



Rapportage, analyse en advies van de informateur

Aangeboden aan TH. Geldens Lijsttrekker van Helder & Gedreven.

25 april 2022

1 INLEIDING, OPDRACHT EN AANPAK

Inleiding

Van 14 tot en met 16 maart vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Ze hebben tot de volgende zetelverdeling in de gemeenteraad van Valkenswaard geleid.

H&G	6
VOTE	4
VitaalLokaal (V&L)	4
PvdA	3
Samen voor Valkenswaard (SVV)	2
CDA	2
VVD	1
D'66	1

Op maandag 28 maart is er een duidingsbijeenkomst van de fracties geweest en is, op initiatief van de lijsttrekker van de grootste fractie, H&G, Nol Kleijgeld gestart als informateur. Hij wordt bijgestaan door Wim Evers. Beiden hebben een aantal dagen genomen om zich in te lezen en afspraken te maken. Vanaf dinsdag 5 april zijn gesprekken met alle in de nieuwe gemeenteraad vertegenwoordigde fracties van start gegaan. Ook is gesproken met de griffier, de directie en de burgemeester.

Opdracht

In de duidingsbijeenkomst van 28 maart jl. is de opdracht aan de informateur besproken. Daarbij heeft de lijsttrekker van de grootste partij, Theo Geldens, gekozen om de leidraad van de VNG *Formeren in Nederlandse gemeenten: een stappenplan* als hulpmiddel te gebruiken.

De opdracht aan de informateur luidt als volgt:

- a. onderzoek de mogelijkheden voor de vorming van een nieuw dagelijks bestuur;
- b. onderzoek de mogelijkheden voor de totstandkoming van een raadsprogramma voor de komende vier jaar.

Bij de uitvoering van deze opdracht zijn we eerst gestart met het onderzoek naar de mogelijkheid van varianten van een raadsprogramma om daarna de vorming van een nieuw dagelijks bestuur te onderzoeken.

Aanpak

De informateur heeft de fracties uitgenodigd om in gesprekken van gemiddeld twee uur aan de hand van een universeel toegepaste lijst van vragen en aandachtspunten hun visie op de twee hiervoor gestelde vragen te geven. Bij de vraagstelling is aandacht besteed aan beleidsprioriteiten; breekpunten; samenwerkingsmodellen; de meest gewenste samenstelling van een dagelijks bestuur en de kansen en belemmeringen die daarmee zijn verbonden; de Valkenswaardse rol in de regio en tenslotte aan ontwikkelingen en beelden bij de veranderende rollen van gemeente en inwoners.

De informateur heeft ingezet op een vertrouwensvolle en veilige gespreksomgeving waarin vrijuit gesproken kon worden. Alle gesprekken verliepen in een prettige en constructieve sfeer.

2 BEVINDINGEN OVER DE VORM VAN WERKEN, PARTICIPATIE EN DE VERHOUDINGEN IN DE RAAD

Relatie raad en college

De rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W is onderwerp van gesprek in bijna elke Nederlandse gemeente. Zeker ook in Valkenswaard. Met ondersteuning van de ambtelijke organisatie doet het college beleidsvoorstellen, legt die voor aan de raad, waarna er besluiten worden genomen. Zo was het, zo is het en zo zal het ook in de toekomst (**deels**) gaan. Gelukkig maar, want uitgebreide raadsdebatten over álle besluiten die een gemeente nu eenmaal moet nemen zouden de bestuurskracht van een gemeente geen goed doen. En de wet bepaalt: de raad regeert op hoofdlijnen en controleert en het college bestuurt. Maar toch **deels**, want er is ook kritiek en de wens tot vernieuwing. Raden klagen dat er onvoldoende sprake is van fundamenteel debat. Oppositiepartijen noemen de stemverhouding voorspelbaar: de coalitie is vóór en de oppositie tegen. Van kaderstelling door de gemeenteraad is volgens de critici onvoldoende sprake. De onvrede concentreert zich op majeure beleidsthema's en/of projecten: bijvoorbeeld bij de keuze tussen in- en/of uitbreiding voor nieuwe woningen, de essentie van het beleid op het sociaal domein of de regionale energiestrategie. In Valkenswaard, zo bleek ons uit de gesprekken, is dat niet anders.

