



PBLQ

De informatiepositie van de raad in Olst-Wijhe

eindrapport
project 7766
versie 1.0
September 2025

Inhoudsopgave

1.	Inzichten, conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Aanleiding en context	1
1.2	Bevindingen	2
1.2.1	Het functioneren van de raad	2
1.2.2	Informatieverstrekking vanuit de organisatie	4
1.3	Beoordeling van de informatiepositie van de raad	5
1.4	Beantwoording onderzoeksvragen	6
1.5	Aanbevelingen	7
1.6	Ambtelijke en bestuurlijke reactie	8
2.	Meer over het onderzoek en de opbrengsten	12
2.1	Werkwijze in het onderzoek	12
2.2	Over het beschikbare instrumentarium	12
2.3	Over de procedures	16
2.4	Over B&W en de ambtelijke organisatie	18
2.5	Over de praktijk	19
Bijlage A	Bestudeerde documentatie	22
Bijlage B	Geïnterviewde personen	22

1. Inzichten, conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding en context

Goede informatie voor de raad is essentieel

Gemeenteraadsleden moeten naast hun rol als volksvertegenwoordiger beleid aansturen ('kaderstellen') en de uitvoering van het beleid controleren. Voor hun sturende verantwoordelijkheid is het nuttig als raadsleden goed geïnformeerd zijn over de achtergronden en de consequenties van voorgenomen besluiten. Voor de controlerende verantwoordelijkheid van raadsleden geldt dat deze gebaseerd dient te zijn op betrouwbare informatie over de oorspronkelijke doelen van beleid en de realisatie daarvan in de praktijk. Een goede informatiepositie is daarmee een essentiële voorwaarde voor raadsleden om hun verantwoordelijkheden adequaat te kunnen vervullen.

Vormen van informatieverstrekking en informatievergaring

Artikel 169 van de Gemeentewet kent de formulering dat het College van B&W aan de raad alle inlichtingen verschaft die de raad voor zijn werkzaamheden nodig heeft. Dit wordt wel de *actieve informatieplicht* van het College ten behoeve van de raad genoemd. Er is ook sprake van een *passieve informatieplicht*. Raadsleden hebben het recht om informatie te verkrijgen, zoals door het stellen van vragen. Verder stelt de raad een accountant aan. De rekenkamer doet onderzoek naar het gevoerde beleid en rapporteert over de bevindingen aan de raad. Bovendien hebben raadsleden het recht om zelf onderzoek te doen. Ook kunnen zij een beroep doen op ambtelijke bijstand. Het gegeven dat al deze instrumenten beschikbaar zijn, is op zichzelf geen garantie dat een gemeenteraad een goede informatiepositie bekleedt. De bestuurscultuur van elke gemeente is van invloed op de toepassing en opbrengsten van deze instrumenten. In interactie tussen raad, college van B&W en ambtelijke organisatie krijgen de beschikbare instrumenten pas betekenis. Pas dan blijkt of de raad daadwerkelijk kan beschikken over de juiste informatie.

Inzet van dit rekenkameronderzoek

De rekenkamer van Olst-Wijhe heeft het initiatief genomen voor een onderzoek naar de informatiepositie van de raad. Als gezegd is die informatiepositie van groot belang voor een goede vervulling van het raadslidmaatschap. Alleen al die overweging rechtvaardigt zo'n onderzoek. Bovendien hebben verschillende fracties in de raad van Olst-Wijhe aangedrongen op dit onderzoek.

Leeswijzer

Het onderzoek is in het voorjaar van 2025 uitgevoerd. Dit eerste hoofdstuk bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen. Op basis daarvan worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

In hoofdstuk 2 wordt de werkwijze in het onderzoek beschreven. Tevens worden in dat hoofdstuk de bevindingen meer uitgebreid weergegeven.

1.2 Bevindingen

1.2.1 Het functioneren van de raad

Reglement van orde van de raad

Alle instrumenten waarover de raad op basis van wet- en regelgeving zou moeten kunnen beschikken, zijn in Olst-Wijhe aanwezig. In het reglement van orde van de raad, voor het laatst gewijzigd in mei 2024, is vastgelegd hoe de raad wordt geïnformeerd. Ook is daarin beschreven op welke wijze raadsleden zelf kunnen verzoeken om informatie.

Procedures binnen de raad

Binnen de raad bestaat er een presidium, een agendaoverleg en een seniorenconvent. Onlangs is er ook een auditcommissie ingesteld. Het presidium doet aanbevelingen voor het functioneren van de raad. Het agendaoverleg bepaalt de inrichting van de agenda voor de raadsvergaderingen. In het seniorenconvent kunnen vertrouwelijke mededelingen worden gedaan, c.q. zaken worden besproken die (nog) niet in de openbaarheid kunnen worden gebracht. De auditcommissie bereidt de besluitvorming van de raad aangaande het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag voor en voert in dat verband ook het overleg met de accountant.

Voor de vergaderingen van de raad hanteert Olst-Wijhe het zogeheten BOB-vergadermodel. Voor de behandeling van besluiten vindt eerst indien nodig een beeldvormende bijeenkomst plaats. Die bijeenkomst biedt de mogelijkheid om zo veel mogelijk inzicht in het voorliggende besluit te verkrijgen. Daarna vindt een oordeelsvormende raadsvergadering plaats, waarin de raadsleden, in onderling debat, een standpunt bepalen. Uiteindelijk dient er ook een besluit te worden genomen, in een besluitvormende raadsvergadering.

De werking van het BOB-vergadermodel, ingevoerd in januari 2019, is in februari 2022 geëvalueerd. Toentertijd is het BOB-vergadermodel ingevoerd om de kwaliteit van debat te verhogen, inwoners meer mogelijkheden tot inspraak te geven en efficiënter te vergaderen. De evaluatie van het BOB-vergadermodel is in 2022 uitgevoerd om meer een beeld te krijgen of deze doelen zijn behaald. Ook is bekeken of er verbeterpunten mogelijk zijn.

De evaluatie weest uit dat het systeem van het BOB-vergadermodel voldeed, maar dat er ook wel ruimte was voor verbeteringen. De volgende aanbevelingen zijn geformuleerd:

Aanbevelingen uit de evaluatie van het BOB-vergadermodel (2022)

Ter verhoging van de kwaliteit van het debat:

- Workshops debatteren/debattechnieken voor de gehele raad
- Themasessies vergaderdiscipline over techniek en de mores
- Mogelijkheid tot wijzigen standpunt na oordeelsvorming
- Invoeren van een bespreekvoorstel
- Scherpere agendering

Ter verhoging van de efficiëntie van de vergaderingen

- Workshops debatteren/debattechnieken voor de gehele raad
- Themasessies vergaderdiscipline over techniek en de mores
- Agendacommissie moet meer tijd besteden aan agendasetting
- Invoeren van een frequent vragenuurtje tussen college en raad
- Spelregels opstellen voor bestaande woordvoerders overleggen en themasessies

Ter verhoging van de participatie van de inwoners:

Beeldvormende vergadering vaker op *locatie*
Beeldvormende vergadering op *een andere plek in het gemeentehuis*
Invoering van een *digipanel* voor Olst-Wijhe onderzoeken
Procesafspraken maken *hoe om te gaan met insprekers*: waardering, gesprek aan gaan, terugkoppeling, timing

Zowel in de evaluatie van het BOB-vergadermodel als in dit rekenkameronderzoek tonen raadsleden zich tevreden over het functioneren van deze vergadersystematiek. Na de evaluatie van 2022 is er aanleiding gezien om een werkgroep Vormvrijheid in te stellen. De werkgroep heeft als opdracht meegekregen om de aanbevelingen uit die evaluatie om te zetten in voorstellen voor het functioneren van de raad.

Raadsleden noemen dat er voor hun gevoel wat veel overleggen zijn. Tegelijkertijd zijn de raadsleden over zowel de auditcommissie als de werkgroep Vormvrijheid overwegend positief.

