



De gemeenteraad weer aan zet

Passend organiseren en de rol van de gemeenteraad

Onderzoek door BMC in opdracht van de
Rekenkamercommissie gemeente Noordoostpolder.

BMC
Maart 2020
prof. dr. Marcel Boogers, Geerd Struik Msc,
drs. Joost Rompa en drs. Saskia Jansen

Projectnummer: PO008588

Inhoud

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Onderzoeksvragen en verantwoording	4
1.1 Hoofd- en deelvragen	4
1.2 Gehanteerd normenkader	4
1.3 Verantwoording onderzoek	4
Hoofdstuk 2 Ontwikkeling en opzet passend organiseren	7
2.1 Ontwikkeling passend organiseren	7
2.2 Wat is passend organiseren?	7
2.3 Passend organiseren als gedachtegoed	8
Hoofdstuk 3 Werking passend organiseren	10
3.1 Passend organiseren in de praktijk	10
3.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad bij passend organiseren	10
3.3 Ontwikkeling passend organiseren en de gemeenteraad	12
Hoofdstuk 4 Politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Positionering gemeenteraad	13
4.3 Samenspel en passend organiseren	14
Hoofdstuk 5 Conclusies	15
5.1 Hoofdconclusie (algemeen)	15
5.2 Deelvraag 1: ontwikkeling Passend Organiseren	15
5.3 Deelvraag 2: gevolgen passend organiseren voor de gemeenteraad	16
5.4 Deelvraag 3: andere factoren in relatie tot rol en positie raad	17
5.5 Deelvraag 4: instrumenten en maatregelen rol van de raad bij passend organiseren	18
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen	19
Hoofdstuk 7 Tot slot	21
Bijlage: reactie college	22

Dit document is opgesteld door BMC in opdracht van de Rekenkamercommissie Noordoostpolder.

Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder heeft onderzoek laten doen naar passend organiseren - een andere manier van werken door de gemeente - en de rol van de gemeenteraad daarbij. Hoewel de rekenkamercommissie zijn onderzoeksagenda zelf bepaalt, hebben wij ons hierbij laten leiden door herhaalde verzoeken uit de raad om een verdiepend onderzoek te doen naar de rol van de gemeenteraad bij passend organiseren en de gevolgen hiervan voor haar functioneren.

De door de rekenkamercommissie geformuleerde vragen richten zich op de rolinvulling door de raad en het samenspel van de raad met het college bij passend organiseren. Om die reden is het onderzoek van de rekenkamercommissie vooral gebaseerd op interviews met verschillende betrokkenen over de werking van passend organiseren in de praktijk. Er zijn totaal 24 vraaggesprekken gevoerd met in totaal 30 personen. Die interviews hebben waardevolle inzichten gegeven waarmee de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Omdat het onderzoek is uitgevoerd in de maanden voorafgaand aan het vertrek van burgemeester Bouman, is er later voor gekozen om aanvullende gesprekken te voeren met alle collegeleden, twee directieleden en met de griffier. Hiermee is het onderzoek geactualiseerd naar de huidige situatie.

We hopen dat het onderzoek kan bijdragen aan een versterkt samenspel tussen de verschillende geledingen van het gemeentebestuur. Passend organiseren staat dat nu in de weg. In dit rapport doen wij een aantal aanbevelingen voor betere en duidelijkere verhoudingen in en om het gemeentebestuur vanuit de huidige knelpunten rondom passend organiseren. De gemeenteraad is daarmee aan zet.

Maart 2020, Rekenkamercommissie Noordoostpolder.

Hoofdstuk 1 Onderzoeksvragen en verantwoording

1.1 Hoofd- en deelvragen

Centrale vraag:

Wat is de rol van de raad geweest bij de (door)ontwikkeling en uitvoering van passend organiseren in Noordoostpolder?

Deze hoofdvraag valt in de volgende deelvragen uiteen:

- I. Hoe heeft het concept passend organiseren zich in de verschillende geledingen van het gemeentebestuur ontwikkeld en wat was de rol van de gemeenteraad hierbij?
- II. Wat zijn de gevolgen van passend organiseren voor de sturende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad?
- III. Welke andere factoren zijn van belang voor de rol en positie van de gemeenteraad en hoe hangen deze samen met de invoering en werking van passend organiseren?
- IV. Met welk concreet instrumentarium of concrete maatregelen kan de rol van de gemeenteraad effectief worden ingevuld bij passend organiseren?

1.2 Gehanteerd normenkader

Voor het onderzoek is het volgende normenkader gebruikt:

- De bevoegdheden van de gemeenteraad vragen om haar betrokkenheid bij de implementatie en ontwikkeling van passend organiseren.
- Voor een goed samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat is het nodig dat betrokkenen een eenduidig beeld hebben van de doelstellingen en uitgangspunten van passend organiseren.
- De gemeenteraad heeft een verordenende en controlerende bevoegdheid die goed tot haar recht moet komen (Gemeentewet).
- Het college van B&W heeft een actieve en passieve informatieplicht aan de gemeenteraad (Gemeentewet).

1.3 Verantwoording onderzoek

In opdracht van de rekenkamercommissie heeft BMC kwalitatief onderzoek gedaan naar passend organiseren en de rol van de gemeenteraad. De focus van dit onderzoek is de betrokkenheid van de raad bij passend organiseren en de ontwikkeling en uitvoering van passend organiseren in de verschillende geledingen van het gemeentebestuur. De onderzoeksvragen richten zich hoofdzakelijk op *de praktijk (werking en samenspel)* van passend organiseren en minder op *het papier (beleid en notities)*. Om die praktijk in beeld te brengen zijn daarom relatief veel interviews gehouden met betrokkenen uit verschillende geledingen van de organisatie. Er zijn ook in beperkte mate algemene documenten bestudeerd, dit is in lijn met de onderzoeksmethode, zoals in de

inleiding is verwoord. Deze data-triangulatie draagt bij aan een sterke betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen.

