkt weinig te hebben gedaan om te depolitiseren. De verantwoordelijk portefeuillehouder is vooral op de inhoud van de politieke opdracht gaan lopen en lijkt minder oog te hebben gehad om een gedragen proces te creëren. Er is binnen het college te weinig vanuit gezamenlijkheid naar het windmolendossier:

*“Er is te weinig collegiaal gehandeld, zowel richting de raad als de inwoners.”*

- De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor het bieden van beleidsinhoudelijke ondersteuning aan zowel het college als de raad. De ambtelijke organisatie heeft een ondersteunende rol gespeeld, maar lijkt onvoldoende voorbereid op het faciliteren van complexe besluitvormingsprocessen zoals in deze casus.
- Partijen spreken elkaar wel aan op verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld via interpellaties en moties, zoals zichtbaar in het document over de aangenomen motie van afkeuring. Echter, deze momenten gingen vaak gepaard met conflicten en een gebrek aan vertrouwen, wat suggereert dat aanspreekbaarheid niet altijd constructief wordt toegepast. Het vermoeden bestaat bij de onderzoekers dat er niet altijd de wil en de competentie was om vanuit de schoenen en het belang van de ander te denken om vervolgens na te denken hoe de brug geslagen kon worden naar de ander. Of en hoe beide perspectieven naast elkaar konden en mogen bestaan. Partijen spreken elkaar weinig aan op gedrag.

*“Een inspreker die voor windmolens was, werd op een manier behandeld die als beschamend werd ervaren. Er was geen correctiemechanisme om dit gedrag bij te sturen.”*

### **Leerpunten voor een beter samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie**

1. Vroegtijdige en realistische inschatting van politieke en maatschappelijke gevoeligheid:
  - Politieke en maatschappelijke impact moet eerder worden geanalyseerd en besproken, zodat het proces hierop kan worden aangepast.
  - Er moet worden voorkomen dat ambities uit een beleidsdocument (zoals KODE) zonder bijstelling worden doorgezet terwijl er fundamentele bezwaren zijn in de samenleving.
2. Tijdige en gestructureerde politieke reflectie:
  - De gemeenteraad heeft tussentijds reflecteren op de haalbaarheid en wenselijkheid van beleid, in plaats van pas in een late fase bij te sturen.
  - Dit kan door in een vroeg stadium scenario's te bespreken en openlijker te praten over risico's en maatschappelijke weerstand.
3. Respectvolle en constructieve samenwerking
  - Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over hoe gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie met elkaar omgaan in gevoelige dossiers.
  - Wantrouwen en polarisatie moeten worden voorkomen door meer transparantie in het proces en openheid over dilemma's.
4. Betere participatie met de samenleving
  - Er moet van meet af aan een participatiestrategie zijn die verder gaat dan alleen informatiebijeenkomsten.
  - Het ophalen van signalen uit de samenleving moet niet alleen een verplicht onderdeel van het proces zijn, maar ook een manier om tijdig problemen te signaleren en alternatieven te verkennen.

*“Ondanks de spanningen zijn er ook positieve resultaten behaald, zoals een verbeterde samenwerking binnen de oppositie en een groter besef van het belang van participatie.”*

We sluiten af met een citaat van een collegelid waarmee we het interview met het college afronden. We kunnen deze analyse slechts onderstrepen:

*“Als we vanaf het begin duidelijke rollen hadden vastgesteld, was het proces beter verlopen. Nu ging het zijn eigen leven*

leiden en ontstond er een soort schijnproces binnen de raad. Als college hadden we het proces moeten faciliteren, terwijl de raad de kaders had moeten stellen. De uitkomst was misschien hetzelfde geweest, maar het proces was dan beter geweest."

