

Retouradres Postbus ,

Aan de commissie Bestuur  
Aan alle raadsleden

Datum 20 januari 2009  
Ons kenmerk  
Contactpersoon B. Nijman  
Doorkiesnummer 023-5113031  
E-mail bnijman@haarlem.nl

Beste raadsleden,

Hierbij ontvangt u het conceptwerkplan gemeenteraad en griffie 2009. Het werkplan wordt op 29 januari besproken in de commissie Bestuur. Alle raadsleden ontvangen het ter voorbereiding in de fracties.

In het werkplan staan 2 sporen:

- de raad consolideert de in afgelopen jaren opgebouwde werkwijze en bouwt deze uit;
- de raad maakt t.a.v. een aantal aspecten van zijn functioneren de balans op: het project "staat van de raad".

Het is een ambitieus werkplan voor een jaar waarin de inhoudelijke agenda van de raad behoorlijk is gevuld en de raadsleden in partijverband bezig gaan met de voorbereiding van de verkiezingen in maart 2010.

Als de raad via de commissie Bestuur groen licht geeft voor dit werkplan, kan, naast het reguliere commissie- en raadswerk, op u een beroep gedaan worden voor de volgende zaken:

- mee-organiseren van een stadsgesprek;
- deelnemen aan enkele workshops van het project "staat van de raad" op de tweede donderdag van de vergadercyclus;
- deelnemen in een werkgroep voor raadscommunicatie richting jongeren;
- ontvangen bezoekers "gast van de raad";
- uitwisseling Amersfoort en Den Bosch;
- voorbereiden van de stemwijzer.

Stuk voor stuk zinvolle en leuke zaken, het zou moeten kunnen, maar we moeten bij vaststelling van dit werkplan wel gezamenlijk het idee hebben dat het te doen is.

Uiteraard zijn presidiumleden en ik in de komende dagen graag bereid dit werkplan nader toe te lichten. Komende maandag (of een ander moment) langskomen in uw fractie is ook mogelijk.

Met vriendelijke groet,  
Namens het raadspresidium,  
Ben Nijman, griffier

### **Bijlagen**

- concept-werkplan raad en griffie 2009
- brief staatssecretaris Bijleveld inzake staat van de dualisering van 11 december 2008

**C O N C E P T**

**WERKPLAN GEMEENTERAAD EN GRIFFIE HAARLEM 2009**

## Inhoudsopgave

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1      | Inleiding en leeswijzer.....                                    | 3  |
| 2      | Terugblik op 2008.....  | 3  |
| 3      | acties en activiteiten in 2009.....                             | 3  |
| 3.1    | Staat van de dualisering .....                                  | 3  |
| 3.2    | Project “staat van de raad” .....                               | 4  |
| 3.3    | planning en organisatie .....                                   | 5  |
| 3.3.1  | Termijnagenda en jaarplanning .....                             | 5  |
| 3.3.2  | Stadsgesprekken als onderdeel van besluitvormingstraject .....  | 6  |
| 3.3.3  | Voldoende ruimte voor gesprek raad-stad.....                    | 6  |
| 3.3.4  | Startnotitie bij start proces kaderstellend beleid .....        | 6  |
| 3.3.5  | Kwaliteit informatie-uitwisseling met inwoners verbeteren ..... | 6  |
| 3.3.6  | Kwaliteit schriftelijke stukken verbeteren .....                | 6  |
| 3.3.7  | Project informatiewaarde planning en control voortzetten .....  | 7  |
| 3.3.8  | Tijdens raadsmarkt vooral bijeenkomsten met inwoners.....       | 7  |
| 3.3.9  | Vergaderkwaliteit verbeteren.....                               | 7  |
| 3.3.10 | gast van de raad .....  | 7  |
| 3.4    | raadscommunicatie .....   | 7  |
| 3.5    | Verantwoording .....  | 8  |
| 3.5.1  | Inhoudelijk jaarverslag raad .....                              | 8  |
| 3.5.2  | Controlerende taak gemeenteraad consolideren.....               | 8  |
| 3.6    | Kennis & ontwikkeling .....                                     | 9  |
| 4      | Werkplan griffie.....   | 9  |
|        | BIJLAGE 1. Overzicht realisering werkplan 2008 .....            | 12 |

## **1 Inleiding en leeswijzer**

Raadspresidium en griffie presenteren met genoegen dit werkplan, waaraan de raadscommissie bestuur op zijn fiat heeft gegeven.

Dit werkplan richt zich op de zaken die te maken hebben met het functioneren van de gemeenteraad. De planning van de inhoud van het werk van de gemeenteraad gebeurt met andere instrumenten en op andere momenten.

Na een terugblik op 2008, staan in dit werkplan voor 2009 twee sporen:

- de raad consolideert de in afgelopen jaren opgebouwde werkwijze en bouwt deze uit;
- de raad maakt t.a.v. een aantal aspecten van zijn functioneren de balans op: het project “staat van de raad”.