Collegeleden ervaren het BOB-vergadermodel soms als beperkend. Zij vinden dat door de strikte fasering in beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende bijeenkomsten er minder mogelijkheden zijn om raadsleden informeel bij te praten. Recent is in de vergaderorde de mogelijkheid gecreëerd voor informerende raadsbijeenkomsten, met name om dit nadeel op te vangen.

Fractievergoeding

Zoals elke gemeente kent Olst-Wijhe een regeling voor de fractievergoeding. Fracties kunnen beschikken over een budget om daarmee verschillende activiteiten te ontwikkelen. Onder meer kan dat worden ingezet om de eigen informatiepositie te versterken. Gebleken is dat slechts enkele fracties gebruik maken van deze vergoeding, die bovendien in vergelijking met andere gemeenten van bescheiden omvang is. De bijdrage van de fractievergoeding aan de informatiepositie van de raad is zeer beperkt.

Burgerleden

In het in mei 2024 vastgestelde reglement van orde is een uitbreiding in het aantal te benoemen 'burgerleden' gerealiseerd. Burgerraadsleden worden op dezelfde manier geïnformeerd als raadsleden. Zij nemen ook deel aan fractievergaderingen. Hun informatiepositie is daarmee vergelijkbaar met die van raadsleden. Door hun aanwezigheid kunnen taken en verantwoordelijkheden binnen een fractie over meer personen worden gespreid, waardoor de belasting van elk raadslid afzonderlijk afneemt.

Informatieverstrekking door de griffie

De griffie speelt een belangrijke en door alle betrokkenen gewaardeerde rol in de informatievoorziening. Eind 2024 is, na personele wisselingen, de capaciteit van de griffie uitgebreid tot 2,6 fte. Het is nog te vroeg om te bepalen of dit bijdraagt aan een betere informatiepositie van de raad. In het algemeen zijn raadsleden van mening dat zij door de griffie goed worden ondersteund. De griffie reageert adequaat op hun vragen en verzoeken. Over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van goede raadsinformatie zijn er verschillende opvattingen.

De Rekenkamer

De rekenkamer is tevens een instrument om de informatiepositie van de raad te versterken. Na de wetswijzigingen met betrekking tot de samenstelling van de rekenkamer is er in 2024 een nieuwe rekenkamer aangetreden. Het budget van de rekenkamer van Olst-Wijhe bedraagt op jaarbasis €18.476. In vergelijking met andere gemeenten is dit een bescheiden bedrag.

1.2.2 Informatieverstrekking vanuit de organisatie

Informatie verkrijgen

De gemeentelijke organisatie beschikt over veel kennis en informatie. Raadsleden kunnen voor 'technische' informatie rechtstreeks contact opnemen met de verschillende teamleiders in de organisatie. Indien er politieke aspecten aan de vraag zitten, stemmen de teamleiders de beantwoording af met de gemeentesecretaris of de portefeuillehouder.

Voorts kunnen raadsleden natuurlijk ook vragen stellen aan het College van B&W.

Over college- en raadsvoorstellen

Door medewerkers van de organisatie worden de collegebesluiten voorbereid. Dat kan gebeuren als uitwerking van het raadsprogramma, initiatieven van het college, wijzigingen in wet- en regelgeving, op besluit van de raad of naar aanleiding van een toezegging aan de raad. Ambtenaren hebben, in afstemming met de portefeuillehouder van het voorgenomen besluit, relatief veel vrijheid in de vormgeving en inrichting van het besluit. Er zijn algemene richtlijnen voor collegebesluiten beschikbaar, maar die worden lang niet altijd strikt nagevolgd. Sinds enige tijd is het een taak van de bestuursadviseur om voorafgaand aan agendering in het college te beoordelen of de voorliggende besluiten geschikt zijn voor bespreking en besluitvorming. Op advies van de bestuursadviseur beslist de gemeentesecretaris uiteindelijk daarover. Ook de concerncontroller geeft (in gezamenlijk overleg met de gemeentesecretaris en bestuursadviseur) advies over de kwaliteit van de in het college te agenderen stukken. Daarbij heeft de concerncontroller vooral aandacht voor de financiële onderbouwing en verantwoording. Tevens toetst zij de juistheid van de beslispunten, de rechtmatigheid en de leesbaarheid/begrijpelijkheid van de stukken.

Een concept-raadsvoorstel maakt onderdeel uit van de besluitvorming in het college. Dat impliceert dat het voor de betrokken ambtenaren duidelijk is dat er ook een voorstel voor de raad voorbereid moet worden. Bovendien wordt daarmee benadrukt dat een raadsvoorstel niet identiek is aan een collegevoorstel. Tegelijkertijd noemen verschillende respondenten dat college- en raadsvoorstellen vaak grote overeenkomsten kennen. Dit is tenminste opmerkelijk aangezien raadsleden een andere positie innemen dan leden van het college van B&W en daarmee ook anders geïnformeerd dienen te worden over voorgenomen besluiten.

In een enkel geval heeft de concerncontroller geconstateerd dat het college van B&W een besluit heeft genomen, terwijl de beslissingsbevoegdheid bij de raad berust. In dat geval is de raad achteraf geïnformeerd over dit besluit, terwijl eigenlijk het besluit aan de raad had moeten worden voorgelegd.

Bij de behandeling van raadsbesluiten hebben raadsleden toegang tot een zogenaamde 'raadskoffer'. In deze koffer is de besluitenlijst van het College van B&W opgenomen. Informatie die vertrouwelijk of geheim is, kan eveneens deel uitmaken van de 'raadskoffer'. Tevens bevat de koffer de te agenderen raadsbesluiten. Voorts bevat de koffer de (ambtelijke) adviesnota bij besluiten van het college die dan als raadsvoorstel voorliggen. Het delen van zo'n adviesnota is in vergelijking met andere gemeenten ongebruikelijk. Vanuit het perspectief van transparante besluitvorming draagt dit zeker bij aan de informatiepositie van de raad. Tegelijkertijd, zo melden verschillende betrokkenen, leidt dit er toe dat in hun voorbereiding ambtenaren in hun adviesnota terughoudend zijn in het vastleggen van

bedenkingen bij of alternatieven voor voorgenomen besluiten. Anders gezegd, de gerealiseerde transparantie gaat wellicht ten koste van de kwaliteit in de besluitvorming.

Investeren in de kwaliteit van de informatievoorziening door de organisatie

Verscheidende respondenten constateren dat mede vanwege de beperkte omvang van de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de producten, waaronder voorgenomen college- of raadsbesluiten, soms te wensen overlaat. Er is in 2024 een nieuw sturingsmodel geïmplementeerd om de kwaliteit van de organisatie te versterken. Dit model heet Toekomstbestendig Olst-Wijhe en is bedoeld om de samenwerking binnen de organisatie te verbeteren.

Op sleutelposities zitten veel betrekkelijk nieuwe functionarissen (burgemeester, secretaris, griffier, controller). Deze hebben de tijd nodig om de organisatie en de relevante processen goed in te richten.

Het Driehoeksoverleg

In Olst-Wijhe vindt met enige regelmaat overleg plaats tussen de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Dit zogeheten bestuurlijk driehoeksoverleg is, zo blijkt uit vele landelijke onderzoeken, bevorderlijk voor de informatiepositie van de raad. Volgens betrokkenen is dat ook het geval in Olst-Wijhe. Het overleg draagt er volgens hen aan bij dat er meer grip is op de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de raad.

1.3 Beoordeling van de informatiepositie van de raad

Uit de bevindingen komt een redelijk positief beeld van de informatiepositie van de raad naar voren. Toch is er zeker aanleiding voor kritische kanttekeningen. In de organisatie is er sprake van achterstallig onderhoud met betrekking tot de interne kwaliteit en professionaliteit. Ervaren wordt dat dit soms zijn weerslag heeft op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad.

In korte tijd is er sprake geweest van het aantreden van nieuwe personen op sleutelposities.