In de periode mei-oktober 2019 zijn de volgende (groeps-) interviews uitgevoerd:

- Startgesprek met MT (10 mei 2019).
- Startgesprek met fractievoorzitters (5 juni).
- Interviews met:
 - secretaris (12 juni); directie (12 juni);
 - OR¹ (3 september); deelnemers kerngroepen (20 en 26 juni);
 - griffier (3 september); B&W (3 september); burgemeester (13 september);
 - oud-burgemeester (10 juli); oud-secretaris (20 september);
 - coach Sezen (29 augustus)
 - directielid adviesbureau Partners en Pröpper (13 september);
 - gesprek over open plan proces centrumplan met directielid, programmamanager en gemeentesecretaris (2 juli)
 - de gespreksverslagen zijn ter correctie aan *interne*² gesprekspartners (bestuurders, raadsleden, ambtenaren) voorgelegd.
 - De interviews zijn afgenomen door de onderzoekers van BMC samen met de secretaris of de voorzitter van de Rekenkamercommissie.³
- De voorlopige bevindingen en voorlopige conclusies en aanbevelingen zijn op 1 oktober besproken in een raadsconferentie met de gemeenteraad. Doel van de conferentie was om meer duiding en achtergrond te krijgen bij de ervaringen van de aanwezige raadsleden met passend organiseren.
- Hierna zijn nog een aantal aanvullende gesprekken gehouden, waarin terug is geblikt op de het onderzoek in de periode voorafgaand aan het vertrek van burgemeester Bouman. Daarnaast en vooral is vooruitgeblekt op de (door-) ontwikkeling van passend organiseren en de betekenis daarvan voor de rol van de gemeenteraad. In totaal zijn 8 aanvullende gesprekken gehouden:
 - Waarnemend burgemeester (07 januari 2020)
 - Individuele wethouders (06 februari)
 - Gemeentesecretaris en directielid (06 februari)
 - Raadsgriffier (06 februari).

¹ Met de OR is een gesprek gevoerd niet vanuit hun rol als OR maar als brede vertegenwoordiging van de medewerkers.

² De lijst van geïnterviewde personen is bekend bij de rekenkamercommissie. De externe geïnterviewden hebben geen verslag ontvangen omdat de procedure van een rekenkamercommissie slechts betrekking heeft op de aan de gemeentelijk organisatie verbonden personen. Het doel van de gesprekken met externen was gericht op aanvullende informatie om nog meer duiding te krijgen bij de aanleiding en werking van passend organiseren. Gesprekken met aan de gemeente verbonden personen (interne medewerkers en bestuurders) hebben wel conform de procedure een verslag ontvangen.

³ Met uitzondering van gesprekken met de oud-burgemeester en de oud-gemeentesecretaris.

Wij hebben gestreefd naar een compact onderzoeksrapport. Onze bevindingen presenteren wij daarom puntsgewijs.

De bevindingen zijn getoetst op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden door de ambtelijke organisatie. De conclusies en aanbevelingen zijn aan het gemeentebestuur voorgelegd voor een bestuurlijke reactie (zie bijlage).

Hoofdstuk 2 Ontwikkeling en opzet passend organiseren

2.1 Ontwikkeling passend organiseren

- Passend organiseren, toen nog onder de naam 'contextgedreven werken' is in 2010, kort na zijn aantreden, door burgemeester Van Der Werff geïntroduceerd. Hiermee werd beoogd in te spelen op een veranderingen in de samenleving en de gevolgen die dit had voor de relatie tussen overheid en samenleving.
- Helemaal nieuw was deze nieuwe benadering niet, het bouwde in enige mate voort op het Integraal Gebiedsgericht Werken (IGW) dat gemeente Noordoostpolder al eerder had ingezet.
- De toenmalige burgemeester was degene die het als ontwikkeltraject heeft gestart met ondersteuning van opleidingsinstituut Sezen en het hieraan gelieerde organisatieadviesbureau Bascole.
- Opleidingsinstituut Sezen was vanaf het begin bij de ontwikkeling van passend organiseren betrokken en is dat nu nog steeds. De kosten voor trainingen, begeleiding en ondersteuning bij passend organiseren door opleidingsinstituut Sezen en het hieraan gelieerde organisatieadviesbureau Bascole tussen 2011 en 2019 waren €306.944, volgens opgave van de gemeente.

2.2 Wat is passend organiseren?

- Passend organiseren gaat over een andere manier van werken die betrekking heeft op dienstverlening en beleidsontwikkeling. Hierbij wordt niet langer geredeneerd vanuit interne regels, protocollen en procedures, maar staat de context van inwoners, bedrijven en organisaties centraal.
- Passend organiseren is typisch voor gemeente Noordoostpolder; de aanpak echter niet. Andere gemeenten hebben in dezelfde periode hun werkwijze en bestuursstijl aangepast aan de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. Daar heet het vaak opgave- en klantgericht werken of 'van buiten naar binnen werken'.
- Hoewel passend organiseren inmiddels al ruim 8 jaar wordt toegepast, blijken gesprekspartners de status en betekenis van passend organiseren zeer verschillend te interpreteren en uit te leggen.
- In gesprekken wordt erkend dat passend organiseren tot de nodige begripsverwarring leidt. Ook omdat verschillend gedacht wordt over de juiste balans tussen enerzijds interne regels, protocollen en procedures en anderzijds de context van inwoners, bedrijven en organisaties.
- In gesprekken blijkt heel verschillend te worden gedacht over de reikwijdte en de betekenis van passend organiseren. Ambtelijke betrokkenen zien het

als iets dat alleen betrekking heeft op de ambtelijke organisatie; politici en bestuurders vinden in veel gevallen (niet iedereen) dat het ook gevolgen heeft voor hun eigen functioneren.