## Chronologie windmolendossier langs brondocumentatie

- **15 december 2020 – Vaststelling KODE (Kader Opwekking Duurzame Elektriciteit)**  
De gemeenteraad stelt KODE vast als beleidskader voor duurzame elektriciteitsopwekking. Een amendement van de VVD om windturbines uit te sluiten, wordt niet aangenomen.
- **18 mei 2021 – RIB Update voortgang KODE**  
Een raadsinformatiebrief (RIB) informeert over de voortgang van KODE. De brief benoemt de voortgang en juridische aspecten rond duurzame elektriciteitsopwekking.
- **21 december 2021 – Vaststelling Gebiedsverkenning KODE**  
De gemeenteraad besluit verder te gaan met de gebiedsverkenning voor windenergie. Een amendement om extra zoekgebieden toe te voegen wordt niet aangenomen. Een motie om de participatie in de gebiedsverkenning te intensiveren, wordt aangenomen.
- **september 2022 – RIB Proces Gebiedsvisie A73-Maaslijn**  
Deze RIB beschrijft het proces om de haalbaarheid van windmolens in het A73-Maaslijn-gebied te verkennen. Er wordt melding gemaakt van een milieueffectrapportage (MER) en participatiemomenten.
- **3 november 2022 – Informatieavond A73-Maaslijn voor raadsleden**  
Een bijeenkomst waarin raadsleden worden geïnformeerd over de lopende onderzoeken en de mogelijke impact van windturbines in het gebied.
- **14 maart 2023 – RIB Voortgang A73-Maaslijn**  
De gemeenteraad ontvangt een update over het winddossier, waarin wordt ingegaan op de technische en juridische aspecten en de noodzaak van verdere milieustudies.
- **16 mei 2023 – RIB Overdracht bevoegdheden Elektriciteitswet**  
De provincie Limburg draagt op verzoek van de gemeenteraad de bevoegdheid over het windmolendossier over aan de gemeente. Dit betekent dat de gemeente zelfstandig besluiten kan nemen over windenergieprojecten.
- **31 mei 2023 – Technische informatieavond Gebiedsvisie A73-Maaslijn**  
Raadsleden krijgen uitleg over de milieutechnische en sociale haalbaarheid van windmolens en de juridische aspecten.
- **20 juni 2023 – Raadsavond: bespreking A73-Maaslijn**  
De gemeenteraad stelt vragen over de impact van windmolens en de juridische ruimte om het proces te stoppen.
- **27 juni 2023 – Voorbereidende raadsavond voor 11 juli (go/no-go besluit)**  
Tijdens deze voorbereidende sessie worden sprekers gehoord, waaronder leden van Stichting Tegenwind, en er worden bijna 100 raadvragen gesteld.
- **28 juni 2023 – Openbare insprekbijeenkomst A73-Maaslijn**  
Op verzoek van de gemeenteraad wordt een openbare insprekavond georganiseerd, waarin inwoners hun opmerkingen en zorgen over windturbines kunnen delen.
- **11 juli 2023 – Geamendeerd Raadsbesluit A73-Maaslijn**  
De gemeenteraad besluit een onafhankelijke milieueffectrapportage (MER) op te laten stellen en de omgevingsdialoog voort te zetten.
- **Aangenomen amendement:** De raad behoudt de regie over de MER en de randvoorwaarden worden aangescherpt (zoals eerlijke verdeling van opbrengsten).
- **Niet aangenomen amendement:** VVD en BVNL dienen een voorstel in om eerst een onafhankelijke juridische analyse uit te voeren voordat verdere stappen worden genomen, maar dit wordt niet aangenomen.
- **19 september 2023 – Motie stopzetten windmolens niet aangenomen:** In deze vergadering is de ingediende motie om het proces Windmolens stop te zetten niet aangenomen.
- **17 oktober 2023 –** In deze bijeenkomst heeft het advocatenbureau Hekkelman een toelichting gegeven op haar advies of de raad op elk moment kan stoppen met het windproject.