Het daaropvolgende werkplan voor de griffie vloeit logisch voort uit de plannen van de raad.

## **2 Terugblik op 2008**

In bijlage 1 vindt u een systematisch overzicht van de stand van zaken van het werkplan 2008. Daarbij staat vaker dan voorheen ook een kwantitatief beeld. Dit is bijv het geval bij de persberichten van B&W, het aantal gasten op de donderdagavond en de verschillende soorten bijeenkomsten tijdens de raadsmarkt. Het is de bedoeling om deze gegevens ook in de komende jaren bij te houden, zodat ook een meerjarig beeld ontstaat.

Belangrijk punt is dat in 2008 bijna 2000 Haarlemmers op donderdagavond de raadsmarkt, een commissievergadering of de raadsvergadering hebben bijgewoond.

## **3 acties en activiteiten in 2009**

### **3.1 Staat van de dualisering**

Net voor de kerst heeft staatssecretaris Bijleveld de staat van de dualisering aan de Tweede Kamer aangeboden.

Wat valt op in deze evaluatie:

- de positieve toon en conclusies t.a.v dualisering;
- wettelijke grondslag voor presidium;
- burgemeester dient voorzitter presidium te zijn;
- raadsleden mogen niet langer lid zijn van adviescommissie bezwaarschriften, voor zover het behandeling betreft van bezwaarschriften tegen besluiten van B&W;
- wensen-/bedenkingenprocedure (voorhang) verdwijnt;
- doelmatigheidsonderzoeken (art. 213a) verdwijnen;
- positie griffier kan worden versterkt d.m.v. stellen van kwaliteitseisen aan raadsstukken;
- rol college bij initiatiefvoorstellen moet worden versterkt;
- burgemeester krijgt prominenter rol bij collegevorming;
- verplicht burgerjaarverslag vervalt;
- wellicht modelinstructie griffier (VNG/VvG) met aandacht voor inschaling;

Het evaluatierapport sluit op nogal wat punten aan op de invulling van dualisering, zoals deze in de afgelopen jaren in Haarlem tot stand is gekomen (invulling rol en samenstelling presidium, aandacht voor kwaliteit stukken, invulling rekenkamerfunctie, geen raadsprogramma, wel termijnagenda, invulling geheugen van de raad).

Anderzijds bevat de brief een aantal voorstellen, die verandering brengen in de positie van de gemeenteraad:

- de doelmatigheidsonderzoeken(213a) verdwijnen;
- de voorhangprocedure verdwijnt. Dit betekent dat de raad bij een aantal door B&W te nemen besluiten niet meer in de formele positie hoeft te worden gebracht om wensen en bedenkingen naar voren te brengen;

- de Haarlemse invulling commissie beroep en bezwaarschriften gaat verdwijnen als het plan van de staatssecretaris op dit punt doorgaat.

Waar relevant wordt 'de staat van de dualisering meegenomen in de workshops in het kader van het project "'staat van de raad"' (zie volgende paragraaf).

### 3.2 Project "staat van de raad"

In 2010 draagt de huidige gemeenteraad het werk over aan een nieuwe raad. Om deze nieuwe raad een goede startpositie te geven doet de huidige raad in 2009 het project "staat van de raad".

Het project bestaat allereerst uit een serie workshops, waarin de raad de balans opmaakt t.a.v. een aantal thema's.

Voor alle duidelijkheid: dit zijn geen workshops om te trainen, maar om latere besluitvorming voor te bereiden.

Voor de volgende thema's worden workshops georganiseerd.

#### - **rolverdeling raad-B&W**

Als je in de Haarlemse situatie functioneert, ben je gewend aan onze rolverdeling raad-B&W, zoals deze zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Punten die in Haarlem vanzelfsprekend zijn, zijn in Amersfoort of Den Bosch anders geregeld, zo bleek tijdens de uitwisseling. Dit komt bijv. tot uitdrukking in het aantal geheime stukken en vergaderingen, die in Haarlem meer plaatsvinden dan in de beide andere gemeenten.

Het is interessant om de rolverdeling raad-B&W op een aantal velden (bijv. ruimtelijk beleid, onroerend goed, welzijn, gemeentelijke bedrijfsvoering) kritisch tegen het licht te houden om te bezien of de rolverdeling zodanig is dat de raad daadwerkelijk in staat is tot sturing op hoofdlijnen(kaderstelling) en anderzijds controle, zonder dat het "meebesturen" wordt.

#### - **de kwaliteit van de P & C-cyclus**

De planning en controlcyclus kun je wel de ruggegraat van het inhoudelijk werk van de gemeenteraad noemen. In deze workshop houden we deze cyclus tegen het licht.

Vinden we dat deze cyclus nu goed in elkaar steekt? Klopt de verhouding tussen kadernota en begroting? Heeft de raad voldoende mogelijkheid om aan te geven wat ze van de kadernota verwachten? Voldoet de werkwijze en timing met 2 Beraps? Zitten investeringsplan en meerjarenprogramma grondexploitaties goed in de cyclus? Worden de momenten voor (inhoudelijke) kaderstelling op momenten van kredietverlening goed benut?