Tegelijkertijd zijn er wijzigingen aangebracht in het reglement van orde van de raad, waarbij sprake is van de invoering van extra overleggroepen. Dit heeft onder meer geleid tot een voor betrokkenen soms wat rommelig en onoverzichtelijk beeld. Raadsleden ervaren dat er sprake is van relatief veel overlegplatforms. Het roept ook vragen op over de taken en bevoegdheden van elk overlegplatform en over de onderlinge afstemming. Het risico bestaat dat alle (nieuwe) procedures een doel op zich worden en daarmee ook als knellend voor een open interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie kunnen werken.

Recent is er sprake geweest van investeringen in de informatievoorziening en de ondersteuning van de raad, onder meer door uitbreiding van de formatie in de griffie. Toch is dit in vergelijking met andere gemeenten nog steeds betrekkelijk zuinig. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het budget van de rekenkamer. Met een mogelijk 'ravijnjaar' in het vooruitzicht kan het verleidelijk worden om toch weer te bezuinigen op de ondersteuning of om anders niet verder te investeren.

Ondanks alle verschillende overleggen is er geen platform waar raad, college en ambtelijke organisatie met enige regelmaat samen informeel kunnen spreken over het belang van een goede, gemeenschappelijke informatiepositie en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven. Overwogen kan worden dat de Werkgroep Vormvrij één keer per jaar hierover van gedachten wisselt met het college van B&W en medewerkers van de ambtelijke organisatie.

1.4 Beantwoording onderzoeksvragen

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn door de rekenkamer zes onderzoeksvragen geformuleerd. Deze kunnen als volgt worden beantwoord:

Onderzoeksvragen

1. Hoe is de informatievoorziening voor de gemeenteraad geregeld? Welke soorten informatie en in welke vormen ontvangen raadsleden informatie?

Antw. Het systeem van de informatievoorziening ten behoeve van de gemeenteraad van Olst-Wijhe is adequaat ingericht. Alle wettelijk verplichte instrumenten, zoals bijvoorbeeld het recht op informatie, de rekenkamer of fractievergoeding, zijn aanwezig en kunnen in de praktijk worden benut. Hierdoor zijn de raadsleden in principe in staat om alle informatie te verkrijgen die relevant is voor hun functioneren. Zowel informele als formele kanalen staan hun ter beschikking.

2. Hoe waarderen raadsleden de informatievoorziening en welke wensen en behoeften hebben zij ten aanzien van informatie en de wijze van informatievoorziening?

Antw. Raadsleden zijn over het algemeen van mening dat zij toegang hebben tot voldoende informatie, al zijn zij soms ontevreden over de kwaliteit daarvan. Hoewel het nog wat wennen is aan de in de loop van 2024 doorgevoerde veranderingen in 'de orde van de raad' is de mening dat deze bijdragen aan de informatiepositie van de raad.

Welke instrumenten gebruikt de gemeenteraad om de eigen informatiepositie te verbeteren?

Antw. Het merendeel van de beschikbare instrumenten voor informatievoorziening wordt door de gemeenteraad benut. Wel kan worden geconstateerd dat deze raad weinig gebruikmaakt van de fractievergoeding.

4. Ervaren raadsleden de informatiepositie als voldoende/onvoldoende om de kaderstellende en controlerende rol als volksvertegenwoordiger in te vullen?

Antw. Raadsleden ervaren hun informatiepositie als voldoende om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Zij zijn van mening dat zij voldoende relevante informatie verkrijgen of bij navraag zullen ontvangen.

5. Hoe ervaren raadsleden de hoeveelheid informatie in relatie tot de tijd die ze beschikbaar willen stellen voor het raadswerk?

Antw. Er wordt ervaren dat het lidmaatschap van de raad veel tijd vergt. Dat betreft onder meer de noodzaak voor raadsleden om zich te informeren over voorgenomen besluiten. Van recent doorgevoerde veranderingen, zoals de instelling van de auditcommissie en de uitbreiding van het aantal burgerleden, wordt verwacht dat die de informatiepositie versterken en daarmee ook tot een efficiëntere invulling van de beschikbare tijd zullen leiden.

6. Welke mogelijkheden en middelen zijn er om te zorgen voor een optimale informatiepositie van de gemeenteraad?

Antw. In de overzichtelijke gemeente Olst-Wijhe zijn er korte lijnen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Dit heeft voor- en nadelen. Zo is er het voordeel dat raadsleden van mening zijn dat zij makkelijk aan alle gewenste informatie kunnen komen. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de kwaliteit die de betrekkelijk kleine organisatie kan bieden. Het valt op dat de raad betrekkelijk zuinig is als het gaat om de eigen ondersteuning. Dat geldt zowel voor de omvang van de griffie, het budget van de rekenkamer als de omvang en het benutten van de fractievergoeding.

1.5 Aanbevelingen

Hoewel de informatievoorziening over het algemeen voldoet, is er gezien de kritische aspecten in de beantwoording van de onderzoeksvragen, wel degelijk ruimte voor aanbevelingen. Daarbij maken we een onderscheid tussen aanbevelingen aan het college van B&W, aanbevelingen aan de gemeenteraad zelf en aanbevelingen voor zowel het college als de raad.

Met betrekking tot de raad is geconstateerd dat hoewel recent is geïnvesteerd in de griffie, de omvang van die griffie nog steeds relatief beperkt is. Raadsleden zijn tevreden zijn over het huidige functioneren van de griffie. Toch zijn er wel uitdagingen, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de raadsinformatie. Voorts is ook het budget van de rekenkamer relatief beperkt.

Er bestaat veel vertrouwen in de veranderingen in procedures en overleggen die in deze raadsperiode zijn doorgevoerd. Tegelijkertijd is er ook wel de vrees dat het al met al wat 'veel' is geworden en dat de procedures knellend kunnen gaan werken. Gezien het recente karakter van de wijzigingen is het wat dit onderzoek betreft te vroeg om tot een oordeel te komen. Mede gezien het feit dat binnen een half jaar een nieuwe raad zal aantreden, is het zaak om de opbrengsten van de veranderingen kritisch te blijven volgen en te beoordelen.

Een en ander leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Zorg voor voldoende budget voor de griffie en de rekenkamer, zodat zij optimaal kunnen bijdragen aan de informatievoorziening aan de raad.
2. Investeer in een raadsinformatiesysteem en het gebruik van technische mogelijkheden (AI) voor dossiervorming en voor het ordenen en terugvinden van informatie.
3. Evalueer voor het einde van deze raadsperiode de BOB-methode en de verschillende overlegvormen en neem de uitkomsten mee in de vormgeving van de vergader- en overlegmethode in de nieuwe raadsperiode.
4. Nodig één keer per jaar het College van B&W en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie uit bij de Werkgroep Vormvrij, om zo informeel te overleggen over de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de informatiepositie van de raad en de processen ter ondersteuning van de raad.

De aanbevelingen die aan het College van B&W als de raad gezamenlijk zijn gericht, hebben betrekking op de onderbouwing van raadsvoorstellen en in het bijzonder op de vulling van de 'raadskoffer'. Dat laatste betreft de vraag of het wenselijk is om de ambtelijke adviesnota op te nemen in die koffer. Binnen de organisatie wordt signaleerd dat dit mogelijk ambtenaren terughoudend maakt om eventuele bezwaren en alternatieven uitgebreid te beschrijven. In dat perspectief leidt dat tot twee aanbevelingen voor raad en college gezamenlijk:

Aanbevelingen aan gemeenteraad en College van B&W gezamenlijk

5. Bespreek onderling welke informatie aan de raad moet worden verstrekt om weloverwogen tot een besluit te komen.
6. Neem in die bespreking de meerwaarde en bezwaren van het opnemen van de ambtelijke adviesnota bij collegebesluiten in de 'raadskoffer' mee.
7. Stel beleid en regels op voor de informatieverstrekking aan de raad en besteed in het bijzonder aandacht aan de inhoud van de 'raadskoffer'.

De aanbeveling aan het college van B&W heeft betrekking op het waarborgen van de kwaliteit van de informatie. Zoals in paragraaf 1.3 genoemd worden zowel binnen de organisatie zelf als bij raadsleden soms tekortkomingen geconstateerd. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbevelingen aan het College van B&W

8. Geef aan het college de opdracht om maatregelen te nemen om de kwaliteit en tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad te verbeteren.