- **24 oktober 2023 – Interpellatiedebat over windmolendossier**  
Wethouder Kuipers wordt bevraagd over zijn eerdere uitspraken dat de raad op elk moment zonder juridische consequenties kan stoppen met het windproject.
- **24 oktober 2023 – Motie van afkeuring aangenomen**  
De gemeenteraad keurt het handelen van wethouder Kuipers in dit dossier af vanwege onduidelijkheid over de juridische mogelijkheden om te stoppen.
- **24 oktober 2023 – Motie van wantrouwen niet aangenomen**  
Een motie van wantrouwen tegen wethouder Kuipers wordt ingediend door BVNL en VVD, maar behaalt niet voldoende stemmen.
- **november 2023 – Aangenomen motie om het proces windturbines stil te zetten**  
De gemeenteraad besluit het proces rondom de plaatsing van windturbines voor onbepaalde tijd stil te zetten. De financiële middelen worden teruggestort in de algemene reserve.
- **november 2023 – Niet aangenomen amendement juridisch advies**  
Een amendement om een extra juridisch advies in te winnen over de mogelijkheid om het proces te stoppen, wordt niet aangenomen.

## Bijlage 3: Toetsingskader

| Onderzoeksaspect                             |                                                                                                                   | Normerende vragen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Doelen</b>                                | Gedeelde ambitie en doelen, een helder handelingsperspectief                                                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Wat is er afgesproken over het verbeteren van het samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie in het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma? (dit is feitelijk de geformuleerde <i>ambitie</i>)*</li> <li>3. Zijn deze afspraken bij iedereen bekend en worden ze gesteund?</li> <li>4. Welke afspraken zijn er gemaakt gericht op de <b>uitvoering</b> van het hoofdlijnenakkoord en het collegeprogramma? (wat is het <i>handelingsperspectief</i>?)</li> <li>5. In welke mate geeft iedereen hier opvolging aan, waar blijkt dat uit?</li> <li>6. Worden de afspraken wel eens aangepast? En zo ja, hoe?</li> </ol> <p><b>Deelvraag 1:</b> Welke afspraken zijn er gemaakt over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe worden deze in de praktijk gehanteerd?</p>                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Rollen en taken</b>                       | Gedeeld en expliciet beeld van wat van wie wordt verwacht, formeel en informeel en regelmatig over gecommuniceerd | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Zijn de rollen van de raad (kaderstellend, controlerend en vertegenwoordigend) afgebakend en beschreven en verstaat iedereen daar hetzelfde onder?</li> <li>8. In hoeverre acteert de raad waar nodig bewust en effectief vanuit deze drie verschillende rollen?</li> <li>9. Zijn de rollen van het college en de ambtelijke organisatie afgebakend en beschreven en verstaat iedereen daar hetzelfde onder?</li> <li>10. Liggen er duidelijke afspraken welke taak bij welke rol hoort en wat gebeurt er in de praktijk?</li> <li>11. Is het mandaat per rol voor iedereen helder en wordt ernaar gehandeld?</li> <li>12. In hoeverre vindt gesprek plaats over hoe ieder zijn rol invult en leidt dit tot (concrete) aanpassingen in het handelen?</li> </ol> <p><b>Deelvraag 1:</b> Welke afspraken zijn er gemaakt over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe worden deze in de praktijk gehanteerd?</p> <p><b>Deelvraag 2:</b> Hoe wordt de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad ten uitvoering gebracht?</p> |
| <b>Processen, werk-afspraken en systemen</b> | Een heldere werkwijze en gedocumenteerde werkprocessen en procedures en afspraken                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Zijn er duidelijke afspraken over de werkwijze(n)?**</li> <li>14. Zijn de werkprocessen voor iedereen helder en gecommuniceerd, ook daar waar het gaat om nieuwe (externe)samenwerkingsverbanden en -partners?</li> <li>15. Houdt iedereen zich eraan?</li> <li>16. Hoe verloopt het proces van informatievoorziening van college naar raad?</li> <li>17. Worden raadsvoorstellen duidelijk opgebouwd en wordt daarin het belang van de inwoner goed uitgelegd?</li> <li>18. Liggen er duidelijke afspraken over de interactie / wijze van communiceren tussen de drie partijen?</li> <li>19. Is het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces transparant en hoe gaat dit in de praktijk?</li> <li>20. Wordt het gesprek gevoerd over samenwerking, over wat werkt en niet?</li> <li>21. In hoeverre leidt dit tot concrete aanpassingen van samenwerkingsafspraken?</li> </ol> <p><b>Deelvraag 3:</b> Hoe verloopt de informatievoorziening vanuit het college aan de raad (actief en passief)?</p>                                                                         |

