

# **Bestuurlijke verhoudingen in de Gemeente Voorst**

Rapport van bevindingen door Fred de Graaf en Els Broekman

1 december 2024

## **1: Inleiding**

Op verzoek van de Commissaris van de Koning in de provincie Gelderland en de Burgemeester van de gemeente Voorst hebben wij van 22 oktober tot en met 8 november 2024 indringende gesprekken gevoerd met de fractievoorzitters en enige leden van de gemeenteraad, de Werkgeverscommissie uit de gemeenteraad, de burgemeester en de wethouders, de griffier en de gemeentesecretaris, leden van de Ondernemingsraad, van het Management Team en enige individuele ambtenaren.

In dit rapport doen wij verslag van onze bevindingen inzake de ontstane bestuurlijke verhoudingen in de gemeente Voorst.

Wij hebben gemeend zonder omwegen de vingers te moeten leggen op de aangetroffen knelpunten en tegenstellingen en de nodige aandachtspunten. Dit alles om een aanzet te geven om te kunnen komen tot een normalisering van de onderlinge verhoudingen.

Ons verslag mondt uit in een aantal constatering en aanbevelingen, die naar wij hopen mede een basis kunnen vormen voor het formuleren van een heldere bestuursopdracht van de gemeenteraad aan het College van BenW voor de resterende anderhalf jaar van de huidige raadsperiode en een gezonde bestuurlijke toekomst van de gemeente Voorst.

Let wel: Wij spreken in ons rapport waar mogelijk in algemene zin over personen, zoals raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Bij het lezen van dit rapport geldt het adagium: "wie de schoen past, trekke hem aan".

## **2: Analyse**

Om maar met de deur in huis te vallen: de aanleiding van de bestuurlijke perikelen in de gemeente Voorst dateert al van voor de raadsverkiezing van 2022.

De toenmalige partijen die geen deel uitmaakten van het college van Burgemeester en Wethouders (BenW) vonden elkaar in het gezamenlijke gevoel, dat er maar eens een eind moest komen aan de jarenlange hegemonie van Gemeente Belangen (GB) en ontleenden vervolgens aan de uitslag van de raadsverkiezing een politiek argument zijnde het zetelverlies van GB, die van negen naar vijf zetels zakte maar nog wel de grootste fractie bleef.

Een en ander resulteerde in de formatie van het huidige college van BenW. Uit de naamgeving van het coalitieakkoord 'Samen beter' menen wij af te kunnen leiden, dat het roer 180 graden om zou moeten naar de mening van de nieuwe coalitie.

Deze gang van zaken heeft onzes inziens van het begin af aan geleid tot een scherpe

scheiding in de gemeenteraad tussen coalitie en oppositie, waardoor het duale stelsel van het college van BenW enerzijds en de gemeenteraad anderzijds de facto niet meer functioneert.

Het aldus ontstane politiek-bestuurlijke beeld is dan ook een verdeelde raad met in de oppositie de fracties van GB en D66 met onder meer twee raadsleden met wethouders ervaring en in de coalitie de fracties van CDA, VVD-Liberaal2000, VoortVarend Voorst en PvdA-GroenLinks, met een college van BenW met aanvankelijk drie voor het eerst aangetreden wethouders en een begin 2022 nieuwbenoemde burgemeester.

Waar in de gemeente belangrijke beleidslijnen meestal voor langere periodes worden uitgezet, kan het aantreden van een politiek anders ingesteld college van BenW nooit tot een onmiddellijke omslag in beleid leiden. Het bijsturen van en anders richting geven aan beleid is dan ook een zaak van langere adem, incidenten-beleid daargelaten. Hierbij dient direct te worden aangetekend, dat de ambtelijke organisatie van een gemeente slechts kan en ook geacht wordt te functioneren op basis van continuïteit.

De na de raadsverkiezingen bij de formatie van een nieuw college van BenW betrokken partijen kan dit alles toch niet zijn ontgaan, waar zij niet verder zijn gekomen dan een akkoord op hoofdlijnen.