Hoe is de stand van het project informatiewaarde P&C-documenten? Zit de informatiepiramide binnen de gemeente zo in elkaar dat van de P&C-documenten voldoende sturend vermogen uitgaat.

En tenslotte: zijn we tevreden over de inrichting van de vergaderingen over begroting, kadernota en rekening.

#### - **ondersteuning raad (fractieassistentie, budget, griffie en ambtelijke ondersteuning)**

Het werk van de raad en van raadsleden wordt gemakkelijker en kost minder tijd als de ondersteuning goed is. Een belangrijke factor daarin is of B&W en ambtelijke organisatie raad en raadsleden goed faciliteren in hun werk. Zijn we tevreden over hoe ambtelijke bijstand wordt ingevuld? Maken raadsleden voldoende gebruik van het recht op ambtelijke bijstand?

Daarnaast is er de directe raadsondersteuning door de griffie. De Haarlemse griffie<sup>1</sup> heeft als taak procesondersteuning en –advisering en communicatie (inhoud wordt geleverd door B&W en ambtelijke organisatie). Behoeft dit bijstelling of kunnen we met huidige opdracht en capaciteit de nieuwe raadsperiode in.

En tenslotte de fractieassistentie. Zijn de huidige budgetten toereikend om adequate fractieassistentie te regelen, die de fracties daadwerkelijk ontlast.

---

<sup>1</sup> M.u.v secretaris RKC, die wel inhoudelijk ondersteunt en adviseert

- **de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie**

De rekenkamercommissie speelt een belangrijke rol in de invulling van de controlerende taak van de gemeenteraad. Rapporten en aanbevelingen hebben aanjaagfunctie in het verbeteren van werkwijze en systemen. De rol van de rekenkamerfunctie ontwikkelt zich in wisselwerking met ontwikkelingen in haar omgeving. Wat is de stand van zaken op dit punt?

Komen rekenkamerrapporten binnen de raad goed tot hun recht. Krijgen de rapporten en aanbevelingen voldoende follow-up of is hier verbetering mogelijk?

Hoe kijken we aan tegen de rekenkamerfunctie in de komende jaren?

- **een effectieve interactieve raad/vergaderstelsel/externe gerichtheid.**

Eerste punt bij externe gerichtheid is ons vergaderstelsel.

Een belangrijk doel van ons vergaderstelsel is dat het gemakkelijk is voor inwoners om daaraan deel te nemen. Helder, gemakkelijk te communiceren stelsel, raadsmarktbijskomsten, stadsgesprekken, aparte bijeenkomst om in te spreken op belangrijke bestemmingsplannen. Zijn we tevreden over dit stelsel, bezien vanuit het perspectief externe gerichtheid. Is ons stelsel toegankelijk, is gemakkelijk te volgen waar het over gaat.

Tweede punt is de vraag of we tevreden zijn over de werkwijze t.a.v. kaderstellende beleidsprocessen (aan de hand van de termijnagenda beleidsprocessen selecteren, startnotitie aan begin van proces, interactieve raadmomenten voorbereiden met raadsleden, wethouder en ambtelijke organisatie leveren ondersteuning).

In deze workshop komt ook de vergaderkwaliteit en efficiency aan de orde.

Zoals eerder aangegeven: dit zijn workshops om latere besluitvorming voor te bereiden.

“Balans opmaken” betekent: hoe staan we er voor, hoe waarderen we dat, hoe willen we er verder mee?

Per thema vindt een workshop plaats met een inspirerende en/of confronterende externe inleider/gespreksleider. De workshops worden voorbereid door een presidiumlid, griffie en een paar enthousiaste raadsleden. Bij de voorbereiding worden waar nodig leden B&W en ambtelijke organisatie betrokken. Ter voorbereiding van de workshop wordt zonodig vergelijkingsmateriaal verzameld bij vergelijkbare gemeenteraden. Relevante informatie uit het rapport staat van de dualisering” wordt in de voorbereiding van de workshops meegenomen.

De workshops vinden plaats op de tweede commissieavond in de vergadercyclus. Noodzakelijke commissievergaderingen vinden die avond plaats tussen 17 en 20 uur.

Na de workshops wordt de resultaten gebundeld in een stuk, incl. voorstellen voor implementatie, uitwerking of follow-up. Dit kan gaan om implementatie of uitwerking voor definitieve besluitvorming door de huidige raad, dan wel ter beslissing door de nieuwe raad.

### **3.3 planning en organisatie**

In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke punten de gemeenteraad in 2009 zijn eigen functioneren tegen het licht houdt. In dit hoofdstuk staat hoe de gemeenteraad in 2009 de in de afgelopen jaren opgebouwde werkwijze consolideert en uitbouwt.