1.6 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Zoals gebruikelijk in de procedures van de rekenkamer zijn de vermelde feiten door de ambtelijke organisatie gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Vanwege de aard van het onderzoek is de griffie eveneens betrokken geweest in het ambtelijk wederhoor.

Het uiteindelijke rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, is vervolgens aan het college van B&W aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Dit bestuurlijk wederhoor van het college van B&W is opgenomen op de volgende pagina. Het wederhoor gaf aanleiding tot een kort 'Nawoord' van de rekenkamer. Dit is eveneens hieronder weergegeven.



t.a.v. de rekenkamer Olst-Wijhe

Ons kenmerk:	Uw kenmerk/brief: Brief rekenkamer aan college bestuurlijk wederhoor	Behandeld door: Lukas Rakhorst	Datum: 18 september 2025
Onderwerp:	Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek ' Informatievoorziening Olst-Wijhe'		Verzenddatum: 18 september 2025

Beste leden van de commissie,

Het college wil de rekenkamer bedanken voor het onderzoek en de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen. Wij onderschrijven het belang van een sterke informatiepositie van de raad. Een goed geïnformeerde raad is immers een randvoorwaarde voor een gezonde lokale democratie en een effectieve samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Wij herkennen ons in het beeld dat in het rapport wordt geschetst, zowel in de positieve constatering als ook in de kritische kanttekeningen die worden geplaatst. De afgelopen periode is er veel veranderd binnen onze organisatie. Nieuwe werkwijzen, personele wisselingen op sleutelposities en de invoering van aanvullende overlegstructuren hebben geleid tot een dynamische situatie. Dat vraagt om verdere professionalisering en borging van kwaliteit.

Het college is in gesprek met de gemeentesecretaris, met als doel om structurele verbeteringen door te voeren als het gaat om de informatievoorziening aan de raad. De ambtelijke organisatie is op dit moment al bezig met het implementeren van maatregelen die gericht zijn op kwaliteitsverbetering. Daarbij gaat het onder meer om het actualiseren van formats voor college- en raadsvoorstellen, zodat deze beter aansluiten bij de informatiebehoefte van onder andere de raad. Daarnaast wordt gekeken naar aanvullende stappen, zoals het investeren in trainingen voor medewerkers, gericht op

een dijk van een gemeente

Postbus 23
8130 AA Wijhe

www.olst-wijhe.nl
gemeente@olst-wijhe.nl
Telefoon 14 0570

Bezoekadres gemeentehuis
Raadhuisplein 1
8131 BN Wijhe

Bezoekadres Holstohuis
Jan Schamhardtstraat 5b
8121 CM Olst

K.v.K. nr 08222726
BTW nr NL001932603B01
IBAN: NL35 BNGH 0285 0927 15

het versterken van schrijfvaardigheid en het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van stukken. Deze inspanningen maken deel uit van een bredere beweging om de professionaliteit van de organisatie te vergroten en de informatiepositie van de raad verder te versterken.

Het beeld dat ambtenaren terughoudend zouden zijn in hun advisering willen wij nuanceren. Onze ervaring is dat zij adviseren vanuit deskundigheid en betrokkenheid. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat transparantie en kwaliteit in balans moeten blijven. De opname van ambtelijke adviesnota's in de raadscoffer draagt bij aan transparantie, maar kan ook leiden tot terughoudendheid in het benoemen van alternatieven of risico's. Wij gaan hierover graag in gesprek met de raad om samen te bepalen welke informatie nodig is voor een goed besluitvormingsproces en hoe we dit het beste kunnen organiseren.

De aanbevelingen van de rekenkamer zien wij als een waardevolle leidraad. De aanbevelingen die specifiek aan de raad zijn gericht, laten wij uiteraard aan de raad zelf. De gezamenlijke aanbevelingen en de aanbeveling aan die alleen aan het college gericht is nemen wij bij een positief besluit van de raad graag over. Wij willen samen met de raad afspraken maken over de inhoud van de raadscoffer en over de wijze waarop wij invulling geven aan onze informatieplicht. Waarbij dit gesprek zal dienen als leidraad voor het op te stellen beleid rondom de informatievoorziening. Ook onderschrijven wij het belang van structureel overleg over de informatiepositie en staan wij positief tegenover een eventuele jaarlijkse uitnodiging bij de werkgroep vormvrij.

Tot slot: wij zien dit rapport niet als een eindpunt, maar als een stimulans om samen met de raad en de organisatie te blijven werken aan een transparante, tijdige en kwalitatieve informatievoorziening. Het college blijft hierover graag in gesprek met de raad.

Heeft u nog vragen, dan kunt u contact opnemen met Lukas Rakhorst, telefoonnummer 14 0570.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe,



gemeentesecretaris
Sjoerd van den Berg



de burgemeester
Sietske Poepjes

Nawoord van de rekenkamer

Wij danken het college voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Het doet ons genoegen dat het college de aanbevelingen ervaart als een stimulans om samen met de raad en de organisatie te werken aan een goede informatievoorziening. Het rapport is – zoals het college zelf ook formuleert – geen eindpunt, maar een leidraad voor het op te stellen beleid. We zullen met belangstelling volgen of dat beleid en de daarin voorgenomen acties daadwerkelijk leiden tot structurele verbeteringen voor de informatiepositie van de raad.

2. Meer over het onderzoek en de opbrengsten

2.1 Werkwijze in het onderzoek

Een beoordeling van de informatiepositie van de raad kan alleen plaatsvinden op basis van de ervaringen en opvattingen daarover door alle betrokkenen; raad, college, griffie en ambtelijke organisatie. Voor het onderzoek is daarom van belang geweest om te inventariseren hoe deze betrokkenen de bestaande afspraken en praktijk ervaren, of ze tekortkomingen waarnemen en welke mogelijkheden voor verbetering ze zien. Daartoe zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Onderzoeksactiviteiten

- | | |
|---|---|
| a | Nadere verkenning van de afspraken en procedures met betrekking tot de informatiepositie van de raad in Olst-Wijhe (documentstudie).
In bijlage A zijn de relevante documenten opgenomen. |
| b | Verdiepende gesprekken over die afspraken en procedures met de directbetrokkenen. Die betreffen: <ul style="list-style-type: none"> - Leden van het college van B&W; - Medewerkers van de ambtelijke organisatie; - De griffie(r); - De raadsleden (c.q. een vertegenwoordiging van elke fractie). Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage B. |
| c | Analyse van de verschillende ervaringen en opvattingen |
| d | Rapportage (waaronder ook de gebruikelijke procedures van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). |

Het onderzoek heeft zich gericht op het inventariseren en beoordelen van de mogelijkheden en middelen van de raadsleden in Olst-Wijhe om een geschikte informatiepositie te verkrijgen. Of deze raadsleden daarmee ten alle tijden goed geïnformeerd zijn, daarover kan het onderzoek geen uitsluitsel verschaffen. Dat zou namelijk vragen om een beoordeling van alle beschikbare informatie, iets dat om praktische redenen (o.m. het beschikbare budget) niet mogelijk is.

2.2 Over het beschikbare instrumentarium

De gemeenteraad kent een reglement van orde dat laatstelijk is gewijzigd in mei 2024. In de recente versie van dit reglement wordt melding gemaakt van de aanwezigheid van een presidium, een agendacommissie, een auditcommissie en het seniorenconvent.