- In organisatievisies, nieuwsbrieven en gesprekken met betrokkenen wordt passend organiseren gepresenteerd als model, experimentele werkwijze, organisatieontwikkeling, cultuurveranderingstraject en opleidingsprogramma. Hoe deze onderling samenhangen en waar het accent op ligt wordt in deze teksten niet duidelijk. Door betrokkenen blijkt hier dan ook verschillend over te worden gedacht.
- Nergens is (formeel) vastgelegd wat de concrete doelstellingen van passend organiseren zijn, op welke wijze die moeten worden gerealiseerd en hoe passend organiseren zal worden gemonitord.
- In zijn antwoord op een vraag uit de gemeenteraad in 2012 maakt het college duidelijk waarom er geen projectplan voor passend organiseren⁴ is: *"Kern van het 'Sezentraject' is dat (...) de context van de burger en ondernemer leidend is en er naar bevind van zaken wordt gehandeld. (...) Een belangrijk element daarbij is 'betekenisgeving': wat doet er werkelijk toe voor de inwoner/ondernemer in zijn/haar context? Dat betekent dat niet de agenda van de ambtelijke organisatie, of het planningsysteem voorschrijft wat wel en niet en vooral wanneer gebeurt. Zoals gezegd: de context wordt dan leidend. Juist omdat contextgedreven organiseren niet uitgaat van vooraf opgestelde planningen en een door de gemeente bedachte werkelijkheid, is er geen projectplan opgesteld."*⁵

2.3 Passend organiseren als gedachtegoed

- De werking van passend organiseren wordt vaak verduidelijkt met een verwijzing naar de vier categorieën van passend organiseren: individuele dienstverlening, standaard dienstverlening, infrastructurele dienstverlening en dienstverlening op het gebied van leefbaarheid. Deze vier categorieën bieden een ordening van gemeentelijke taken maar zeggen niets over de werking van passend organiseren.
- Achter deze vier categorieën blijkt een complex (Sezen-)gedachtegoed schuil te gaan. Iedere categorie heeft betrekking op een bepaalde 'oriëntatie in betekenisgeving', waarbij Sezen een onderscheid maakt tussen evolutionaire, rationele, sociale en zelfreferentiële betekenisverlening. Op welke manier dit onderscheid in verschillende oriëntaties een rol speelt bij passend organiseren is onduidelijk, ze worden in gesprekken met gemeentelijke betrokkenen niet genoemd.
- Wat passend organiseren precies inhoudt is lastig te doorgronden voor wie geen cursus heeft gevolgd bij Sezen of anderszins intensief betrokken is geweest bij de ontwikkeling van passend organiseren in de organisatie.

⁴ Toen werd dat nog contextgedreven werken genoemd.

⁵ Antwoord op politieke schriftelijke vraag (ex art 39 RvO) door Helga Wiedijk van fractie Vrije Poldermensen, oktober 2012.

- Passend organiseren is zoals gezegd niet alleen een organisatieontwikkeling en cultuurverandering, maar ook een persoonlijk ontwikkelingstraject. Uit gesprekken blijkt dat vragen over passend organiseren hierdoor snel persoonlijk worden opgevat, wat zakelijke discussies hierover in de weg staat.

Hoofdstuk 3 Werking passend organiseren

3.1 Passend organiseren in de praktijk

- Bij de ontwikkeling van passend organiseren in de organisatie staan ambtelijke kerngroepen centraal. Deze kerngroepen bestaan uit medewerkers vanuit verschillende onderdelen van de organisatie. Zij bespreken casuïstiek en leren te werken vanuit het passend organiseren-gedachtegoed, met ondersteuning van opleidingsinstituut Sezen.
- Bedoeling was en is dat kerngroepen het gedachtegoed van passend organiseren in hun eigen afdelingen verspreiden. Interviews met betrokkenen leert dat dit in beperkte mate is gebeurd en dat hierop niet is gestuurd.
- De opbrengsten van passend organiseren worden door de meeste gesprekspartners over het algemeen positief gewaardeerd. Het heeft eraan bijgedragen dat de gemeente beter en sneller reageert op wensen en vragen uit de samenleving. Een burgerpeiling in het kader van de Waarstaatjegemeente (Wsjg)-monitor (uit 2018) lijkt dat beeld te bevestigen: inwoners zijn in Noordoostpolder meer tevreden over de manier waarop zij bij het bestuur van de gemeente worden betrokken dan in vergelijkbare gemeenten.⁶
- De beoogde resultaten van passend organiseren zijn niet expliciet genoemd in gemeentelijke beleidsnoties of rapporten; de feitelijke resultaten worden niet gemonitord.
- De voortgang van de ontwikkeling van passend organiseren in gemeente Noordoostpolder is onbekend. In gesprekken met betrokkenen blijkt hier verschillend over te worden geoordeeld: van *'het zit nu in ons DNA'* tot *'er moet nog veel gebeuren'* en *'de ontwikkeling stokt'*.
- Het passend organiseren-ontwikkeltraject loopt nu nog steeds.

3.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad bij passend organiseren

- De raad is kort na de raadsverkiezingen van 2010 betrokken geweest bij de introductie van *'contextgedreven organiseren'* met informatieavonden onder leiding van burgemeester Van der Werff en de directeur van Sezen.
- De gemeenteraad heeft in 2012 een werkbezoek aan Purmerend afgelegd, waar opleidingsinstituut Sezen al eerder het contextgedreven organiseren

⁶ www.waarstaatjegemeente.nl

tot ontwikkeling had gebracht (hier onder de naam 'van buiten naar binnen werken').⁷ Niet alle raadsfracties waren hierbij aanwezig.