In de gesprekken die we met de partijen hebben gevoerd komt sterk tot uiting dat een raadsprogramma in deze een oplossing zou kunnen bieden. Ook onze opdrachtverstrekking behelst een onderzoek naar de mogelijkheden voor de totstandkoming van een raadsprogramma voor de komende vier jaar. We komen hierop nog uitgebreid terug.

Absolute voorwaarde om tot een succesvolle samenwerking tussen raad en college te komen is erkenning van de wettelijke rollen van de raad enerzijds en het college anderzijds. We herhalen: de raad stelt kaders en controleert; het college bestuurt. Voorkom daarbij dat het college de raad onvoldoende positioneert. Voorkom ook dat de raad op de stoel van de wethouder gaat zitten. En spreek elkaar hier zo nodig ook op aan.

We erkennen het. Het is een open deur, maar uit onze observaties blijkt dat het toch nodig is om de onderlinge rollen aan het begin van deze nieuwe bestuursperiode onder de aandacht te brengen.

Advies 1: Wees helder over de onderlinge rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W en spreek elkaar hierop zo nodig aan. Maak vooraf afspraken hoe dit proces te bewaken.

Inwonersparticipatie

Een belangrijk aspect van de relatie tussen raad en college betreft de rolverdeling ten aanzien van inwonersparticipatie. De gemeenteraad voelt zich te weinig betrokken bij het

gesprek met de Valkenswaardse gemeenschap. Partijen geven aan dat dit vooral ook omgekeerd zou gelden. Er bestaat het sterke gevoel dat juist hier de crux ligt voor wat betreft de veelbesproken kloof tussen politiek en inwoners. Meerdere partijen verwijzen hierbij naar het lage opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen. Het is overigens maar de vraag of dit laatste verband zomaar gelegd mag worden. Het zou immers betekenen dat de mate van inwonersparticipatie in gemeenten met een lagere opkomst dan in Valkenswaard (en die zijn er nogal wat) in dit opzicht slechter presteren en dat lijkt ons een te gemakkelijke weergave van wat er aan de hand is.

Er wordt te weinig geparticipeerd. Toch zijn college en ambtenarij avondenlang in gesprek over allerlei (uitvoerings)projecten. Zowel in de fysieke als in de sociale sfeer.

De kritiek spitst zich toe op de totstandkoming van breder gemeentelijk beleid en majeure projecten. In verband met zijn kaderstellende rol wil de gemeenteraad een meer prominente positie aan de voorkant van het proces.

Fracties geven aan dat het nauwer betrekken van de burger bij het politieke afwegings- en besluitvormingsproces meerdere mogelijkheden kent: raadsvergaderingen met de mogelijkheid tot inbreng van inwoners; raadsvergaderingen op locatie; meer horen en vooral beter luisteren; wijkcommissies; de raad moet voorafgaande aan besluitvorming burgers om advies vragen; begrijpelijker communicatie van gecompliceerd beleid; hoorzittingen en werkbezoeken door de raad. Manieren genoeg dus.

En toch is het onderwerp in Valkenswaard zeker niet nieuw. Tien jaar geleden werd al met een zogenaamde *Beleidsklok* geëxperimenteerd. Achtergrond was ook toen 'de constatering dat de raad te vaak geconfronteerd werd met beleidsnota's waarin al verregaand een koers was bepaald, zonder dat de raad daarbij betrokken was. Bij majeure beleidsthema's wil de raad niet alleen maar reageren op een ontwerp-beleidsnota van het college, maar het college vooraf kaders meegeven die als het ware het speelveld bij het opstellen van beleid begrenzen.' In 2013 besluit het toenmalige presidium om geen nieuwe onderwerpen voor de *Beleidsklok* meer aan te dragen. De procedure wordt als te zwaar, te formeel en te ingewikkeld beoordeeld. Vanuit de griffie volgt als alternatief een voorstel om voortaan bij majeure beleidsonderwerpen met startnotities (incl. uitgangspunten, doelstellingen, tijdstraject, financiën, participatie) te gaan werken. Het presidium besluit uiteindelijk dat men voortaan met raadsopdrachten wil werken. In de loop der tijd is ook deze procedure langzaam maar zeker verwaterd.