Nu hoeft een akkoord op hoofdlijnen op zich geen probleem te zijn, mits de leden van het college van BenW bij het ter hand nemen van de verschillende beleidsonderwerpen allereerst tot een gezamenlijk gedeelde beleidsrichting besluiten ter voorkoming van onderling onbegrip en incoherent bestuur.

Als vervolgens de coalitiefracties in de raad geen samenhangend beeld krijgen van het te voeren beleid, slaan de onrust en het ongeduld toe en heeft de oppositie vrij schieten.

### **3: Bevindingen**

In onderstaande paragraaf kunt u onze bevindingen lezen, te beginnen bij de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, het college van BenW, de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier, de driehoek en de ambtelijke organisatie.

#### De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in het dualistische bestel een kader stellende rol waar het gaat om het vaststellen van het gewenste beleid en een controlerende rol waar het gaat om

de uitvoering van dat beleid door het college van BenW. Maar eerst en vooral is de gemeenteraad de vertegenwoordiger van alle inwoners van de gemeente!

Van de leden van de gemeenteraad mag dan ook worden verwacht dat zij het algemeen belang van de gemeenschap als uitgangspunt nemen bij het vervullen van hun taak. De gemeenteraad heeft als hoogste orgaan van de gemeente al doende ook een voorbeeldfunctie naar binnen en naar buiten en dat vereist allereerst fatsoen en respect in de omgang met elkaar.

Wij hebben tot onze teleurstelling moeten vaststellen dat het in deze raadsperiode aan dat laatste is gaan ontbreken. Bovendien lijkt het na te streven algemeen belang allengs te zijn ondergesneeuwd door partijpolitiek eigenbelang.

De begrippen coalitie en oppositie zijn uitvergroet, waardoor de gemeenteraad zijn duale positie heeft verspeeld.

Er is samenspel nodig tussen het college en alle fracties van de raad om tot resultaten voor de samenleving te komen. Natuurlijk is er sinds de dualisering ruimte voor de fracties om een eigen koers te varen. Echter waar dit doorschiet, de coalitiefracties volstrekt los van het college opereren en zelfs oppositie voeren tegen de eigen wethouders, ontstaat een zwalkend bestuur gekenmerkt door een hoog ad hoc karakter.

Raadsleden bejegenen elkaar publiekelijk respectloos en onheus. Er wordt op de man gespeeld in plaats van op de bal. Dit gedrag zet de onderlinge relaties op scherp en is ondermijnend voor het onderlinge vertrouwen. Er wordt veel in beelden over elkaar gedacht en gesproken in plaats van met elkaar gesproken. Er is roddel en achterklap, eigen vaak emotioneel beladen beelden worden niet getoetst bij de ander. Hierdoor verdwijnt de nuance, groeit de polarisatie en mogelijke vormen van samenspel worden op voorhand al gefrustreerd.

Verschillende raadsleden geven aan het werk emotioneel als te zwaar en te belastend te ervaren, niet vanwege het raadswerk op zich maar vanwege het gedoe eromheen. Nog erger, er wordt aangegeven dat men zich niet meer volledig uitspreekt omdat er te vaak op de man wordt gespeeld en inbreng gepolitiseerd. De omgangsvormen binnen de raad leiden tot onveiligheid en zijn ondermijnend voor de democratie.

De voorbereiding van de agendering van de gemeenteraad gebeurt in het *presidium*, maar is suboptimaal. Enerzijds komt dit door het vertrek van Gemeente Belangen uit het Presidium, anderzijds doordat de spelregels van de vergadering onvoldoende scherp en eenduidig zijn. Zo wordt er geschermd met ongeschreven regels die verschillend worden uitgelegd en toegepast door de deelnemers. Daarbij laten de omgangsvormen ook in het presidium te wensen over, zowel tijdens de vergaderingen als in de contacten daarbuiten.

Het is van belang dat Gemeentebelangen weer deelneemt aan het Presidium en

daarvoor is onder meer nodig dat de spelregels van het Presidium op schrift worden gezet en nageleefd.