#### *3.3.1 Termijnagenda en jaarplanning*

De termijnagenda van de raad en de daarvan afgeleide jaarplanning van de commissies, die periodiek wordt geactualiseerd, zijn belangrijke instrumenten. De raadsleden weten welke onderwerpen ze wanneer kunnen verwachten. Zij kunnen de discussie voorbereiden, desgewenst ook binnen hun politieke partij. Een tijdige planning is ook essentieel om de stad goed bij een onderwerp te kunnen betrekken en de daarvoor noodzakelijke communicatie te organiseren. Commissievoorzitters en – secretarissen nemen de planning periodiek door met de portefeuillehouders.

Omdat de politiek-bestuurlijke planning sturend vermogen moet hebben in de ambtelijke organisatie participeert de griffie in het project beleidsbestuurlijke planning.

Op momenten dat (werk van) verbonden partijen aan de orde komen in raadscommissies en raad is de commissie verbonden partijen in de positie om te adviseren.

### *3.3.2 Stadsgesprekken als onderdeel van besluitvormingstraject*

Eind januari selecteren de raadscommissies aan de hand van de termijnagenda de onderwerpen waarover de gemeenteraad in 2009 stadsgesprekken organiseert.

### *3.3.3 Voldoende ruimte voor gesprek raad-stad*

De gemeenteraad kiest ervoor om de betrokkenheid van inwoners bij het raadswerk met zorg te organiseren.

Als wordt verwacht dat er veel belangstelling is voor een onderwerp wordt hiervoor voldoende tijd ingeruimd tijdens de commissievergadering of wordt tijdens de raadsmarkt een aparte bijeenkomst georganiseerd. De planning van kaderstellende beleidsprocessen (via startnotitie) dient zodanig ruim te zijn dat een gesprek raad-stad kan worden georganiseerd.

### *3.3.4 Startnotitie bij start proces kaderstellend beleid*

Bij de grotere onderwerpen die de raad gaat behandelen, is het van belang dat aan het begin het proces wordt afgesproken. Dit kan het beste gebeuren door de agendering van een startnotitie in de commissie. Het voordeel van een dergelijke aanpak is, dat iedereen weet wanneer in het verdere proces de momenten voor de raad zijn, en wanneer de stad bij het onderwerp wordt betrokken (transparant proces). Wil dit goed werken, dan moet iedereen er van op aan kunnen dat het proces verloopt zoals afgesproken, tenzij het expliciet wordt bijgesteld.

### *3.3.5 Kwaliteit informatie-uitwisseling met inwoners verbeteren*

De bijeenkomsten met inwoners winnen aan kwaliteit als aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- nadenken over (doel) groepen, met wie de raad wil praten;
- (doel-)groepen uitnodigen via juiste kanaal;
- goede informatie van te voren over inhoud en bedoeling van de bijeenkomst;
- tijdens de bijeenkomst een passende werkvorm, die aansluit op het doel van de bijeenkomst;
- fracties gaan bij de commissiebespreking in op de inbreng van inwoners.

Dit vraagt tijd en aandacht van de raadsleden en de griffiemedewerkers, die de voorbereiding van een bijeenkomst tijdens de raadsmarkt op zich nemen. De raadsleden maken substantieel tijd vrij voor de voorbereiding van één of meerdere bijeenkomsten tijdens de raadsmarkt. Dit is een soort corvee t.b.v. de raad als geheel.

Ook wethouders en ambtelijke organisatie ruimen tijd en aandacht in voor ondersteuning van interactieve raadmomenten..

Insprekers in commissies worden vooraf geïnformeerd over wat zij kunnen verwachten.

### *3.3.6 Kwaliteit schriftelijke stukken verbeteren*

In 2008 is op verzoek van het presidium een project gericht op verbetering van commissie- en raadsstukken. Het is de bedoeling dat dit bijdraagt aan een goede commissie- en raadsbehandeling. Daarbij moet worden bedacht dat duidelijke stukken voor raadsleden tevens duidelijke stukken voor geïnteresseerde Haarlemmers zijn.

In het project gaat het om:

- een goed format, dat beantwoordt aan de eisen van de raad;
- een traject in de organisatie dat ervoor zorgt dat beleidsmedewerkers, projectleiders, leidinggevenden en wethouders aandacht hebben voor de kwaliteit van de stukken die naar de raad gaan.
- organiseren van de feedback vanuit de raad op de kwaliteit van concrete stukken. Dit gebeurt nu door de commissievoorzitters na de commissiebehandeling van stukken.



In 2009 loopt dit project door.

### *3.3.7 Project informatiewaarde planning en control voortzetten*

Het project informatiewaarde begroting heeft geleid tot een begroting, die leesbaarder en transparanter is. Dit project wordt in 2009 voortgezet (totale duur circa 3 jaar), waarbij ook wordt gekeken naar de andere verantwoordingsdocumenten en de implementatie van de visie op planning en control. In 2009 neemt de projectgroep het meerjarenprogramma grondexpolitaties en de paragraaf welzijn/WMO onder handen.