- In de periode 2012-2013 hebben oppositiefracties in de gemeenteraad via moties en amendementen duidelijkheid gevraagd over doel, middel, tijdsplan en financiële onderbouwing van het 'Sezen-traject' en later over de voortgang van passend organiseren.⁸ Ook is een schriftelijke vraag gesteld.⁹ Het college heeft deze vragen slechts één keer beantwoord met de vaststelling dat deze vragen niet kunnen worden beantwoord (zie paragraaf 2.2).
- In november 2012 heeft de gemeenteraad een amendement op de programmabegroting besproken, waarin de raad uitspreekt vooraf kaders te willen stellen bij het 'Sezen-traject'. Het college wordt gevraagd een projectplan over doel, middelen, tijdsplan en financiële onderbouwing van dit traject aan de raad voor te leggen. Dit amendement is met 17 stemmen tegen en 12 voor verworpen.¹⁰
- Bij de introductie is toegezegd dat de raad geïnformeerd en betrokken zou worden en blijven, maar daar is in beperkte mate vervolg aangegeven.
- Een van de wethouders is mede vanwege de kosten voor een Sezen-cursus in 2013 onder vuur komen te liggen in de gemeenteraad. Passend organiseren raakte hiermee gepolitiseerd.
- Een raadsmeerderheid heeft zich via coalitieakkoorden (2014 en 2018) in algemene zin uitgesproken over passend organiseren.
- De gemeenteraad heeft in 2014 een werkgroep passend organiseren ingesteld, die aanbevelingen heeft gedaan over de wijze waarop de gemeenteraad over passend organiseren kan worden geïnformeerd. Daarbij werd de wens uitgesproken om meer duidelijkheid te krijgen over de betekenis van passend organiseren voor de rol van de gemeenteraad.¹¹ De werkgroep is hierna nog één keer bijeen geweest. Behalve dat raadsleden een strategieboekje over passend organiseren hebben ontvangen, is aan de aanbevelingen van de werkgroep verder geen vervolg gegeven.
- De bedoeling en de beoogde werking van passend organiseren is in 2014 en 2019 uiteengezet in twee 'strategieboekjes' over de organisatievisie. Beiden hadden de titel 'Wij zijn aan zet'. Lezing van de boekjes leert, dat met 'wij' het ambtelijk apparaat wordt bedoeld: het ambtelijk apparaat is aan zet bij het realiseren van een passende maatwerk aanpak voor dienstverlening,

⁷ Ook de bij de gemeenteraad van Purmerend, waar een gelijksoortige visie op dienstverlening en beleidsvorming is ontwikkeld leefden vragen over de gevolgen hiervan voor het sturende vermogen van de gemeenteraad. Deze vragen zijn beantwoord in het rekenkamerrapport "Onderzoek naar het van buiten naar binnen werken". <https://raad.purmerend.nl/sites/default/files/2019-06/Rapport%20RKC%20onderzoek%20-%20van%20buiten%20naar%20binnen.pdf>

⁸ Motie vreemd aan de orde van de dag 09-12-2013 'inschakeling Sezen academy en Bascole' D66 en ONS, ingetrokken na toezegging om inzet van Sezen te verminderen; Motie vreemd aan de orde van de dag 20-01-2014 'Zicht op organisatieontwikkeling' D66, ONS, PvvP, ingetrokken na toezeggingen van burgemeester: 'er wordt een overdrachtsdocument op hoofdlijnen opgesteld voor de nieuwe raad betreffende het Passend Organiseren, zodat zij een helder beeld krijgt wat er gebeurd is en wat er nog te doen staat', deze toezegging is niet nagekomen.

⁹ Zie voetnoot 5.

¹⁰ Amendement op voorstel nr. 14619 van PvvP, raadsvergadering 13-11-2012.

¹¹ Samenvattend verslag raads werkgroep Passend Organiseren; 25-08-2014.

grote projecten en bewonersinitiatieven. In de strategieboekjes wordt erkend dat passend organiseren betekenis heeft voor raad en B en W, zonder daar verder over uit te wijden.

- De raad heeft bij de start, in de tussentijd of recent geen expliciete inhoudelijke kaders gesteld waarbinnen passend organiseren zich zou moeten ontwikkelen en moet worden toegepast. De raad is hier niet actief om gevraagd en zij heeft hier zelf geen initiatief toe genomen.
- De raad heeft geen controlerende rol vervuld bij de ontwikkeling van passend organiseren. Zij is daartoe niet in staat gesteld. De raad is niet of nauwelijks geïnformeerd over doelen, middelen inzet en resultaten passend organiseren. De gemeenteraad heeft die informatie ook niet bij meerderheid afgedwongen.

3.3 Ontwikkeling passend organiseren en de gemeenteraad

- Mede door een kritische opstelling van de raad (zie boven) werd passend organiseren geleidelijk steeds meer als ambtelijke organisatieontwikkeling gedefinieerd en gehanteerd. In meerdere gesprekken is aangegeven dat passend organiseren zich steeds meer los van de gemeenteraad heeft ontwikkeld.
- In de genoemde passend organiseren-strategieboekjes en interne nieuwsbrieven wordt erkend dat passend organiseren ook betekenis heeft voor het functioneren van de raad.¹² Toch is de betekenis van passend organiseren voor politiek en bestuur in geen enkel document en tijdens geen enkele bijeenkomst expliciet gemaakt. Dit ondanks toezeggingen bij de start van passend organiseren aan de gemeenteraad.
- In de gemeenteraad is er weinig aandacht geweest voor de gevolgen van passend organiseren voor zijn functioneren. Ook in de begeleiding en ondersteuning van de gemeenteraad is dit weinig aan de orde geweest. Met de gemeenteraad zijn wel gesprekken gevoerd over zijn nieuwe rol bij overheidsparticipatie, maar dit is voor raadsleden niet duidelijk verbonden met passend organiseren.
- Voor de gemeenteraad heeft dit alles de onduidelijkheid over de betekenis van passend organiseren gevoed.
- Inmiddels is hier enige verandering in gekomen: bij de voorbereiding van de gemeenteraad op de Omgevingswet wordt ook aandacht besteed aan passend organiseren.
- De conclusie van de RKC-onderzoek uit 2016 (onderzoek cultuurbedrijf): *'passend organiseren is niet goed ingebed in de relatie tussen organisatie, college en raad'* geldt daarom nog steeds.

¹² Interne nieuwsbrief 'Rond om NOP' februari 2014, oktober 2014, juni 2015. Strategieboekjes 'Wij zijn aan zet' oktober 2014 en januari 2019.