Overzicht van overlegplatforms van de raad van Olst-Wijhe

Presidium	Het presidium doet aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad voor zover het niet betreft de taken van de agendacommissie.
Agendacommissie	De agendacommissie heeft de volgende taken: • Voorbereiding van de concept-agenda's van de gemeenteraad binnen de BOB-structuur. • Het vaststellen van de vergadercyclus van de raad, de beeld- en oordeelsvormende raadsbijeenkomsten en de overige beeldvormende overleggen. • Als een fractie of een individueel raadslid iets wil agenderen, moet dat de steun hebben van drie andere raadsleden om door de agendacommissie in behandeling genomen te worden. De agendacommissie bespreekt in overleg met de indieners de concrete agendering. Een raadslid kan in de besluitvormende raadsvergadering melding maken van zijn of haar wens tot agenderen. • Het vaststellen van de datum van vergaderingen als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de gemeentewet; • Het beheren van de toezeggingenlijst voor zover het bijeenkomsten van de raad betreft; • Het bewaken van de langere termijnplanning.
Auditcommissie	De Auditcommissie is belast met: • De voorbereiding van de besluitvorming van de raad aangaande het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag; • Het namens de raad verstrekken van aanvullende controle opdrachten e.d. aan de accountant; • Het vaststellen van het jaarlijkse controleprotocol; • Periodiek overleg met de accountant; • Evalueren van het functioneren van de accountant; • Het bepalen van een standpunt over tussentijdse rapportages (de boardletter) en andere verslagen van de accountant; • De voorbereiding en bespreking van notities en voorstellen m.b.t. de P&C-cyclus; • Het bepalen van een standpunt over verslagen van periodieke (doelmatigheids-) onderzoeken van het college en follow-up door het college (art 213a); • De afstemming van activiteiten van Raad en College op het gebied van opzet en werking van control & risicomanagement, kwaliteit van financieel beheer, financieel beleid en inrichting, financiële organisatie, integriteit, fraude, e.d.
Seniorenconvent	In het seniorenconvent kunnen vertrouwelijke mededelingen worden gedaan, c.q. zaken worden besproken die (nog) niet in de openbaarheid kunnen worden gebracht.

Werkgroep Vormvrijheid

Naast deze in het reglement van orde genoemde overleggroepen, is er een Werkgroep Vormvrijheid. Deze bestaat uit drie raadsleden, een burgerlid en de griffier. Deze werkgroep is in 2022 naar aanleiding van de evaluatie van het BOB-vergadermodel en de visie van de toentertijd nieuwe raad op de vergaderwijze in het leven geroepen. De werkgroep heeft als opdracht meegekregen om de aanbevelingen uit deze evaluatie en de visie om te zetten in voorstellen voor het functioneren van de raad.

Auditcommissie

Het vaststellen van de begroting en de rekening is een kerntaak van de raad, die van grote betekenis is. Immers, met het vaststellen van de begroting bepaalt de raad het beleid en het budget voor het komende kalenderjaar. Het is daarmee een van de belangrijkste sturingsinstrumenten van de raad. Het vaststellen van de rekening is de essentie van de controlerende verantwoordelijkheid van de raad. De auditcommissie ondersteunt, blijkens het reglement van orde, zowel de voorbereiding van de begroting als het vaststellen van de rekening. Deze commissie is pas recent in Olst-Wijhe ingesteld. Hierdoor is er nog weinig zich of en in welke mate deze bijdraagt aan het functioneren, en in het bijzonder de informatiepositie van de raad. Eerste ervaringen worden door raadsleden als positief beoordeeld.

Griffie

Elke gemeente kent een griffier. Maar dat zegt op zichzelf nog weinig over de slagkracht van de griffie. De personele omvang van de griffie in Olst-Wijhe is recent structureel uitgebreid en kent nu een formatie van 2,6 fte. Dat betreft de griffier, een raadsadviseur en secretariële ondersteuning. Voor een gemeente met de omvang van Olst-Wijhe is dat een alleszins redelijke capaciteit van de griffie, mede gezien het feit dat er nog niet zo lang geleden sprake was van een formatie van nauwelijks meer dan 1 fte. Tegelijkertijd pleit de Vereniging van Griffiers er al geruime tijd voor dat er in elke gemeente een griffie actief is die in staat is om raadsleden inhoudelijk te ondersteunen. In dat verband wordt gesproken over een 'strategische griffie', die in de gelegenheid is om inhoudelijke sturing en ondersteuning te geven aan het raadswerk. De Vereniging van Griffiers gaat er daarom van uit dat in elke gemeente een griffie tenminste uit 3 fte zou moeten bestaan.

Met de uitbreiding van de griffie zijn de ambities natuurlijk eveneens toegenomen. Die hebben onder meer betrekking op de versterking van de informatiepositie van de raad. In dat verband wordt bekeken of in de (nabije) toekomst elk raadsvoorstel begeleid kan worden door een zogenaamde 'oplegger'; een korte notitie van de griffie waarin de achtergronden en eventuele consequenties van een voorliggend voorstel worden toegelicht. Die oplegger is er overigens nog niet. In menige andere gemeente doet zo'n oplegger dienst als korte introductie voor de raadsleden op het voorliggende besluit. Meestal wordt ingegaan op de achtergronden van een voorstel en de kaders waarbinnen het voorstel past.

De samenwerking tussen de griffie en de ambtelijke organisatie wordt als goed beoordeeld. De griffie leidt vragen van raadsleden door naar de organisatie en bewaakt dat er antwoord wordt verstrekt. Dit verloopt meestal goed. Er zijn ambities om de kwaliteit van de informatie te verstrekken, onder meer door de verwijzingen naar relevante achtergrondinformatie bij te nemen besluiten te verbeteren.

BOB-model

In het reglement van orde is het proces van besluitvorming in de raad uitgewerkt. Olst-Wijhe kent beeldvormende, oordeelvormende en besluitvormende vergaderingen. Gangbaar staat dit bekend als het BOB-model. De gemeenteraad van Olst-Wijhe kent geen vaste commissies, maar ad hoc kunnen er wel (tijdelijke) werkgroepen worden ingericht. Alle beraadslagingen en de uiteindelijke besluitvorming vinden langs de lijn van beeldvormende, oordeelvormende en uiteindelijk besluitvormende vergaderingen plaats. De beeldvormende vergadering is het moment om zoveel als mogelijk informatie met betrekking tot een voorgenomen besluit met de raad te delen. Het kan in dat verband gebeuren dat ambtenaren een presentatie verzorgen. Ook kunnen maatschappelijk betrokken partijen (ondernemers, verenigingen, belangenorganisaties) of inwoners hier een platform krijgen.

Beschikbaarheid van informatie

Informatie ten behoeve van de vergaderingen wordt tien dagen voorafgaand aan de vergadering verzonden. Over de wijze van verzending bevat het reglement verschillende regelingen. Zo wordt vermeld dat stukken ter inzage liggen in het gemeentehuis, dat ze raadpleegbaar zijn op de website en dat ze tien dagen voorafgaand aan de vergadering aan de raadsleden worden verzonden. In de huidige praktijk werkt Olst-Wijhe met het vergadersysteem iBabs. Alle raadsleden hebben door middel van een door de gemeente ter beschikking gestelde tablet toegang tot dit systeem. Alle aan agendapunten gebonden stukken en overige informatie zijn zo door middel van dit systeem beschikbaar voor de raadsleden.

De artikelen 39 tot en met 42 in het reglement van orde hebben betrekking op de verschillende wijzen waarop raadsleden om informatie kunnen verzoeken, c.q. kunnen krijgen:

- Artikel 39 geeft invulling aan het recht van interpellatie;
- Artikel 40 heeft betrekking op het stellen van vragen;
- Artikel 41 heeft betrekking op het verschaffen van inlichtingen. In dit artikel wordt aangegeven dat als een raadslid om inlichtingen verzoekt, de griffier de inhoud van het verzoek ter kennis van de overige raadsleden, het college of de burgemeester brengt. Vervolgens worden de verlangde inlichtingen zo spoedig mogelijk (in ieder geval binnen tien dagen nadat het verzoek is ingediend) aan de raad verstrekt.
- Artikel 42 gaat over de mogelijkheid van raadsleden om tijdens de besluitvormende vergadering vragen te stellen.

Fractievergoeding

Naast het Reglement van Orde kent de gemeente ook een *verordening op ambtelijke bijstand en fractievergoeding*. Deze verordening is voor het laatst in 2018 vastgesteld. Ambtelijke bijstand betreft het wettelijk vastgelegde recht van raadsleden om ondersteuning te verkrijgen vanuit de ambtelijke organisatie. In de verordening wordt de procedure beschreven om een beroep te doen op die ondersteuning.