### *3.3.8 Tijdens raadsmarkt vooral bijeenkomsten met inwoners*

Om voldoende ruimte te hebben voor gesprekken raad-inwoners, is de raad in 2008 kritisch geweest t.a.v. informatiebijeenkomsten die uitsluitend zijn bedoeld voor de raadsleden. De verhouding informatieve bijeenkomsten voor raadsleden-gesprekken met inwoners is als gevolg daarvan duidelijk verbeterd. Het is de bedoeling dit in 2009 te consolideren.

### *3.3.9 Vergaderkwaliteit verbeteren*

Het bereiken van meer onderling politiek debat (in plaats van bevragen leden B&W) tijdens commissie- en raadsvergadering is een verandering die niet in een jaar is gerealiseerd. Het kort en bondig vergaderen vraagt veel van raadsleden. Zij dienen hun feitelijke informatie zoveel mogelijk voor de vergaderingen van commissies en raad te verzamelen, zodat de vergadertijd kan worden besteed aan politiek debat en besluitvorming. Op dit vlak is een ontwikkeling in positieve zin te constateren. In 2009 blijft de raad hieraan aandacht geven. In het project “staat van de raad” komt de vergaderkwaliteit op verschillende momenten aan de orde.

### *3.3.10 gast van de raad*

Project “gast van de raad” wordt in 2009 voortgezet.

### *3.3.11 Wat stemt mijn raad*

[www.watstemmijnraad.nl](http://www.watstemmijnraad.nl) is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met een paar gemeenten.

In 2009 wordt op deze website het stemgedrag van de Haarlemse raadsleden (per fractie) zichtbaar. Haarlemmers kunnen dan per onderwerp van de raadsagenda zien hoe raadsleden gestemd hebben over het door de raad aangenomen beleid. De gegevens worden ingevoerd vanaf de begrotingsbehandeling 2009. In de loop van de tijd zullen naar verwachting steeds meer gemeenten gaan meewerken aan deze website.

## **3.4 raadscommunicatie**

De missie van raadscommunicatie is het verzorgen van optimale communicatie naar inwoners, organisaties en bedrijven over het werk en functioneren van de gemeenteraad en over de plaats van de raad in het gemeentebestuur.

Bij elke communicatie moeten we bedenken wat we willen communiceren, bij welke gelegenheid en wie we daarmee willen bereiken.

In 2008 is de communicatie over raadszaken, met extra inzet van een medewerker van de afdeling Communicatie, uitgebouwd en geïntensiveerd. Hierbij gaat het om de volgende zaken:

- Communiceren agenda en inhoud onderwerpen  
De agenda's voor de commissies worden een kleine 2 weken voor de vergaderingen vastgesteld, zodat er voldoende tijd is om de onderwerpen te communiceren via website, stadskrant en huis aan huis bladen e.d. Dit biedt ook de ambtelijke organisatie de ruimte om

de Haarlemmers die in het voortraject betrokken waren, te attenderen op de commissiebehandeling.

- B&W-persberichten geven aandacht aan commissie- en raadsbehandeling  
In 2008 is de informatie die in persberichten van B&W wordt gegeven over de rol van de gemeenteraad en de planning daarvan, verbeterd. Dit wordt in 2009 geconsolideerd en uitgebouwd..
- ontwikkelen informatie op website en in stadskrant  
Het vernieuwde raads gedeelte van de website is in het eerste kwartaal van 2008 online gegaan. Dit wordt in 2009 verder ingevuld en ontwikkeld.

Voor 2009 staan de volgende zaken op de rol.

- In 2009 wordt de informatie in de stadskrant over de gemeenteraad duidelijker gestructureerd en geïntensiveerd;
- met Haarlem 105 wordt momenteel verkend of het mogelijk is om de raadsvergaderingen uit te zenden via (digitale) televisie; deze ontwikkeling (als het zou lukken), die voor de raadsleden best wat zal betekenen, is een positieve ontwikkeling, om de politiek dichterbij de inwoners van Haarlem te brengen;
- Het informatiemateriaal over de gemeenteraad van Haarlem wordt verder ontwikkeld;
- aandacht voor informatie over de griffie en de gemeenteraad voor de ambtelijke organisatie. Bijeenkomsten, informatiemateriaal ontwikkelen, uitnodigen als gasten van de raad zijn mogelijkheden.
- Door middel van bepaalde projecten focussen op de doelgroep jongeren. Jongeren zijn over het algemeen weinig bekend met het werk van een raadslid, de gemeenteraad en de rol van de lokale politiek. Om raadsleden actief in contact te laten komen met jongeren kunnen we bepaalde educatieve programma's bedenken. Hiervoor wordt een groepje raadsleden geformeerd, dat hiermee aan de slag gaat, samen met de griffie.
- Raadsleden aanmoedigen om bijvoorbeeld een verslag te schrijven van een werkbezoek voor de stadskrant/website, met foto's erbij.
- starten met de voorbereidingen van de stemwijzer t.b.v. de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010;
- instrument forum op website uitbouwen;
- experimenteren met inzet digipanel voor raadszaken;
- systeem opzetten om bezoekers van de donderdagavond te vragen naar hun bevindingen.