Er is sprake van een verrommeling van het vergadermodel. Zo is de status van de IBB (informeel bestuurlijk beraad) overleggen onvoldoende helder: geheime of passief-openbare vergaderingen. De opzet van de RTG's (Ronde Tafel Gesprekken) is stiltwijgend gewijzigd, echter de wethouders zijn eerstverantwoordelijk en de ambtenaren hebben de rol hen te ondersteunen. Overigens onderkennen de wethouders hun rol en willen zij hun verantwoordelijkheid nemen. De RTG's hebben voorzitters, die geen raadslid zijn en geen eed of belofte hebben afgelegd. Voor de verdere professionalisering van de raad en het nemen van het eigenaarschap zouden dit raadsleden moeten zijn.

Gezien de verrommeling is het Reglement van Orde aan actualisering toe en wellicht is een evaluatie van het vergadermodel ook aan de orde. Beiden zouden op orde moeten zijn voor de volgende verkiezingen.

De *Werkgeverscommissie* is ingesteld door de raad en vervult de rol van werkgever van de griffier en van de griffie. In beginsel is dit een bedrijfsvoering aangelegenheid. Bij een wervingsprocedure heeft de raad een rol in het vaststellen van het functieprofiel en de formele benoeming. Maar het doorlopen van de procedure is een zaak van deze commissie.

De Werkgeverscommissie heeft haar taken de afgelopen jaren in moeilijke omstandigheden moeten uitvoeren. Niet alleen was er veel werk aan de winkel door het vertrek van de griffier en uiteindelijk de aanstelling van een interim-griffier en het andermaal opstarten van de werving. De druk en stressvolle omstandigheden zijn met name veroorzaakt door de bemoeienis van raadsleden of fractie-vertegenwoordigers hetzij mondeling maar vaker nog via app verkeer of e-mails met een onheuse en intimiderende toonzetting. En de adviseur van de commissie, de burgemeester, heeft in de fase van de werving van een nieuwe griffier een grote rol gespeeld, waarbij haar overwegingen niet helder zijn geworden. Het werk van de commissie is in het politieke spel van de raad getrokken. Dit kan absoluut niet. De werkgeverscommissie legt verantwoording af aan de raad op de gepaste momenten en daarbuiten mag de commissie zich vrij voelen om mails en apps naast zich neer te leggen.

#### Het college van B&W

Voor de decentrale overheden geldt dat besluiten genomen worden op basis van collegiaal bestuur. Zonodig wordt er gestemd binnen het college en bij het staken der stemmen is de stem van de burgemeester doorslaggevend. Zij is dan ook deelnemer aan de inhoudelijke beraadslagingen en hoort in die positie te worden gerespecteerd.

De burgemeester en de gemeentesecretaris zorgen voor de orde van de vergadering en een goede agendering voor de wekelijkse besluitvorming door het college.

Het huidige college heeft te maken gehad met een paar wisselingen in de samenstelling gedurende de rit. Het is geen hecht team en er is onvoldoende sprake van een goede samenwerking om te komen tot collegiaal bestuur. Sommige coalitiefracties in de raad vertonen oppositiedrag naar de eigen wethouder of het college. Dit frustreert de teamvorming binnen het college om als een eenheid opereren.

Er is sprake van rolverwarring tussen het college en de gemeenteraad in de stappen van besluitvorming. Het dossier asielzoekers vergroot deze onhelderheid uit en wordt door zowel college als raad, zij het vanuit verschillende overwegingen, als splijtzwam ervaren.

De orde van de vergadering binnen het college mankeert, waardoor er ruimte is voor verruwing en niet respectvol gedrag onderling, soms ook in aanwezigheid van ambtenaren. Bij stemverheffing en onvoldoende op de inhoud het gesprek voeren moet worden ingegrepen door de voorzitter.

Het is van belang om te investeren in de onderlinge relaties maar ook in de verbinding met de raad, bijvoorbeeld door het oor te luisteren te leggen bij alle fracties, immers zij vertegenwoordigen met hun allen de Voorster gemeenschap, en in gesprek met elkaar na te gaan waar college en raad elkaar kunnen vinden.