We zijn nu bijna tien jaar verder. Met een aanzienlijk aantal jonge en nieuwe raadsleden is de tijd rijp om opnieuw heldere afspraken over de rolverdeling tussen raad en college, en gerelateerd aan inwonersparticipatie, te maken. Wij adviseren u om een raads werkgroep te formeren die zich oriënteert in andere gemeenten en voorstellen doet over de totale beleidscyclus in Valkenswaard. Hoe gaan we om met de commissievergadering? Werken we met startnotities? Wanneer brieft de ambtelijke organisatie de raad? Wanneer gaan we op werkbezoek? Wanneer plannen we een hoorzitting? Zullen we, om ellenlange debatten te vermijden, gaan pitchen? Schuw vooral geen enkele vraag, willen we maar zeggen.

Een belangrijke rol voor een goed functionerende uitwerking van een nieuwe werkwijze is de driehoek burgemeester-gemeentesecretaris-griffier. Het is de cruciale schakel in het proces dat kan ontstaan. Wanneer één van de drie het laat afweten, komt er zand in het raderwerk. In zijn brief van 21 maart jl. pleit de burgemeester voor een herijking van raads- en commissiestelsel. In de ambtelijke organisatie staat het sein voor een andere werkwijze op groen. Nieuwe procedures zullen mogelijk meer ambtelijke capaciteit kosten, maar de directie rekent erop dat de organisatie dan minder tijd kwijt zal zijn aan de beantwoording van de bestaande hoeveelheid schriftelijke vragen en de afhandeling van moties. Omdat de werkdruk op de griffie in een nieuw systeem zal toenemen, zou de werkgeverscommissie vanuit de raad afspraken met de griffier moeten maken hoe om te gaan met de op handen zijnde vernieuwingsimpuls.

Advies 2: Formeer een raads werkgroep (bijv. een viertal) die een advies opstelt hoe de raad vormgeeft aan burger- en overheidsparticipatie. Overweeg om vooral de jongere raadsleden hierin positie te geven.

Advies 3: De gemeenteraad geeft met een startnotitie opdracht aan de griffier om de kaderstellende rol van de raad nader uit te werken. De griffier schakelt daarbij actief in de driehoek en met de hierboven genoemde raads werkgroep.

Onderlinge verhoudingen

Een nieuwe structuur betekent niet automatisch een nieuwe cultuur. Was het maar zo simpel. In onze gesprekken met de partijen zijn de verhoudingen tussen de raadsleden onderling en de daarbij opgelopen gevoeligheden nadrukkelijk onder onze aandacht gebracht. In één van de partijprogramma's wordt gepleit voor een raadsakkoord om de 'polarisatie in de politiek' te verminderen en 'meer focus' te leggen 'op de te bereiken doelen in plaats van op raadsleden onder elkaar.'

Ook constateren wij dat men opteert voor een professionele houding van het raadslidmaatschap of het bestuursambt en zich daarbij wil concentreren op de inhoud. Dit biedt perspectief voor de toekomst, ook omdat een belangrijk deel van de raad bestaat uit nieuwe instroom. Wij adviseren om vooral het gesprek met elkaar aan te gaan. De recente analyse *Sleutels voor een nieuwe start. Breken met het verleden* (zie de volgende pagina) is daarbij een goed uitgangspunt. Het is en blijft natuurlijk mensenwerk, maar met het juiste (informele) gesprek kun je een heel eind komen.

Advies 4: Ga actief aan de slag met de analyse *Sleutels voor een nieuwe start. Breken met het verleden*.