Hoofdstuk 4 Politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel

4.1 Inleiding

- Zoals in de inleiding is gesteld, heeft het onderzoek de nodige knelpunten in de politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen zichtbaar gemaakt. Deze knelpunten zijn van belang en hebben invloed op rol van de raad en daarmee ook op de werking van passend organiseren. Om die redenen doet de Rekenkamercommissie ook enkele uitspraken over de verhoudingen tussen raad, college en ambtelijk apparaat van Noordoostpolder.
- De ontwikkeling en implementatie van passend organiseren en de gevolgen hiervan voor de rol en positie van de gemeenteraad spelen namelijk tegen de achtergrond van allerlei andere omstandigheden en ontwikkelingen die het samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat beïnvloeden. Zo zal de wijze waarop raadsleden oordelen over hun relatie met het college en ambtelijke organisatie sterk van invloed zijn op hun visie op passend organiseren en andersom.
- Burgerinitiatieven, overheidsparticipatie, decentralisaties en andere ontwikkelingen hebben de rol en positie van de gemeenteraad overal veranderd. In alle gemeenten is men daarom op zoek naar een nieuw en versterkt samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving.¹³
- Om de gevolgen van passend organiseren dus goed op waarde te kunnen schatten, moeten ze in het breder verband worden beschouwd van het samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat.

4.2 Positionering gemeenteraad

- Uit gesprekken met betrokkenen uit verschillende geledingen van de gemeente blijkt dat het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel gekenmerkt wordt door:
 - sterke ambtelijk sturing;
 - een 'meesturend' college;
 - een afwachtende gemeenteraad
 - en enigszins monistische verhoudingen tussen raad en college.
- Dit samenspel wordt mede beïnvloed door het samenspel in de gemeenteraad. Na een periode van constructieve samenwerking, waarin fracties met wisselende meerderheden raadsvoorstellen steunden, zijn de tegenstellingen tussen coalitie en oppositiefracties zich in deze raadsperiode wat aan het verharden, zo is door meerdere gesprekspartners aangegeven.

¹³ Zie onder andere: VNG (2016), Op weg naar meervoudige democratie: oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, Den Haag, VNG.

- De in deze periode ontstane polarisatie en verharding van het debat leidt ertoe dat sommige raadsleden zich geremd voelen om hun standpunten naar voren te brengen. Ook in bredere zin wordt door verschillende gesprekspartners gesteld dat de polarisatie tussen oppositie- en coalitiefracties de rol van de gemeenteraad verzwakt ten opzichte van het college.
- De gemeenteraad investeert te weinig in de kwaliteit van het debat en in de kwaliteit van zijn werkwijze. Er bestaat onduidelijkheid over de status van commissievergaderingen en informatiesessies (informerend of oordeelsvormend?). De raad reageert vooral op incidenten en verliest lange termijn beleidsontwikkelingen uit het oog.
- Vernieuwingen van het reglement van orde van de gemeenteraad is steeds uitgesteld, de strategische raadsagenda wordt niet als zodanig gebruikt.

4.3 Samenspel en passend organiseren

- Zoals in gesprekken is aangegeven en uit interne notities blijkt, is passend organiseren óók een cultuurveranderingstraject. Het beoogt de bestaande rolopvattingen, routines en werkwijzen te herijken en te actualiseren aan ontwikkelingen in de samenleving. In interviews hebben verschillende betrokkenen aangegeven dat dit is gelukt: de manier van denken en doen in de organisatie is door passend organiseren veranderd.
- Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat er bij betrokkenen een verschillend beeld bestaat over de precieze inhoud werking van passend organiseren. Hieruit kan worden afgeleid dat passend organiseren de bestaande rolopvattingen, routines en werkwijzen open heeft gebroken zonder hier een nieuwe duidelijkheid over te bieden.
- In interviews wordt aangegeven dat een gesprek over een versterkt politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel in gemeente Noordoostpolder moeilijk van de grond komt. Tegelijkertijd wordt wel een sterke behoefte aan zo'n gesprek uitgesproken. De eerdergenoemde polarisatie van het politieke debat lijkt zo'n gesprek in de weg te staan. Ook stellingnames van raads- en collegeleden over de meerwaarde en betekenis van passend organiseren hebben dit gesprek gehinderd.
- Wat passend organiseren betekent voor dit samenspel is niet vastgelegd en wordt niet besproken. Dat heeft te maken met de genoemde onduidelijkheden over de opzet en werking van passend organiseren (zie paragraaf 2.2).

Hoofdstuk 5 Conclusies

5.1 Hoofdconclusie (algemeen)

Op basis van documenten en gesprekken trekken wij de volgende drie conclusies:

1. **Passend organiseren heeft ervoor gezorgd dat de gemeente beter en sneller reageert op wensen en vragen uit de samenleving.** Door de introductie van passend organiseren is in de werkwijze van de ambtelijke organisatie meer aandacht voor het betrekken van bewoners en bedrijven bij besluitvorming. Resultaten van de waarstaatjegemeente-monitor uit 2018 laten zien dat dit door de inwoners ook zo wordt ervaren.
2. **Passend organiseren is onvoldoende expliciet gemaakt. Hierdoor zijn verschillende interpretaties en verwachtingen ontstaan.** Passend organiseren is gebaseerd op de aanpak van het bureau Sezen, waarbij *de context van de burger en ondernemer leidend is en er naar bevind van zaken wordt gehandeld. Belangrijke onderdelen van de nieuwe werkwijze waren trainingen en 'betekenisgeving' aan de context.* Omdat niet iedereen in de gemeentelijke organisatie dezelfde invulling hieraan heeft gegeven is het niet voor iedereen even duidelijk wat er precies onder moet worden verstaan. Dit heeft verwarring veroorzaakt over rollen, posities en procedures.
3. **De gemeenteraad van Noordoostpolder is onvoldoende betrokken bij de invoering en (door)ontwikkeling van passend organiseren.** Zij is daartoe niet actief uitgenodigd door het college en heeft daartoe zelf ook onvoldoende het initiatief genomen. Passend organiseren als nieuwe werkwijze heeft niet geleid tot het bijstellen van de kaderstellende, controlerende en/of volksvertegenwoordigende rol, terwijl het hier wel gevolgen voor heeft. Hiervoor is te weinig aandacht geweest. Dit heeft veroorzaakt dat passend organiseren tot het exclusieve domein van de ambtelijke organisatie is gaan behoren, waardoor het steeds meer is vervreemd van de gemeenteraad.