#### De burgemeester

Sinds de invoering van de nieuwe benoemingsprocedure voor de burgemeester heeft de Vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad de belangrijkste rol gekregen. De burgemeester wordt nog altijd door de Kroon benoemd door tussenkomst van de Commissaris van de Koning, maar wel op voordracht van de Vertrouwenscommissie. Vanaf het moment van de benoeming wordt de burgemeester geacht boven de partijen te staan en speelt diens partijpolitieke achtergrond geen rol meer. De burgemeester mag, zeker als het zijn of haar eerste benoeming in het ambt is, vertrouwen op de steun en het respect van de gemeenteraad.

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, heeft daarin geen stem, maar neemt wel deel aan de beraadslagingen, terwijl zij als voorzitter van het college van BenW volwaardig lid is met zelfs een doorslaggevende stem als de stemmen staken! Het beeld dat de burgemeester slechts technisch voorzitter van het college zou zijn is wettelijk volstrekt onjuist!

Van de burgemeester mag worden verwacht dat zij zowel de raadsleden als de wethouders waar nodig of gewenst van advies dient vanuit haar collegiale rol. De burgemeester wordt tegelijkertijd geacht de vergaderingen van de gemeenteraad en

het college van BenW met strakke hand te leiden, kan het zijn met hier en daar een kwinkslag. Als er in vergaderingen op de man in plaats van op de bal wordt gespeeld, dient zij in te grijpen en erop te wijzen dat de fatsoensnormen dergelijk gedrag niet toestaan. Dat geldt ook voor het publiek dat slechts toehoorder is en geen uiting mag geven aan afkeuring van of instemming met de besluitvorming in de raad.

De burgemeester dient in haar gezagspositie als voorzitter dan ook te worden gerespecteerd!

Als de deelnemers aan het politiek-bestuurlijke bedrijf zich niet houden aan de vereiste omgangsnormen en waarden, ontaardt een en ander uiteindelijk in bestuurlijke chaos!

### De griffier en de gemeentesecretaris,

De griffier en de gemeentesecretaris vervullen beiden een vertrouwensfunctie als eerste adviseur en ondersteuner van respectievelijk de gemeenteraad en het College van BenW. In normale omstandigheden betekent dit functioneren in de luwte van het politiek-bestuurlijke bestel.

De zoektocht naar een nieuwe griffier door de Werkgeverscommissie resulteerde na een nagenoeg afgeronde procedure in een uiterst ongemakkelijke situatie door een late interventie van de burgemeester. Dit leidde tot een impasse in het presidium en het aanstellen van een interim-griffier. Na het tijdelijk uitvallen van de burgemeester is het tijdelijk contract van de griffier verlengd. Inmiddels loopt er een nieuwe wervingsprocedure.

Intussen is de positie van de huidige griffier geen gemakkelijke en ook niet onomstreden. Desondanks ontbreekt het haar niet aan daadkracht en doet zij haar uiterste best om de vergadercyclus van de gemeenteraad zo goed en zo kwaad als het gaat te continueren en de fracties van adviezen te voorzien ten behoeve van een goed functioneren van de raad als bestuursorgaan.

Een door de griffier aangebrachte wijziging in de werkwijze van de zogenoemde Ronde Tafel Gesprekken heeft de ambtenaren in de politieke “vuurlinie” gezet. Gelet op de normale rolverdeling tussen politici en ambtenaren, dienen de burgemeester en de wethouders verantwoording af te leggen, bijgestaan door de ambtenaren en niet andersom!

Het behoeft geen betoog, dat de griffier een gezonde werkverhouding moet blijven nastreven met alle partijen in de gemeenteraad en op haar beurt in haar functie dient te worden gerespecteerd.

Het laatste geldt mutatis mutandis ook voor de gemeentesecretaris in haar verhouding tot de leden van het College van BenW.

De gemeentesecretaris mag zich gelukkig prijzen dat zij leiding mag geven aan een zeer professionele en loyale ambtelijke organisatie. Dat zij zich genoodzaakt heeft gezien om directe contacten tussen ambtenaren en raadsleden strikter te reglementeren is niet

bevorderlijk voor een soepel samenspel tussen politiek en ambtenarij, maar niettemin begrijpelijk gelet op de ontstane situatie.