Breken met het verleden

Analyse

CULTUUR

- Aanspreekcultuur niet aanwezig
- Geen automatisme in samenwerking
- Formele werkwijze

Raad in zelfverkozen keurslijf

- Wantrouwen als leidmotief
- Hardnekkige beeldvorming over elkaar
- In gesprek gaan met elkaar
- Weinig tot geen informele momenten

RELATIES /SAMENWERKING

PARTICIPATIE/MEEDOEN

- vroegtijdige betrokkenheid in beleidsproces
- Grotere en meer serieus genomen burgerbetrokkenheid
- tijdige , transparantie informatie en communicatie naar de hele raad

College als (te) dominante factor

- Rolscheiding Raad en College diffuus
- Vergaderstructuur niet toekomstbestendig
- Beperkt handelingsperspectief college en raad
- Dualisme onvoldoende vormgegeven

STRUCTUUR

3 BEVINDINGEN OVER DE MOGELIJKHEDEN VOOR DE TOTSTANDKOMING VAN EEN RAADSPROGRAMMA

In de gesprekken met de politieke partijen hebben we nadrukkelijk stilgestaan bij een viertal modellen om te komen tot een raads- en collegeprogramma. Het betreft de volgende modellen:

1. Een traditioneel college/coalitieakkoord.
2. Een college/coalitieakkoord met aanvullend een strategische raadsagenda.
3. Een raadsakkoord met een nader uitgewerkt collegeprogramma.
4. Een raadsbreed akkoord met een sollicitatieprocedure voor de toekomstige wethouders.

Partijen kijken hier heel verschillend tegenaan. Een substantieel deel van de nieuwe raad opteert voor een variant met een raadsbreed akkoord met een sollicitatieprocedure voor de toekomstige wethouders. Een ander substantieel deel van de raad kiest voor een variant met een traditioneel college/coalitieakkoord. 1 en 4 dus, oftewel de twee meest uiteenlopende modellen. Gaande de gesprekken komt tot uiting dat een overgrote meerderheid van de nieuwe gemeenteraad de twee compromisopties realistisch en aanvaardbaar acht. Het betreft een college/coalitieakkoord met aanvullend een strategische raadsagenda en een raadsakkoord met een nader uitgewerkt collegeprogramma.

We doen de aanbeveling om te kiezen voor model 3, een zo breed mogelijk gedragen raadsakkoord met een nader uitgewerkt collegeprogramma, omdat dit model het grootste draagvlak heeft. Hierbij kan de gemeenteraad bij de start van de nieuwe raadsperiode zijn hoofdlijnen en ambities aangeven. Daarnaast biedt dit raadsprogramma de mogelijkheid om het coalitie-oppositie-denken te doorbreken.

Raadsprogramma

Uit de verkiezingsprogramma's, gesprekken met de fracties over beleidsprioriteiten en input vanuit de ambtelijke organisatie menen wij in onderstaande beleidsitems de grootste gemene deler voor een raadsprogramma te vinden.

Wonen

De woningnood is prioriteit nummer één. Valkenswaard zet vooral in op betaalbare woningen voor starters (jongeren en jonge gezinnen) en woon-zorgcombinaties voor ouderen, zodat de doorstroom op de woningmarkt een kans krijgt. De gemeente neemt zijn aandeel in de schaa sprong binnen Brainport als gevolg van de te verwachten economische groei (denk aan ASML) in de regio. Valkenswaard steekt in op zowel inbreiding (omzetten winkel- in woonruimte en inspelen op mogelijkheden voor grootschaliger transformatieprojecten die voldoen aan gewenste randvoorwaarden) als verantwoorde

uitbreiding. Voor het laatste start op korte termijn een verkenning waarmee eventuele woningbouwpotentie voor de toekomst in beeld komt. Valkenswaard wil een groei- in plaats van een krimpgemeente zijn. Zo nodig wordt de ambtelijke capaciteit op deze intenties aangepast. Dit alles wordt in 2022 in een woonvisie uitgewerkt en aan de raad aangeboden.

Natuur en klimaat

Valkenswaard heeft ingestemd met het *Klimaatakkoord*. De gemeente heeft als onderdeel van De Groote Heide een prachtige groene omgeving, maar natuur, biodiversiteit en landschap staan door verdroging, stikstof en ruimtelijke claims onder forse druk. Naast het tegengaan van klimaatverandering moeten we ons aanpassen aan het veranderende klimaat (schade door droogte of juist door extreme neerslag). Last but not least heeft Valkenswaard ambities op het gebied van leisure, vooral in Dommeland. Dit alles vraagt om een integrale, gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met de betrokken partners. Maar op welk ambitieniveau en met welke middelen? Hoe snel en hoe doeltreffend wil Valkenswaard zijn? In deze raadsperiode bepaalt de raad zijn standpunt over het ambitieniveau ten opzichte van wettelijke taken en lokale accenten en welke middelen hij daarvoor wil reserveren.