### **3.5 Verantwoording**

#### *3.5.1 Inhoudelijk jaarverslag raad*

In 2007 is het eerste inhoudelijk verslag van de gemeenteraad gemaakt. In 2008 verschijnt het tweede verslag.

#### *3.5.2 Controlerende taak gemeenteraad consolideren*

Uit oogpunt van vertrouwen in de politiek is de controlerende rol van de raad essentieel. Dit komt op een aantal manieren tot uitdrukking.

- De raad maakt ruim tijd voor de behandeling van verantwoordingsdocumenten (bestuursrapportages, jaarrekening);
- De raad maakt ruim tijd voor de behandeling van onderzoeken van de Rekenkamercommissie; in 2007 en 2008 hebben rekenkamercommissie en raad geëxperimenteerd met de wijze waarop de rapporten van de Rekenkamercommissie worden geagendeerd. Dit om te voorkomen dat het overnemen van aanbevelingen van de Rekenkamercommissie een soort automatisme wordt.
- De follow-up van de door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie (soms meerjarig verbeterproces) is een belangrijk aandachtspunt

- Artikel 38-vragen (op BIS is een overzicht opgenomen van de nog niet beantwoorde vragen), mondelinge vragen in commissies en raad, en interpellaties.
- de auditcommissie, bestaande uit een aantal raadsleden, de wethouder financiën, de gemeentesecretaris en de concerncontroller, stuurt de accountant aan en stemt de verschillende soorten onderzoek binnen de gemeente af.
- De raad houdt zicht op verbonden partijen via de oprichting van een commissie verbonden partijen.

### 3.6 *Kennis & ontwikkeling*

#### 3.5.2 *Kennis*

Een deel van de raadsmarkt tijdens de raadsavonden wordt ingevuld met presentaties t.b.v. kennisopbouw van de raadsleden. Daarnaast kunnen raadsleden een beroep doen op de ambtelijke organisatie voor informatie. Dit kan uiteraard gekoppeld zijn aan de voorbereiding van een agendapunt; het kan ook los daarvan.

#### 3.5.3 *Informatie delen*

Om te voorkomen dat de vergaderingen worden belast met informatieve (technische) vragen, is de afspraak gemaakt dat raadsleden deze vragen van te voren ambtelijk stellen. Dit verloopt goed. De antwoorden, die meestal per e-mail worden verstuurd, worden via de griffie gedeeld met de andere raadsleden.

#### 3.5.4 *Advisering griffie*

Raadsleden kunnen voor advies over aanpak of wijze van agendering van een onderwerp, dan wel de keuze van een instrument, een beroep doen op de griffie.

#### 3.5.5 *Training*

In 209 vraagt het project “staat van de raad” , gericht op reflectie op eigen functioneren van raad en raadsleden, tijd en inzet van de raadsleden. In verband hiermee worden geen andere trainingen georganiseerd.

#### 3.5.6 *Uitwisseling*

Op 17 en 18 april vindt in Amersfoort de uitwisseling met de raden van Den Bosch en Amersfoort plaats. Een deel van het programma gaat over het functioneren van de raad, een deel gaat over inhoudelijke stedelijke problematiek. Deze uitwisseling volgt op de uitwisseling die de afgelopen jaren in Den Bosch en Haarlem heeft plaats gevonden en valt binnen het uitwisselingsprogramma dat deze raden met elkaar afgesproken hebben in deze raadsperiode 2006-2010.

#### 3.6.6 *Arbeidsvoorwaarden raadsleden*

In 2009 legt het presidium een voorstel aan de raad voor over een update van de arbeidsvoorwaarden voor raadsleden (o.a. wachtgeldregeling).

## 4 **Werkplan griffie**

De griffie ondersteunt de raad in zijn functioneren. De werkzaamheden van de griffie bestaan uit de volgende clusters:

I ondersteuning Rekenkamercommissie en auditcommissie

- II ondersteuning raad en commissies (incl. externe informatie, website, interactieve beleidsprocessen, en communicatie), procesadvisering raadsleden, intermediaire rol t.a.v. inhoudelijke informatie en ambtelijke bijstand; in 2009 start de commissie verbonden partijen; de griffie start de ondersteuning van deze commissie en in de loop van het jaar wordt bezien wat het betekent aan capaciteitsbeslag;
- III faciliteiten raad, raadsleden en beheer (regelen fractiebudgetten; organiseren en verzorgen informatie; tweewekelijks Griffienieuws, regelen benoemingen in raad en commissies, etc.).
- IV. ondersteuning ontwikkeling functioneren gemeenteraad

Naast de reguliere taken van de griffie is in dit werkplan een aantal meer projectmatige activiteiten opgenomen.