Politici die twijfelen aan de loyaliteit en betrouwbaarheid van hun ambtenaren roepen dit soort maatregelen over zichzelf af!

Ook de gemeentesecretaris verdient waardering voor haar onvermoeibare inzet om de samenwerking en besluitvaardigheid in het College van BenW te bevorderen, zij het altijd vanuit een adviserende rol.

### De driehoek

De samenwerking tussen de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris dient complementair te zijn. Zij hebben verschillende verantwoordelijkheden en zij dienen elkaars onafhankelijkheid te respecteren. Een goede samenwerking is van belang om alle processen goed te laten verlopen. In de reguliere driehoeksoverleggen wordt de afstemming gezocht op de uitvoering van het beleid, de monitoring van de lange termijn agenda (LTA), en de grote actuele dossiers die ter agendering en besluitvorming naar het college en de raad gaan. Het is een vliegwiel om tot een goede besluitvorming te komen en daarmee uitvoering te geven aan de bestuurlijke opdrachten. Ieder vanuit de eigen rol, taak en verantwoordelijkheid.

In de periode van afwezigheid van de burgemeester, in combinatie met de ontstane dynamiek in de gemeenteraad, zijn de gemeentesecretaris en de griffier nauwer met elkaar gaan samenwerken. Dit met de intentie om de ambtenaren te beschermen tegen de ervaren negativiteit vanuit delen van de gemeenteraad en de werkdruk voortkomend uit de door opportunistische gedreven politiek. Maar ook om besluiten door het bestuur te loodsen ten behoeve van de Voorster samenleving.

Hierbij zijn rollen meer in elkaar gaan overlopen, waarbij de griffier ook intensiever contact heeft met de ambtenaren en de gemeentesecretaris meer met raadsleden dan normaal gesproken het geval is.

Dit is begrijpelijk in de ontstane constellatie en de intentie om bestuurbaar te blijven. In de verruwing die ontstaan is in het politieke domein, waarbij ook ambtenaren niet zijn gespaard, hebben zij zich van hun meest stevige kant moeten laten zien. Niet alleen begrijpelijk, maar ook noodzakelijk, normalisatie en terugtreden in de eigen rol kan echter pas wanneer de rust in het politieke domein is teruggekeerd, en er nieuwe afspraken liggen waaraan eenieder zich committeert.

### De ambtelijke organisatie

Van de ambtelijke organisatie wordt inhoudelijke deskundigheid verwacht en een politieke antenne, zodat ambtenaren begrijpen hoe het politieke krachtenveld werkt en hoe voorstellen gaan vallen in de politieke arena. Weten wat er in de lokale samenleving



speelt is van belang om tot goed afgewogen, legitieme en juiste voorstellen te komen. Ambtenaren zijn loyaal aan het college en de raad ongeacht de politieke kleur, maar boven al ook aan de eed of belofte die zij hebben afgelegd. Een goede samenwerking vereist vertrouwen tussen de politiek en de ambtelijke organisatie. De politiek moet kunnen rekenen op de deskundigheid en betrouwbaarheid van ambtenaren, terwijl ambtenaren moeten kunnen vertrouwen op duidelijke beleidskaders en steun vanuit het bestuur.

Ambtenaren voeren binnen de kaders van wet- en regelgeving en het vigerende beleid van het bestuur hun taken uit. Het is niet gepast om ambtenaren te betichten van 'niet willen meewerken' of het 'verlenen van lippendienst aan een bepaalde politieke partij'. Wanneer een nieuwe coalitie een koerswijziging wil, zal eerst vigerend beleid moeten worden gewijzigd door het bestuur. Tot die tijd voeren ambtenaren staand beleid uit dat is vastgesteld, ook als het uit een vorige raadsperiode stamt.