5.2 Deelvraag 1: ontwikkeling passend organiseren

Deelvraag 1. Hoe heeft het concept passend organiseren zich ontwikkeld in de verschillende geledingen van het gemeentebestuur en wat was de rol van de gemeenteraad hierbij?

- a. Passend organiseren heeft de gemeente Noordoostpolder meer afgestemd op de veranderende maatschappij waarin (overheids)participatie een belangrijke rol speelt. Over het algemeen worden de opbrengsten ervan positief gewaardeerd.
- b. Er bestaan in de organisatie, het college en de raad zeer uiteenlopende gedachten over passend organiseren. Het concept passend organiseren is daardoor ingewikkeld, de betekenis en bedoeling niet eenduidig en de werkingssfeer diffuus.
- c. Passend organiseren is ambtelijk boven alle kritiek verheven, maar biedt in de praktijk onvoldoende houvast.
- d. Passend organiseren is geleidelijk tot het exclusieve gedachtegoed van de ambtelijk organisatie geworden en is daarmee steeds meer losgezongen geraakt van politiek (en bestuur).
- e. De gemeenteraad is in enige mate betrokken geweest bij de introductie van passend organiseren, maar is daarna niet meer goed meegenomen in de (door)ontwikkeling. Dit was wel toegezegd.
- f. Het college heeft de gemeenteraad niet of nauwelijks actief geïnformeerd over doelen, middelen inzet en resultaten van passend organiseren.
- g. Het college heeft de gemeenteraad niet actief geïnformeerd en herhaaldelijke vragen van raadsfracties zijn niet of niet adequaat beantwoord. Kritiek van de raad is daardoor aangehouden.
- h. De ambtelijke organisatie en college vinden dat het goed gaat en dat zij de raad prima faciliteren en dat de raad zijn rol niet pakt.
- i. Hoewel hier alle aanleiding toe was, is passend organiseren niet aangevuld met 'passend besturen' van B&W of 'passende politiek' van de gemeenteraad.

5.3 Deelvraag 2: gevolgen passend organiseren voor de gemeenteraad

Deelvraag 2. Wat zijn de gevolgen van passend organiseren voor de sturende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad?

- a. De aansturing en uitvoering van passend organiseren is primair het domein van het ambtelijk management.
- b. Omdat passend organiseren vragen en wensen uit de samenleving en overheidsparticipatie meer centraal stelt (vertegenwoordigen) en uitgaat van maatwerk en minder van regels (kaderstellen) raakt het evident de rollen van de gemeenteraad. Hiervoor is te weinig aandacht geweest.
- c. De impact van passend organiseren op de raad wordt door organisatie en college niet duidelijk (h)erkend en is door de raad zelf zeer sporadisch besproken.
- d. Zonder duidelijke normen, werkafspraken en taakverdeling tussen raad en college bij open planprocessen en andere participatieve werkwijzen, kan de *volksvertegenwoordigende* rol verschromelen, zeker als de raad zich afhankelijk van het college opstelt.

- e. De gemeenteraad investeert te weinig in de kwaliteit van het debat en in de kwaliteit van zijn werkwijze. Er bestaat onduidelijkheid over de status van commissievergaderingen en informatiesessies (informerend of oordeelsvormend?).
- f. Vernieuwingen van het regelement van orde van de gemeenteraad is steeds uitgesteld. De strategische raadsagenda wordt niet als zodanig gebruikt.
- g. Naarmate het college (en organisatie) meer het voortouw nemen in het betrekken van maatschappelijke partners en inwoners bij het besturen zullen de uitkomsten van open plan processen meer dwingend en leidend zijn voor de gemeenteraad. Dit verzwakt de *kaderstellende en controlerende rol* van de gemeenteraad, zeker als het niet lukt om vooraf duidelijke kaders mee te geven.
- h. Zonder kaderstelling over budgetten, werkwijzen, maatwerk en overheidsparticipatie is bijsturing en controle door de raad niet goed mogelijk.
- i. Passend organiseren heeft vaste rolopvattingen, routines en werkwijzen veranderd zonder hier iets nieuws voor in de plaats te stellen. Passend organiseren biedt geen nieuwe duidelijkheid over rolopvattingen, routines en werkwijzen. Omdat die duidelijkheid nodig is voor een goed politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel, moet worden vastgesteld dat passend organiseren een versterking van dat samenspel hindert.

5.4 Deelvraag 3: andere factoren in relatie tot rol en positie raad

Deelvraag 3. Welke andere factoren zijn van belang voor de rol en positie van de gemeenteraad en hoe hangen deze samen met de invoering en werking van passend organiseren?

- a. De context van passend organiseren in de gemeente Noordoostpolder wordt gekenmerkt door:
 - sterke ambtelijk sturing;
 - een 'meesturend' college;
 - afwachtende gemeenteraad;
 - enigszins monistische verhoudingen tussen raad en college
 - gepolariseerde verhoudingen binnen de raad
- b. Er is een beperkt open debat over de kwaliteit van deze verhoudingen en het samenspel
 - tussen raad, college, MT, samenleving;
 - binnen de gemeenteraad
 - in de driehoek burgemeester-gemeentesecretaris-griffier.
- c. Door het ontbreken van zo'n open debat blijven onduidelijkheden over passend organiseren onnodig lang voortbestaan.

5.5 Deelvraag 4: instrumenten en maatregelen rol van de raad bij passend organiseren

Deelvraag 4. Met welk concreet instrumentarium of concrete maatregelen kan de rol van de gemeenteraad effectief worden ingevuld bij passend organiseren?