In het volgende overzicht zijn de direct productieve uren toebedeeld aan de verschillende werksoorten.

|                          | bezetting | prod uren | RKC  | raad&commissies<br>&advisering | management<br>& beheer | projecten | onvoorzie<br>n |
|--------------------------|-----------|-----------|------|--------------------------------|------------------------|-----------|----------------|
| griffier, raadsadviseurs | 2,88      | 3888      | 149  | 2065                           | 931                    | 596       | 389            |
| communicatie-adviseur    | 0,2       | 270       |      |                                |                        |           |                |
| secretaris RKC           | 1         | 1350      | 1350 |                                |                        |           |                |
| griffiebureau            | 1,75      | 2363      |      | 1755                           | 567                    | 38        | 236            |
| Totaal                   | 5,83      | 7871      | 1499 | 3820                           | 1498                   | 634       | 625            |

Een aantal productieve uren is gereserveerd voor bedrijfsvoering. Dat bestaat uit zaken als leidinggeven, werkplanning, budgetbeheer.

Een belangrijk onderdeel is het opstellen en actualiseren van draaiboeken en werkbeschrijvingen. Dat is voor griffiemedewerkers van belang, maar extra belangrijk omdat de griffie vaak een schakel is in werkprocessen, waarbij meerdere gemeentelijke afdelingen zijn betrokken. Goed beschreven werkprocessen zijn dan essentieel. In de afgelopen jaren zijn de werkprocessen rond de gemeenteraad gemoderniseerd en gestroomlijnd.

De werkprocessen bij de griffie zijn beschreven. De werkzaamheden van de afdelingen die samen met de griffie de raad faciliteren worden successievelijk in dienstverleningsovereenkomsten beschreven. De griffie is van plan om in 2009 klanttevredenheidsonderzoek te doen.

In de indirect-productieve uren wordt aandacht besteed aan training en opleiding. Ook de griffiernetwerken waarin uitwisseling tussen gemeenten plaatsvindt, vindt in deze uren plaats. Actieve deelname van de griffie aan netwerken maakt het mogelijk om bij de ontwikkeling van de Haarlemse gemeenteraad aan te sluiten op en gebruik te maken van ideeën en ervaringen bij andere gemeenteraden en griffies.

Voor projecten is zo'n 650 uur beschikbaar. Toedeling aan een aantal projecten leidt tot de volgende verdeling.

|   |     |
|---|-----|
| arbeidsvoorwaarden raadsleden           | 65  |
| project staat van de raad               | 240 |
| Opstarten commissie verbonden partijen  | 20  |
| communicatie naar jongeren              | 60  |
| intensivering raadscommunicatie(overig) | 80  |
| stemwijzer                              | 40  |
| jaarsverslag                            | 50  |
| ICT raadzaal/Haarlem 105                | 30  |
| organiseren feedback bezoekers          | 30  |

In het werkplan is 10% onvoorzien opgenomen. Dit biedt ruimte om tegenvallers op te vangen (werkzaamheden kosten meer tijd van voorzien, niet geplande werkzaamheden vragen in de loop van het jaar aandacht), of een nieuw initiatief te starten.

*het griffieteam voor 2009*

|                             |                                 |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Ineke Hetem,                |                                 |
| Adinda Muizer,              |                                 |
| Karin Duin/Carla van Esveld | griffiebureau                   |
| Ben Nijman                  | griffier                        |
| Ingrid van Tienhoven        | raadsadviseur, plv.<br>griffier |
| Marianne Blaauboer,         |                                 |
| Daphne Taets van Amerongen  | raadsadviseurs                  |
| Martin Vos                  | secretaris                      |
|                             | rekenkamercommissie             |
| Wilma Groen                 | communicatie-adviseur           |

*en de missie*




De griffie ondersteunt en adviseert de gemeenteraad,  
zodat hij zijn werk goed kan doen




## BIJLAGE 1. Overzicht realisering werkplan 2008

Per punt wordt eerst ingegaan op de stand van zaken. Daarnaast wordt aangegeven hoe we invulling geven aan het verbeteren van de meetbaarheid. In het werkplan zijn bij de verschillende activiteiten doel en te bereiken resultaten opgenomen.





Om te volgen of deze doelen of resultaten worden bereikt, doen we een aantal zaken. In de Omnibusenquête stellen we vragen die informatie geven over bekendheid met & waardering voor gemeentebestuur/gemeenteraad; Daarnaast houdt de griffie een aantal cijfers bij. Daarbij geven we prioriteit aan de zaken die te maken hebben met de externe gerichtheid. Daarnaast richten we ons vooral op het inbouwen van meer momenten van evaluatie van activiteiten, bijv. van georganiseerde bijeenkomsten.

In navolging van de Berap ziet u smiley's (gericht op het te bereiken resultaat).