Sociaal domein

Gemeenten hebben er sinds 2015 een fors aantal taken op het gebied van jeugd en maatschappelijke ondersteuning bijgekregen. De transitie is een feit: wat eerder van Den Haag of van Den Bosch was, is nu 'van de gemeente'. Maar nu komt het erop aan de transformatie verder vorm te geven: de daadwerkelijke omvorming, die van het sociaal domein echt lokaal maatwerk maakt, waardoor mensen merken dat de gemeente aan het roer staat. Het loont: dichtbij in plaats van veraf. Waar de focus tot nu toe vooral heeft gelegen in het investeren in netwerken en samenwerking met de directe partners is het zaak om dit nu breder te trekken om zodoende ook onderwijs, wonen en economie optimaal bij het sociaal domein te betrekken. De raad maakt in de komende bestuursperiode een keuze ten aanzien van het ambitieniveau Transformatie Sociaal Domein (incl. het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs).

Kernen en wijken

De komende jaren staan de kernen Borkel en Schaft, Dommelen en (de wijken van) Valkenswaard voor veranderingen, mede als gevolg van de ontwikkelingen in de Brainportregio. De bevolkingsgroei in de regio heeft gevolgen voor wonen, mobiliteit, voorzieningen en sociale samenhang. Dat biedt kansen voor nieuwe dynamiek, maar kent ook het risico op verschillende snelheden in betrokkenheid bij de eigen omgeving of de toegang tot voorzieningen. Dit alles vraagt om een Valkenswaardse aanpak: welke voorzieningen (zorg, welzijn, onderwijs, sport, cultuur) bieden we in onze gemeente aan en op welke schaal (gemeente, kern, wijk)? Aan de voorkant van dit proces trekken inwoners

(inwonerspanel, wijkcommissies en organisaties), gemeenteraad en college van B&W samen op bij het in kaart brengen van dit kernen- en wijkenplan.

Participatie:

De verhouding tussen inwoners en overheid is steeds aan verandering onderhevig. De kennis, kracht en ideeën van inwoners benutten, wordt breed gedragen. Meer horen en beter luisteren dus. Dat leidt tot nieuwe inzichten en andere manieren van werken op diverse schaalniveaus om te komen tot kaderstelling, uitvoering en vormen van dienstverlening. Valkenswaard kent een zogenaamde *dynamische participatiewijzer*, die vraagt om verdere verfijning (bijv. inwonerspanel) en toepassing op maat om zodoende invulling te geven aan inwoners- en overheidsparticipatie. Bij het vaststellen van de ambitie (omgevingsvisie), participatie en adviesrecht in het kader van de aanstaande Omgevingswet kan de raad nieuwe inzichten betrekken. Welke rol ziet Valkenswaard voor zichzelf weggelegd bij het oppakken van maatschappelijke opgaven en welke relatie met de samenleving hoort daarbij? Zie ook advies 2.

Financiën:

Financiën op orde is voorwaarde om de ambities van Valkenswaard waar te maken. Dat vraagt om een continue, zorgvuldige en integrale afweging tussen bestaand en nieuw beleid, waarbij ook enige terughoudendheid tot de mogelijkheden behoort. De afgelopen periode is de algemene reserve voor verschillende maatschappelijke doelen aangewend. De opgave is nu om deze weer te versterken en te bepalen welke omvang deze reserve moet hebben om risico's af te dekken. Uitgangspunt is een structureel sluitende begroting, op basis van integraal financieel beheer, met een zo actueel mogelijke planning voor investeringen.

Samenwerking:

Veel van onze uitdagingen zijn gemeentegrensoverschrijdend. Valkenswaard is onlosmakelijk verbonden met de Brainportregio, de derde mainportregio van ons land. Een forse groei van arbeidsplaatsen noodzaakt tot een duurzame schaa sprong als regio. Wat betekent dat voor wonen, mobiliteit, cultuur en sport? Voor het vasthouden van talent? Valkenswaard positioneert zich regionaal met als uitgangspunt "wat hebben wij te bieden". We zoeken aansluiting op de *Brainport Nationale Actieagenda* en de *Omgevingsagenda Zuidoost Brabant*.