In artikel 6 van deze verordening is bepaald dat een in de raad vertegenwoordigde fractie voor de duur van de zittingsperiode een financiële bijdrage ter ondersteuning van het functioneren van de fractie ontvangen die bestaat uit een basisbedrag van € 500,- per fractie per jaar en een variabel deel van € 160,- per raadszetel van de fractie per jaar. Gezien het feit dat de raad van Olst-Wijhe uit 17 zetels bestaat en momenteel zeven fracties kent, gaat het op jaarbasis om een bedrag van € 6.220,-. In vergelijking met andere gemeenten zijn dit relatief bescheiden bedragen.¹

In artikel 7 wordt gespecificeerd waar dit bedrag aan besteed kan worden. Daadwerkelijke vergoeding van gemaakte kosten vindt plaats op basis van een nota. Deze dient door de griffier, die optreedt als budgethouder, geaccordeerd te worden.

Fractievergoeding zou onder meer ingezet kunnen worden voor versterking van de informatiepositie, bijvoorbeeld door tegen vergoeding mensen in te zetten om in de gemeenschap extra informatie te verzamelen of om een deskundig advies te verkrijgen.

Accountant en rekenkamer

Zoals vastgelegd in de wet benoemt de gemeenteraad een accountant. Deze accountant onderzoekt of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten. De accountant controleert

¹ Dat staat ongeveer gelijk aan 33 cent per inwoner. In 2024 heeft SIRA de budgetten voor raadsondersteuning bij 175 gemeenten geïnventariseerd. Als het gaat om fractieondersteuning stelt SIRA een spreiding vast beginnend bij 50 cent per inwoner tot € 3,71 per inwoner, met een gemiddelde van € 1,32 per inwoner (SIRA, 2024: pagina 35).

eveneens of het college de rechtmatigheidsverantwoording getrouw heeft opgesteld en toegelicht. Ook geeft hij een oordeel over de inrichting van het financiële beheer door de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit van de (financiële) informatievoorziening. Over al die aandachtspunten brengt de accountant verslag uit aan de raad.

Eveneens is in de wet bepaald dat er in elke gemeente, en zo ook in Olst-Wijhe, een rekenkamer actief is die onderzoek doet naar het door de gemeente gevoerde beleid, en daarover rapporteert aan de raad. Het budget van de rekenkamer van Olst-Wijhe bedraagt op jaarbasis €18.476. In vergelijking met andere gemeenten is ook dit een bescheiden bedrag.² Bovendien kan de raad ook zelfstandig onderzoek instellen naar het door het college van B&W gevoerde beleid.

2.3 Over de procedures

Vorbereiding van raadsvoorstellen door college en organisatie

Een groot deel van een door de gemeenteraad te nemen besluiten is gebaseerd op eerder door het College van B&W genomen besluiten. De gangbare procedure bij de totstandkoming van collegebesluiten is dat een vakinhoudelijk ambtenaar in overleg met diens teamleider, de portefeuillehouder en zo nodig in overleg met vakinhoudelijke ambtenaren van andere afdelingen, een collegebesluit voorbereidt.

Er is voor de inrichting van een collegevoorstel een format beschikbaar. Het format bestaat uit enkele kopjes, waarmee duidelijk wordt wat de opbouw is van een besluit. Bij elk kopje wordt in een commentaarveld toegelicht hoe de tekst ingevuld kan worden. Betrokkenen ervaren dat dit format zo een vrij algemeen karakter heeft. Het is niet verplicht gesteld om hiervan gebruik te maken.

Binnen de gemeente beoordeelt de bestuursadviseur de stukken die geagendeerd dienen te worden in het college. Er bestaat geen vaste lijst aan criteria waarop voorstellen worden beoordeeld. Dat oordeel vindt plaats op basis van algemene aandachtspunten als duidelijkheid, begrijpelijkheid en onderbouwing. De bestuursadviseur geeft uiteindelijk hierover een advies aan de gemeentesecretaris. Sinds enige tijd beoordeelt ook de concerncontroller eveneens de te agenderen stukken. Daarbij concentreert de concerncontroller zich op de rechtmatigheid en de financiële onderbouwing van de voorliggende besluiten. Tevens besteedt zij aandacht aan de juistheid, rechtmatigheid en leesbaarheid/begrijpelijkheid van de in de stukken opgenomen beslispunten.

In de praktijk signaleren deze betrokkenen dat het wel voorkomt dat de kwaliteit van een voorliggend besluit onvoldoende is. Zij wijzen op verschillende oorzaken daarvoor. Een algemene oorzaak is dat de gemeente Olst-Wijhe verhoudingsgewijs van een bescheiden omvang is, hetgeen impliceert dat ook de omvang van de ambtelijke organisatie beperkt is. Het is lastig om soms specialistische kennis structureel in de organisatie te beleggen. Mocht dat toch lukken, dan kan dit kwetsbaar zijn. Als een specialist in de organisatie voor langere tijd afwezig is, is het lastig om die adequaat te vervangen. Een van de respondenten noemt in dit verband dat een tekortschietende kwaliteit niet alleen een gevolg is van de bescheiden omvang van de organisatie, maar dat in de loop der jaren ook enkele gewoonten in de bestuurscultuur zijn geslopen die niet bevorderend zijn voor de kwaliteit. Daarnaast geldt dat de inrichting van het financiële systeem en informatiehuishouding van de gemeente enige tijd niet op orde zijn geweest. Sinds de recente aanstelling van de huidige concerncontroller wordt deze nu weer stelselmatig verbeterd. Zo is er een verbeterplan control en worden P&C producten verbeterd. Ook wordt er ingezet op voortgang op bevindingen en aanbevelingen uit de management- en boardletter van de accountant.

² Dit bedrag staat ongeveer gelijk aan €1,02 euro per inwoner. In 2024 heeft SIRA ook de budgetten voor de rekenkamer(funcitie) onderzocht. In dit rapport werd een spreiding vastgesteld van tussen €0,88 en €2,38 per inwoner. Met een gemiddelde van €1,31 (SIRA, 2024: pagina 6).

Er wordt per begin 2026 gestreefd naar het inzetten van een nieuw financieel systeem. Dit systeem draagt er aan bij dat budgethouders de verplichtingen, prijsonderbouwingen en prestatieleveringen vastleggen. Ook dwingt het systeem af dat er sprake is van functiescheiding in de beoordeling van Met betrekking tot het verbeteren van het informatiegehalte van de P&C-produkten wordt de formulering van de beleidsdoelstellingen aangescherpt. Onder meer is er sprake van een meer inhoudelijke onderbouwing. Ook wordt er gewerkt aan een webapplicatie voor de publicatie van de P&C documenten.

Als laatste is er meer aandacht voor het informeren van de raad over de controles. Zo heeft de raad onlangs over de opbrengsten van de financiële controles over het boekjaar 2024 een boardletter (dat is de samenvatting van de managementletter) ontvangen.

Binnen de organisatie heeft onlangs een schrijfttraining plaatsgevonden, gericht op hanteren van begrijpelijke taal. Als uitvloeisel van deze training vertrouwen de eindverantwoordelijken voor de informatievoorziening op een toename van de kwaliteit van de ambtelijke stukken. Enkele andere geïnterviewden stelden echter dat de schrijfttraining vooral op communicatie met externe partijen en burgers geënt was. Een opvolgende schrijfttraining voor interne informatievoorziening zou volgens hen een goede aanvulling zijn om de kwaliteit van ambtelijke stukken echt te laten toenemen.

Op beraadslaging over en vaststelling van een besluit in het college volgt meestal dat dit besluit als voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Bij de besluitvorming door het college ligt dan ook al een concept-raadsvoorstel op tafel. De tekst daarvan wordt eveneens in het college besproken. Deze procedure maakt duidelijk dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen college- en raadsvoorstellen. In de praktijk constateren betrokkenen dat de inhoud van beide voorstellen vaak grote overlap vertonen, zodat het verschil beperkt blijft.