Ambtenaren kunnen zich publiekelijk niet verweren. Het is dan ook niet acceptabel dat er in diskwalificerende termen of op niet respectvolle wijze over ambtenaren wordt gesproken, en op dergelijke uitlatingen dienen de voorzitters van IBB, RTG en gemeenteraad in te grijpen.

Het ambtelijk apparaat van Voorst staat positief bekend om zijn kennis en kunde. Niet alleen binnen de gemeente maar ook bij de omliggende gemeenten. In alle gesprekken werd de ambtelijke organisatie gewaardeerd om de kennis, inzet en betrokkenheid.

Er zijn aspecten in het huidige politiek-ambtelijke krachtenveld waardoor ambtenaren in de knel komen.

De raad lijkt te verschuiven naar een meer op (deel-)belangen vertegenwoordigende rol. Hierdoor ontstaat spanning op het perspectief van waaruit de ambtelijke organisatie werkt namelijk werken voor het algemeen belang en daar zo afgewogen mogelijk voorstellen toe voorbereiden.

In het krachtenveld tussen het college en de raad, geeft het college onvoldoende druk op de raad om de koers en prioriteit te houden op de uitvoering van het coalitieakkoord en de vastgestelde prioriteiten, alsmede op het houden van de raad aan zijn kaderstellende en controlerende rol. De ambtelijke organisatie wordt daardoor opgezadeld met op detail en door opportunisme ingegeven vraagstukken die voortkomen uit het politieke spel. Dit werkt demotiverend en werkdruk verhogend op de ambtelijke organisatie.

Zoals eerder betoogd zijn door de gewijzigde werkwijze binnen de RTG de ambtenaren in de vuurlinie van het politieke spel terechtgekomen, waarbij de bejegening regelmatig onheus is.

Tenslotte maar niet minder belangrijk, de oppositie uit de vorige raadsperioden vertoonde een anti-ambtenaren houding. Deze oppositiepartijen zitten nu in het college en vanuit die oude oppositierol is er nog steeds wantrouwen naar de ambtelijke organisatie.

## **4: Constateringen en aanbevelingen**

### Fatsoen en respect

Het is absoluut noodzakelijk dat het gebruikelijke fatsoen en respect terugkeren in de vergaderingen van raad, Presidium en college en in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren in het gemeentehuis van Voorst.

### Algemeen belang

Het algemeen belang van de gemeente Voorst en haar inwoners dient voorop te staan in de besluitvorming van raad en college.

Partijpolitiek eigenbelang, laat staan cliëntelisme, doet afbreuk aan deze wettelijke bestuursopdracht van het gemeentebestuur.

### Coalitie-oppositie

Het uitvergroten van het wij-zij gevoel in de politiek-bestuurlijke verhoudingen doet afbreuk aan de noodzakelijke voortgang van de besluitvorming.

Het doet voorts geen recht aan de essentiële positie van de raad en het presidium in het duale stelsel.

### Leiderschap

In de ontstane politiek-bestuurlijke situatie is strakke sturing van vergaderingen van raad en college en overige vergaderingen bepalend voor de orde en voortgang in het besluitvormingsproces.

### Rolverschuiving

Waar sprake is van rolverschuiving in de advisering en ondersteuning van raad en college door de griffier en de gemeentesecretaris is terugkeer in de eigen rol pas mogelijk na normalisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

### Ambtelijke organisatie

Gebrek of vermeend gebrek aan vertrouwen in de ambtelijke organisatie doet geen recht aan de kwaliteit en loyaliteit van de Voorster ambtenaren.

### Rondetafelgesprekken

Het verdient aanbeveling om de rondetafelgesprekken te laten voorzitten door raadsleden. Enerzijds omdat zij de eed of belofte hebben afgelegd, anderzijds omdat dit goede leermomenten oplevert en het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid in de raad kan versterken.

### Mores/ongeschreven regels

Het te pas en te onpas beroep doen op in de Voorster bestuurspraktijk geldende, ongeschreven regels, leidt tot irritante verstoring van het besluitvormingsproces.

Het is heel eenvoudig om deze spelregels op een A-viertje samen te vatten.

**Uw raad en college zijn nu aan zet!**