Subregionaal zijn we partner in de A2-samenwerking. Omdat onze maatschappelijke opgaven steviger worden, bepaalt de gemeenteraad wat de stip op de horizon van deze samenwerking is. De raad geeft daarmee in de komende bestuursperiode duidelijkheid aan inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de betrokken ambtelijke organisaties.

Advies 5: Stel een *startnotitie raadsprogramma* op met bovenstaande inhoud als kern.
Motto: 'In der Beschränkung zeigt sich der Meister'. Beleg de coördinatie van deze opdracht bij de griffier. Het college maakt op basis van deze *startnotitie raadsprogramma* een collegeprogramma en legt dit op zijn beurt ter vaststelling voor aan de gemeenteraad.

4 BEVINDINGEN OVER DE MOGELIJKHEDEN VOOR DE VORMING VAN EEN NIEUW DAGELIJKS BESTUUR

Uit de gesprekken met partijen komt voor wat betreft de samenstelling van een nieuw dagelijks bestuur het volgende beeld naar voren:

1. Er bestaat een ruime getalsmatige¹ meerderheid voor een college samengesteld vanuit de grootste partij (H&G) en de beide winnaars van de verkiezingen (VOTE en PvdA).
2. Eén partij opteert voor een college van de drie grootste partijen (H&G, VOTE, VitaalLokaal). Ingeval er vier wethouders zouden komen is daarvoor de PvdA kandidaat.
3. Een getalsmatige minderheid opteert voor een sollicitatieprocedure voor het wethouderschap. Ook is er een getalsmatige minderheid voor de samenstelling van een college op basis van de partijen die een raadsakkoord ondersteunen. Eén partij wil dit soort constructies nader onderzoeken.
Wij concluderen dat er nog nauwelijks overeenstemming is over de concrete invulling van een sollicitatieprocedure voor het wethouderschap.
4. Twee partijen benoemen de mogelijkheid dat VOTE zou kunnen afzien van een wethouderschap en noemen in dat geval als alternatief voor een meerderheidscollege, naast H&G en PvdA, de partijen SVV en CDA.

Als antwoord op de vraag naar de meest passende invulling van het dagelijks bestuur concluderen wij dat de combinatie H&G, VOTE en PvdA het grootste draagvlak kent. Deze uitkomst doet het meeste recht aan de uitslag van de verkiezingen en biedt tevens balans tussen continuïteit en vernieuwing.

Advies 6: formeer een college bestaande uit H&G, VOTE en PvdA.

¹ Wij hebben delegaties vanuit de acht partijen gesproken. Met eventuele minderheidsstandpunten binnen de fracties in de gemeenteraad hebben we geen rekening gehouden.

5 TOT SLOT

We dragen de bevindingen en adviezen in deze rapportage tijdens een openbare bijeenkomst op 25 april 2022 over aan de lijsttrekker van H&G.

We adviseren hem om:

1. te starten met de vorming van een nieuw dagelijks bestuur conform advies 6;
2. gelijktijdig de gemeenteraad te verzoeken om een *startnotitie raadsprogramma* vast te stellen conform advies 5;
3. de *startnotitie raadsprogramma* te gebruiken voor de uitwerking van een collegeprogramma;
4. de adviezen 1 tot en met 4 bij deze stappen te betrekken.

In verband met continuïteit en stabiliteit heeft het de voorkeur om bovenstaande stappen nog vóór het zomerreces uit te voeren. Dit vereist de medewerking van alle betrokken actoren.

Wij menen dat met deze werkwijze en met de tijdens onze gesprekken unaniem uitgesproken wil tot constructieve en professionele samenwerking een goede basis kan worden gelegd voor een goede balans tussen continuïteit enerzijds en vernieuwing anderzijds. Valkenswaard is een mooie gemeente en een hechte gemeenschap die mag rekenen op een constructieve samenwerking van zijn eigen lokale politici.

Wim Evers
Nol Kleijngeld