- a. Het eerste instrument is het voeren van een open gesprek over het samenspel tussen gemeenteraad en college in gemeente Noordoostpolder.
- b. In gesprekken zijn enige ideeën aangedragen om de rol van de gemeenteraad te versterken. Deze zijn tot nu toe onvoldoende voor het voetlicht gebracht maar verdienen het om nader te worden uitgewerkt.
- c. De gemeenteraad kan zich verder ontwikkelen door te investeren in de kwaliteit van het debat en in zijn werkwijze. Vernieuwingen van het reglement van orde van de gemeenteraad of het gebruik van de strategische raadsagenda zijn daarbij aandachtspunten.
- d. Maatregelen die genoemd zijn om de rol van de raad kunnen versterken zijn:
 - kaderstellen: door gemeenteraad duidelijke kaders / normen / eisen mee te laten geven aan een meer participatieve werkwijze door college (en organisatie). Dat kan zowel generiek als per majeur beleidsproces. Bijvoorbeeld door het hanteren van een lange termijn raadsagenda en/of het invoeren of vaker toepassen van andere instrumenten zoals startnotities aan de voorkant van een groot beleidsproces.
 - kaderstellen en controleren: anders/meer/beter benutten van bestaande (formele) instrumenten – zoals vragenrecht, interpellatie, of moties en amendementen.
 - volksvertegenwoordigen: afspraken met college maken over rollen en taakverdeling bij participatieve processen. Hierbij kan worden voortgebouwd op ervaringen met het open planproces Emmeloord centrum.
 - volksvertegenwoordigen: nieuwe democratische werkvormen als hoorzittingen, digitale raadplegingen etc.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen (hoofdstuk 2, 3 en 4) en conclusies (hoofdstuk 5) doet de rekenkamercommissie de volgende **aanbevelingen aan de gemeenteraad**:

1. Laat het college de nieuwe werkwijze géén passend organiseren meer noemen

De term zorgt voor begripsverwarring, het gedachtengoed is een soort dogma geworden, de methode maakt de gemeente langdurig afhankelijk van opleidingsinstituut Sezen en bovenal: het staat een goed debat over een versterkt politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel in de weg.

2. Laat het college doorgaan met ingezette koers naar vraag- en opgavegericht werken, maar maak de ambities hierin concreet en meetbaar en maak hierover afspraken met de raad hoe die hierin wordt meegenomen en pas de actieve informatievoorziening aan de raad hierop aan

De invoering van nieuwe werkwijzen heeft ervoor gezorgd dat de gemeente bij de dienstverlening en beleidsontwikkeling de wensen en vragen uit de samenleving meer centraal is gaan stellen. Door de ambities hiervan concreet te maken, kan een eind komen aan de bestaande onduidelijkheid over de reikwijdte en de betekenis over de nieuwe werkwijze. Dat is van groot belang voor de nieuwe opgaven van de transformatie van de zorg, de omgevingswet en de energietransitie. De gemeenteraad dient hierin een steviger kaderstellende en controlerende rol te krijgen.

3. Voorafgaand aan belangrijke beleidsprocessen dient de gemeenteraad zijn rol, kaders en werkwijzen vast te leggen. In deze beleidsprocessen moet gericht 'geoefend' worden om de kaders en werkwijzen te kunnen toetsen en eventueel te kunnen bijstellen. Op die manier wordt geïnvesteerd in beter samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

De strategische agenda kan behulpzaam zijn bij het kiezen van de opgaven en dossiers. Per opgave kunnen ieders kernrollen - in het bijzonder die van de gemeenteraad - expliciet en consequent worden ingevuld en versterkt:

- de gemeenteraad stelt op basis verzamelde beelden vóóraf de politieke kaders (inhoud, proces, budget) waarbinnen een opgave moet worden opgepakt met een startnotitie;
- de gemeenteraad kan ter versterking van zijn volksvertegenwoordigende rol experimenteren met nieuwe dialoog- en werkvormen met inwoners en maatschappelijke partners;
- het college maakt de bestuurlijk vertaling van deze kaders en koppelt dit terug aan de gemeenteraad;

- het college geeft de ambtelijke organisatie de bestuurlijke opdracht om de betreffende opgave op te pakken en legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de voortgang en de resultaten;
- de ambtelijke organisatie voert de opdracht uit en legt over de voortgang verantwoording af aan het college, waar nodig geeft zij adviezen over bijstelling.

4. Maak werk van de versterking van de rol van de gemeenteraad

De waarnemend burgemeester heeft een onderzoek ingesteld naar de politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen in de gemeente Noordoostpolder en zal voorstellen bespreken om die te verbeteren. Dit biedt een uitgelezen kans om als raad na te denken hoe zijn eigen rol hierin kan worden versterkt. De rekenkamercommissie beveelt aan om een aantal dialoogsessies te houden tussen raadsleden, collegeleden en directieleden waar onduidelijkheden, misverstanden en ergernissen besproken worden. Daarnaast beveelt de rekenkamercommissie de gemeenteraad aan om te investeren in de kwaliteit van het debat en zijn werkwijze te verbeteren en te vernieuwen.

Hoofdstuk 7 Tot slot

Voorliggend onderzoek was gericht op passend organiseren en de rol van de gemeenteraad daarbij.

Met het vertrek van burgemeester Harald Bouman is het onderzoek naar passend organiseren onbedoeld in politiek vaarwater gekomen. Ook omdat in de berichtgeving rond zijn vertrek door raadsfracties meerdere malen is verwezen naar een gesprek met de gemeenteraad over de voorlopige bevindingen van dit onderzoek. Hierdoor is ons onderzoek - nog vóór dat hier ambtelijk en bestuurlijk wederhoor op gepleegd is - onderwerp geworden van politiek debat. Het laat in ieder geval zien dat ons onderzoek naar passend organiseren een gevoelige snaar raakt.

Omdat het onderzoek is uitgevoerd in de maanden voorafgaand aan het vertrek van burgemeester Bouman, is er later voor gekozen om aanvullende gesprekken te voeren met alle collegeleden, twee directieleden en met de griffier. Hiermee is het onderzoek geactualiseerd naar de huidige situatie.