| Onderzoeksaspect           |                                                                                                               | Normerende vragen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Interactie</b>          | Effectiviteit interpersoonlijke relaties, aandacht voor individu en collectief                                | <p>22. Resultaten: richt iedereen zich op het bereiken van gezamenlijke resultaten? Waar merk je dat aan? Is er een wens om samenwerking te verbeteren?</p> <p>23. Verantwoordelijkheid: vragen jullie elkaar ter verantwoording?</p> <p>24. Betrokkenheid: steunt en volgt iedereen besluiten op?</p> <p>25. Conflicten: zijn kwetsbaarheden ook bespreekbaar en wordt er onderling feedback gegeven?</p> <p>26. Vertrouwen: in hoeverre worden confrontaties aangegaan? Hoe gaan de raad, college en ambtenaren met elkaar om op spannende momenten?</p> <p><b>Deelvraag 1:</b> Welke afspraken zijn er gemaakt over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe worden deze in de praktijk gehanteerd?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Lerende organisatie</b> | In staat om aan te passen aan veranderende omstandigheden en zich te verbeteren, sfeer van 'fouten maken mag' | <p>27. Is er een gezamenlijke visie op de wijze waarop Horst aan de Maas lerend kan zijn? Is deze visie concreet uitgewerkt in een handelingsperspectief?</p> <p>28. Wordt erover gesproken, gecommuniceerd en is deze visie doorleefd?</p> <p>29. Zijn er processen en instrumenten voor feedback, reflectie en kennismanagement ingesteld? Worden de resultaten daarvan in het dagelijkse werk toegepast?</p> <p>30. Wordt reflectie op het eigen handelen gestimuleerd en hoe?</p> <p>31. Geven leidinggevend, managers en leiders als rolmodellen zelf het goede voorbeeld?</p> <p>32. Dagen mensen elkaars manier van denken uit om te leren, te groeien en te ontwikkelen?</p> <p>33. Is er in de aanpak van projecten en in het werk ruimte voor experiment en het aangaan van (beheerste) risico's? Gaan werken en leren meer hand in hand?</p> <p><b>Deelvraag 4:</b> Hoe wordt, in het kader van de samenwerking tussen raad en college, invulling gegeven aan de ambitie om een lerende organisatie te zijn?</p> |

## Bijlage 4: Documentenlijst

### Centrale documenten (relevante selectie)

- 01 Agenda bijeenkomst Presidium.pdf
- 01a Memo presidium raadsagenda.pdf
- 01b Meerjarige Raadsplanning 2023-2026 - versie dec 2023.pdf
- 202404 Voorstel opgavegericht werken.pdf
- 20230320-ledenbrief-model-verordening-gemeentelijke-rekenkamer.pdf
- 20230512sp-brief inzake windmolens witveld-hoogheide.pdf
- Aanleiding en uitgangspunten bijstellen organisatiestructuur.docx
- Agenda bijeenkomst Presidium.docx
- Bidbook organisatieontwikkeling HadM.pdf
- Factsheet 2023.pdf
- H24-04-23 Rapportage gesprekken raadsfracties incl comments.pdf
- Hoofdlijnenakkoord 2022-2026\_vastgesteld (1).pdf
- Horst aan de Maas collegeprogramma.pdf
- Memo presidium marsroutes.pdf
- Overzicht afspraken raad, B&W en organisatie .docx
- RE Korte samenvatting gesprekken .msg
- SamenvattingGesprekkenRTD.docx
- TG Advies organisatieontwikkeling gemeente Horst aan de Maas.pdf
- Uitnodiging raadsthema dag .docx
- V5\_HadM boekje roadshow zonder afloop.pdf
- Verslag gespreksronde dualisme.pdf

## Contact

---

[hiemstraendevries.nl](https://hiemstraendevries.nl)

Bezoekadres

Stadsplateau 4

3521 AZ Utrecht

Contactgegevens

030 252 37 77

[info@hiemstraendevries.nl](mailto:info@hiemstraendevries.nl)

HIEMSTRA  DE VRIES