In een enkel geval heeft de concerncontroller geconstateerd dat het college van B&W een besluit heeft genomen, terwijl de beslissingsbevoegdheid bij de raad berust. In dat geval is de raad achteraf geïnformeerd over dit besluit, terwijl eigenlijk het besluit aan de raad had moeten voorgelegd.

Als het raadsvoorstel is afgerond, wordt dit overgedragen aan de griffier. De agendacommissie neemt dan een besluit over de agendering van het voorstel. Naar zeggen van betrokkenen vormt deze commissie zich geen oordeel over de kwaliteit van het stuk. De vraag of een voorstel inhoudelijk voldoende is voor besluitvorming door de raad komt in de agendacommissie niet aan de orde. In het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier zou wel die vraag aan de orde kunnen komen. In de praktijk is daar weinig tot geen sprake van.

Beschikbaarheid van informatie

iBabs is de applicatie die wordt gebruikt om vergaderingen van de gemeenteraad te ondersteunen. Het systeem bevat onder meer de aan een agendapunt verbonden informatie. Daarmee is iBabs voor veel raadsleden een belangrijke bron van informatie. Raadsleden hebben digitaal toegang tot dit systeem en kunnen daarin desgewenst zelf op zoek gaan naar relevante informatie. Raadsleden tonen zich over het algemeen tevreden over iBabs als vergadersysteem. Onder meer vinden zij dat door de beschikbaarheid van raadsvoorstellen in dit systeem zij goed geïnformeerd worden. Aangezien iBabs is ontwikkeld als vergadersysteem, is het minder geschikt als informatiesysteem. Zo kan het lastig zijn om stukken terug te vinden. Raadsleden bevestigen deze tekortkoming. Investeren in een beter raadsinformatiesysteem, zoals door middel van dossiervorming en het inzetten van AI-applicaties om beschikbare informatie te vinden en te ordenen, is te overwegen.

Raadsinformatiebrieven

Het kan zijn dat er sprake is van politieke of bestuurlijke ontwikkelingen die niet direct leiden tot besluitvorming. In dat geval kan het College van B&W invulling geven aan de (actieve) informatieplicht door aan de raad een raadsinformatiebrief te sturen. In 2024 is daar 10 keer sprake van geweest. Sommigen binnen de organisatie ervaren de raadsinformatiebrieven als wijdlopieg en te weinig concreet. Enkele geïnterviewden vertrouwen er op dat de schrijfttraining die onlangs heeft plaatsgevonden ook een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de raadsinformatiebrieven.

Informeel informeren

Het College van B&W kan de raad mondeling tijdens een raadsbijeenkomst informeren. Daarnaast is het seniorenconvent een platform waar vertrouwelijke informatie kan worden gedeeld. Volgens betrokkenen is er hooguit één à twee keer per jaar sprake van.³

Sommige collegeleden zijn van mening dat met de invoering van het BOB-model de mogelijkheden om raadsleden informeel te informeren zijn afgenomen.

Driehoeksoverleg

Als het gaat om het informeren van de raad stroomt er de nodige informatie vanuit de ambtelijke organisatie via het college van B&W en vervolgens via de griffie naar de raad. Andersom, als raadsleden verzoeken om informatie, zorgt de griffie er voor dat die verzoeken via het college op de juiste plek in de organisatie terecht komen. Deze informatiestromen vragen om coördinatie en afstemming. Dit gebeurt in het driehoeksoverleg van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Dit overleg heeft geen wettelijk vastgelegde positie. In Olst-Wijhe vindt dit driehoeksoverleg elke twee tot drie weken plaats. Daarnaast spreken de leden van het driehoeksoverleg elkaar geregeld informeel aangezien zij allen op dezelfde gang van het gemeentehuis werken.

2.4 Over B&W en de ambtelijke organisatie

Informatieplicht

Het woord 'informatieplicht' laat weinig twijfel bestaan over het uitgangspunt dat er veel verantwoordelijkheid ligt bij het college van B&W. Het desbetreffende artikel in de Gemeentewet (Artikel 169) specificeert immers dat het College van B&W aan de raad alle inlichtingen moet verstrekken die de raad, c.q. de raadsleden, voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Verder dient het College van B&W elk verzoek om informatie uit de raad te honoreren. Om aan deze breed geformuleerde informatieplicht te kunnen voldoen, wordt het college ondersteund door de ambtelijke organisatie.

Uit de gesprekken blijkt dat alle collegeleden zich bewust zijn van deze informatieplicht. Zo noemen ze dat ze regelmatig Raadsinformatiebrieven (RIB) naar de raad sturen. Als gezegd waren dat er in 2024 tien.

Informeel contacten

Binnen de relatief kleine gemeente Olst-Wijhe is de afstand tussen raadsleden en ambtenaren beperkt. Raadsleden die al langere tijd actief zijn, zijn meestal goed bekend met de ambtenaren die sleutelposities bekleden. Vaak beschikken ze over het emailadres of telefoonnummer van deze ambtenaren. Binnen de organisatie is men zich natuurlijk ook bewust van deze korte lijnen. De ambtelijke top heeft hier geen bezwaren tegen. Wel bestaat sinds kort de afspraak dat raadsleden niet individuele ambtenaren benaderen, maar hun vragen richten aan de teamleiders. De teamleiders worden geacht het eventuele politieke karakter van de vraag te wegen, zo nodig hierover te overleggen met gemeentesecretaris of portefeuillehouder, en uiteindelijk er voor te zorgen dat het

³ Vlak na de periode van veldwerk ten behoeve van dit onderzoek is het seniorenconvent twee keer bijeengeeweest.

raadslid een reactie ontvangt op de vraag (c.q. het informatieverzoek). Zowel raadsleden als medewerkers van de organisatie zijn tevreden over deze praktijk. Raadsleden ervaren dat zij meestal snel een bruikbare reactie ontvangen op hun vraag, medewerkers van de organisatie zijn van mening dat raadsleden er voldoende op letten dat de ambtenaren niet in een politiek gevoelige situatie terechtkomen.

Rol van de burgemeester

De burgemeester maakt deel uit van het college van B&W en is voorzitter van de raad. Verschillende raadsleden noemen dat zij soms te weinig ervaren dat de burgemeester zich ook inzet voor de informatiepositie van de raad. Tegelijkertijd vraagt de burgemeester in het College van B&W wel aandacht voor de informatiepositie van de raad. Collegevergaderingen zijn besloten. Daardoor hebben raadsleden daar geen zicht op.

Raadskoffer

In Olst-Wijhe is het gebruikelijk dat de besluitenlijst van het College van B&W, eventuele vertrouwelijke of geheime informatie en de ambtelijke adviesnota die in het college van B&W ter tafel lag bij college-, c.q. raadsbesluiten door middel van een zogenoemde 'raadskoffer' ook in te zien zijn door raadsleden.⁴ De informatie dient door de raadsleden vertrouwelijk te worden behandeld. Ze kunnen er niet rechtstreeks naar verwijzen of uit citeren.

De raadskoffer kan in zeker opzicht worden beschouwd als ultieme transparantie en een bijdrage aan de informatievoorziening. Tegelijkertijd zijn er binnen de organisatie wel aarzelingen. In de praktijk leidt het er wel toe dat ambtenaren terughoudend zijn in de formulering van hun adviezen aan het College van B&W, omdat ze zich er van bewust zijn dat raadsleden ook kennis nemen van die adviezen. Op die manier is het eerder een beperking voor de kwaliteit van de besluitvorming in het College. Om de kwaliteit van de besluitvorming in het College te verbeteren overwegen sommige betrokkenen in de organisatie wijzigingen in de samenstelling van de 'raadskoffer'. Zij stellen in dat verband er zich van bewust te zijn dat dit betekent dat er meer aandacht moet zijn voor de inrichting van de informatievoorziening over de voorgenomen besluitvorming aan de raad.