Een van de aanbevelingen uit dit onderzoek is het versterken van het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat. We hebben geconstateerd dat deze aanbeveling in lijn is met de opdracht die de waarnemend burgemeester heeft meegekregen. In het verlengde hiervan adviseert de rekenkamercommissie om te investeren in een sterker debat en een betere werkwijze van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan zo weer aan zet komen.

Bijlage: reactie college

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamer,

Het college is van mening dat er een onderzoeksrapportage ligt dat goede aanknopingspunten voor passend organiseren bevat. Het sluit aan bij de opdracht van de waarnemend burgemeester om raad- college-en organisatie opnieuw met elkaar te verbinden in een goed bestuurlijk samenspel.

Mede met het onderzoek rond passend organiseren, het verschillend beleven van het onderzoeksthema en het effect daarvan, is te zien dat er sprake is geweest van een bepaalde verwijdering in plaats van juist een goed samenspel. Het college onderschrijft uw observatie dat het passend organiseren kennelijk onvoldoende duidelijk was. Dat er verschillende interpretaties zijn ontstaan en verwachtingen zijn is van daaruit ook weer logisch te noemen.

We onderschrijven dan ook dat de raad, het college en de organisatie een gezamenlijke opgave en verantwoordelijkheid hebben.

Wij kunnen ons op hoofdlijnen vinden in uw conclusies.

De gemeente reageert, zo concludeert u sneller en beter op (maatschappelijke) vraagstukken. Om zover te komen hebben we veel inzet gepleegd om onze dienstverlening nog verder te verbeteren. Van het verstrekken van een paspoort, tot het aanleggen van een rotonde en van het maken van beleid tot het ontwikkelen van ons centrum.

We zijn blij dat door de raad gezien wordt dat onze dienstverlening en samenwerking met de inwoners is verbeterd, maar we begrijpen ook dat de raad onvoldoende in beeld is was daar waar passend organiseren de rol van de raad raakt.

Met u constateren we dat niet iedereen dezelfde invulling geeft aan passend organiseren en dat we niet altijd voldoende expliciet hebben gemaakt wat we daarmee bedoelen en wat de rol in het proces is van betrokkenen. Doordat de organisatie en het college veel tijd hebben gestoken in het verder brengen van passend organiseren als bedrijfsvoeringsconcept is het veel meer gemeengoed geworden voor het college dan voor de raad. Er is daardoor een faseverschil in betrokkenheid ontstaan. We zijn het met u eens dat die achterstand moet worden weggenomen. Immers, niet iedereen is op de zelfde manier betrokken in het passend organiseren op dezelfde plaats of context. Het is goed om duidelijk te

maken wat de visie is en wat de methoden zijn. En verder begrip en gevoel te krijgen waar en wanneer het de rol van betrokkenen raakt.

Dat er energie en aandacht moet worden gegeven aan herstel van noodzakelijke verbindingen lezen we ook terug in woorden “de ontwikkeling en implementatie van passend organiseren en de gevolgen hier van voor de rol en positie van de raad spelen namelijk tegen de achtergrond van omstandigheden en ontwikkelingen die het samenspel tussen de raad, college en ambtelijk apparaat hebben beïnvloed. Zo zal de wijze waarop raadsleden oordelen over hun relatie met het college en organisatie sterk van invloed zijn op hun visie op passend organiseren en andersom.”

Met de aanbevelingen gaan we aan de slag. Vooral daar waar het het bestuurlijke samenspel ten goede komt. We gaan graag de dialoog aan met de raad over de invulling van de verschillende verwachtingen en rollen.

Uw aanbeveling om het geen passend organiseren meer te noemen gaan we overwegen, maar om daartoe over te gaan zullen verschillende belangen moeten worden afgewogen. U geeft aan dat de term ‘besmeurd’ is, maar u heeft ook ondervonden dat het sterk leeft onder de medewerkers en daarmee de ontwikkeling ondersteunt die we voor ogen hadden en die zichtbaar is ingezet. We vinden het terug in het coalitieakkoord en in de organisatievisie, dus het heeft, praktisch gezien, ook tijd nodig als we (na een juiste belangenafweging) zouden besluiten tot een “hertaling” van het begrip passend organiseren. Opgave en vraaggericht werken is ook voor interpretatie vatbaar, evenals termen als de bedoeling en agile werken. In de kern gaat het er om dat we allen dezelfde taal spreken, elkaar daarin begrijpen en verstaan teneinde het gezamenlijke doel te realiseren.

De ingezette koers is voor het college niet gestopt. Dat is ook te herkennen aan de vernieuwde insteken in het maken van beleid, het voorbereiden op de omgevingswet of het werken met startnotities waarbij de raad juist een document krijgt aangereikt om daar haar rol in te vullen. Het verdient in het licht van deze aanbeveling nog een verdere verdieping en bevestiging van de ambities. Vertaald naar kaders en controle. Het Openplan proces voor Emmeloord-centrum was daar een goed voorbeeld van.

De derde aanbeveling -invoeren van een strategische agenda- en het op een passende manier invullen van de kaderstelling en werkwijze van de raad is al opgepakt. De strategische raadsagenda was al in de vorige raadsperiode een instrument en de organisatie heeft daar haar bijdrage in gehad. Met het uitvoeren van de opdracht door de waarnemend burgemeester is het de verwachting van het college dat het samenspel en de helderheid van de rolinvulling weer goed vorm gegeven kan worden.

Onmiskenbaar is dat een goed samenspel tussen alle politieke geledingen essentieel is voor een maatschappelijk resultaat waar we allen verantwoordelijkheid voor

moeten nemen. Vanuit het college mag u verwachten dat wij optimaal uw rapport zullen benutten voor goed samenspel en ons daarvoor zullen inzetten.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

de burgemeester

A handwritten signature in black ink, featuring a vertical stroke on the left, a horizontal stroke across the middle, and a shorter horizontal stroke on the right.