2.5 Over de praktijk

Vragen en moties

Raadsleden maakten in 2024 in totaal 5 keer gebruik van de mogelijkheid om schriftelijke/politieke vragen aan het college te stellen. In 2023 werd 10 keer gebruik gemaakt van dit instrument. Raadsleden beoordelen de beantwoording van de vragen wisselend. Daarnaast zijn er in 2024 11 moties ingediend waarvan er 8 zijn aangenomen. Ook zijn er in 2024 16 amendementen ingediend waarvan er 10 zijn aangenomen. Het is niet mogelijk om een oordeel uit te spreken of er in Olst-Wijhe wat het stellen van vragen, het indienen van moties of amendementen sprake is van een actieve raad. Een vergelijking met andere gemeenten is om allerlei redenen lastig. Op basis van binnen PBLQ beschikbare kennis en ervaring is de indruk dat de raad van Olst-Wijhe niet bijzonder veel vragen stelt. Dat geldt ook voor het agenderen van moties of amendementen.

Overleggen binnen de raad

Ondanks de aanwezigheid van maar liefst vier overlegplatforms binnen de raad, is er geen platform waar structureel wordt gereflecteerd op de raadsprocessen, zoals de onderlinge wisselwerking, de

⁴ In die adviesnota zijn vaak met linkjes verwijzingen opgenomen naar achterliggende documenten die beschikbaar zijn binnen de gemeentelijke organisatie. Die linkjes werken niet voor de raadsleden. Om die reden haalt de griffie het raadsbesluit 'uit de koffer' en biedt deze met wel werkende verwijzingen en links aan de raadsleden aan.

interactie met het college, de kwaliteit van de vergaderproces en de beoordeling van de beschikbare informatie. In het presidium komt een en ander wel met enige regelmaat aan de orde, maar dit gebeurt niet in aanwezigheid van wethouders. In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier wordt wel over de interactie tussen college en raad gesproken, maar bij die overleggen zitten wethouders noch raadsleden aan tafel. Zoals eerder genoemd zou de Werkgroep Vormvrij jaarlijks met het college en medewerkers van de ambtelijke organisatie van gedachten kunnen wisselen over het functioneren van de geldende afspraken en procedures.

Procedures binnen de raad

Raadsleden ervaren dat er in de huidige periode veel is veranderd. Dat blijkt onder meer uit de personele wisselingen op vrijwel alle sleutelposities; burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Zowel de voormalige interim-burgemeester als de voormalige interim-gemeentesecretaris hebben zich ingespannen om bestaande, en daarmee ook soms verouderde procedures en verhoudingen met betrekking tot de interactie van de raad met college en ambtelijke organisatie te doorbreken. Het is nog te vroeg om de opbrengsten daarvan te concretiseren en te beoordelen, maar over het algemeen worden de veranderingen positief gewaardeerd.

Bestuurscultuur en samenwerking

In verschillende gemeenten is er wel sprake van (scherpe) tegenstellingen tussen coalitie- en oppositiepartijen. Een dergelijke tegenstelling kan dan ook zijn weerslag hebben op de informatiepositie van de raad. In die gemeenten komt het wel voor dat het college – ofwel rechtstreeks, of in coalitieoverleg – de collegefracties eerder informeert en ook meer achtergronden bij standpunten en voorgenomen beleid deelt. Raadsleden van oppositiefracties ervaren dan slecht geïnformeerd te worden. In Olst-Wijhe wordt dat over het algemeen niet zo ervaren. Er is geen sprake van vast coalitieoverleg. Wethouders zijn incidenteel wel eens aanwezig bij vergaderingen van ‘hun’ fractie, maar maken daar geen gewoonte van. In die zin bouwen raadsleden van coalitiefracties nauwelijks een informatievoorsprong op.

Raadsleden van zowel coalitie- als oppositiefracties noemen dat de kwaliteit van de informatie die zij vanuit de gemeentelijke organisatie ontvangen soms te wensen overlaat. Soms wordt ervaren dat informatie hun relatief laat bereikt, soms zijn zij ontevreden over de inhoud en diepgang van de informatie. Meer inzicht in de gemaakte afwegingen en mogelijke scenario's wordt op prijs gesteld.

De raadsleden noemen allen dat nieuwe werkwijzen en procedures, zoals het BOB-model, eigenlijk pas gedurende de huidige periode zijn ingevoerd. In die zin moeten zij er zelf ook nog aan wennen. De vele veranderingen dragen ook bij aan een wat onoverzichtelijk beeld. Bovendien wordt ervaren dat die ook hebben geleid tot meer (interne) overleggen.

Binnen een jaar zijn er nieuwe gemeenteraadsverkiezingen, en zullen er deels nieuwe raadsleden aantreden. Het wordt zinvol geacht dat er een goede overdracht zal plaatsvinden van de opgedane eerste ervaringen.

Burgerleden

In het in mei 2024 vastgestelde reglement van orde is de mogelijkheid gecreëerd voor het uitbreiden van de zogeheten ‘burgerleden’. Het reglement van orde bevat daartoe de bepaling dat iedere fractie tot en met vier zetels in de raad maximaal twee personen kan voordragen voor benoeming tot burgerlid. Fracties met vijf zetels of meer in de raad kunnen maximaal de helft van het aantal zetels, naar boven afgerond, voordragen. Volgens het reglement dienen de voorgedragen burgerleden tijdens de laatst gehouden verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad op de kandidatenlijst van de

betrokken partij te hebben gestaan.⁵ Tevens is bepaald dat burgerleden dezelfde informatiepositie als raadsleden hebben. Door de aanwezigheid van deze burgerleden neemt de omvang van elke fractie toe. Burgerleden hebben dezelfde informatiepositie als raadsleden. Alle fracties zijn tevreden over deze mogelijkheid.

Fractievergoeding

Fractievergoeding kan een belangrijk instrument zijn om de informatiepositie van raadsleden te versterken. Desgewenst kan een fractie de beschikbare middelen inzetten om zelf advies te verkrijgen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op deskundigen. Onder 2.2 is al vermeld welke middelen elke fractie ter beschikking staan. In vergelijking met andere gemeenten is de fractievergoeding bescheiden. In de praktijk wordt er niet tot nauwelijks gebruik van gemaakt.

Ambtelijke bijstand

Het is een wettelijk vastgelegd recht dat raadsleden, als het gaat om omvangrijke informatiebehoefte, een beroep kunnen doen op de mogelijkheid van ambtelijke ondersteuning. De procedure daartoe is in lijn met handreikingen van de VNG in Olst-Wijhe vastgelegd. In de praktijk is het niet ongebruikelijk dat ambtenaren enige ondersteuning bieden aan raadsleden of werkgroepjes van raadsleden, als die een voorstel of amendement voorbereiden.

Accountant en rekenkamer

Over de inbreng en adviezen van de accountant zijn de raadsleden over het algemeen tevreden. Ook hebben raadsleden, zowel van coalitie- als oppositiepartijen, vertrouwen in de rekenkamer. De rekenkamer is recentelijk begonnen, waardoor raadsleden nog geen oordeel kunnen vellen. Raadsleden zijn van mening dat de rekenkamer gekozen heeft voor een goed onderzoeksonderwerp.

Raadsonderzoek

De gemeenteraad van Olst-Wijhe heeft nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op eigen initiatief onderzoek te doen.

⁵ Volgens informatie van de griffier wordt deze voorwaarde in de tweede helft van de raadsperiode niet strikt gehanteerd.

Bijlage A Bestudeerde documentatie

Documentnaam

Reglement van Orde van de gemeenteraad van Olst-Wijhe (& toelichting)
Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (& toelichting)
Programma Toekomstbestendig Olst-Wijhe
Sira, Zicht op raads- en statenondersteuning
Evaluatie BOB-vergadermodel

Bijlage B Geïnterviewde personen

Functie

Burgemeester
Gemeentesecretaris
Bestuursadviseur
Wethouder
Wethouder
Wethouder
Griffier
Concerncontroller
Teamleider beleid
Leden van de fractie VVD
Leden van de fractie CDA
Leden van de fractie Gemeentebelangen
Leden van de fractie Partij van de Sport
Leden van de fracties GL-PvdA-D66