-  is gerealiseerd, ligt op schema, is eind 2008 gerealiseerd
-  er is progressie, maar kon beter
-  valt tegen, extra inspanning nodig/ambitie heroverwegen?

|                                   |   | <b>ACCENTEN</b>                        | Stand van zaken   | Meten                               |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
|-----------------------------------|---|--|---|-------------------------------------|--------|-------------|----|------------------|-----|------------------------|-----|-----------------|-----|--------------|-----|---------------------------|------|-------------------|-----|----------------|------|--|
| I                                 |    | Cultuurverandering door zelfregulering | Uitgangspunt is dat alle raadsleden zich verantwoordelijk voelen voor een goed functioneren van de raad als geheel. De verantwoordelijkheid voor plote, voor het publiek begrijpelijke vergaderingen hoort niet alleen op de schouders van bijv. voorzitters te liggen. Eigen verantwoordelijkheid, discipline en onderling aanspreken blijft dus een aandachtspunt voor 2009.  | Dit is een kwalitatieve waarneming. |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| II                                |  | Richten van de communicatie            | <p>Naast de algemene informatie via website en stadskrant attenderen behandelend ambtenaren inwoners die eerder hebben ingesproken op het tijdstip van behandeling in de raadscommissie.</p> <p>Voor bijeenkomsten in de raadsmarkt worden in overleg tussen griffie en behandelend ambtenaren geïnteresseerde groepen gericht uitgenodigd. De aanwezigheid van Haarlemmers bij de raadsbijeenkomsten heeft zich in 2008 positief ontwikkeld.</p> <table border="1" data-bbox="662 1456 1228 1780"> <thead> <tr> <th>Bezoekers raadsbijeenkomsten 2008</th> <th>Totaal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>cie Bestuur</td> <td>31</td> </tr> <tr> <td>commissie Beheer</td> <td>161</td> </tr> <tr> <td>commissie Ontwikkeling</td> <td>371</td> </tr> <tr> <td>cie Samenleving</td> <td>144</td> </tr> <tr> <td>Gemeenteraad</td> <td>763</td> </tr> <tr> <td>Totaal raad en commissies</td> <td>1470</td> </tr> <tr> <td>Totaal raadsmarkt</td> <td>527</td> </tr> <tr> <td>Totaal overall</td> <td>1992</td> </tr> </tbody> </table> | Bezoekers raadsbijeenkomsten 2008   | Totaal | cie Bestuur | 31 | commissie Beheer | 161 | commissie Ontwikkeling | 371 | cie Samenleving | 144 | Gemeenteraad | 763 | Totaal raad en commissies | 1470 | Totaal raadsmarkt | 527 | Totaal overall | 1992 | Griffie houdt aantal bezoekers van raadsbijeenkomsten bij. |
| Bezoekers raadsbijeenkomsten 2008 | Totaal  |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| cie Bestuur                       | 31  |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| commissie Beheer                  | 161   |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| commissie Ontwikkeling            | 371   |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| cie Samenleving                   | 144   |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| Gemeenteraad                      | 763   |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| Totaal raad en commissies         | 1470  |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| Totaal raadsmarkt                 | 527   |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| Totaal overall                    | 1992  |  |   |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |
| III                               |  | meetbaarheid                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- In de Omnibusenquête stellen we vragen die informatie geven over bekendheid met &amp; waardering voor gemeentebestuur/gemeenteraad;</li> <li>- Griffie volgt t.b.v. jaarverslag raad aantal cijfers.</li> </ul> <p>De uitbouw van monitoring richt zich op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- externe gerichtheid;</li> <li>- evaluatie van activiteiten en bijeenkomsten.</li> </ul> <p>In de kolom "meten" geven we aan hoe dit per punt</p>  |                                     |        |             |    |                  |     |                        |     |                 |     |              |     |                           |      |                   |     |                |      |  |






|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
|   |   |  | wordt ingevuld.  |  |
|   |   | <b>PLANNING EN ORGANISATIE</b>                             |  |  |
| 1 | 😊 | planning (termijnagenda raad en jaarplanning commissies)   | We hebben inmiddels een goede systematiek van plannen en bijstellen.<br>Periodiek overleg commissievz/secr/wethouder verloopt goed.  | Meten heeft geen prioriteit  |
| 2 | 😊 | stadsgesprekken als onderdeel van besluitvormingstraject   | In 2008 tot nu toe stadsgesprekken over tunnelstudie Zuidtangent (60 mensen), sportdeelname jongeren (40), WMO (90), bereikbaarheid autoluwe binnenstad(85) en aanbesteding thuiszorg(40).   | Het is de bedoeling dat bezoekers/insprekers standaard gevraagd wordt wat ze van de bijeenkomst vonden en deze reacties worden verwerkt in een rapportage. |
| 3 |   | voldoende ruimte voor gesprek raad-stad                    | Inwoners wisten raad en commissies in grotere aantallen allereerst te vinden over een aantal onderwerpen waarover de raad afzonderlijke bijeenkomsten had georganiseerd tijdens de raadsmarkt: bestemmingsplan Heiliglanden-de Kamp, Deo, WMO.<br>Daarnaast kwamen inwoners in grotere aantallen naar commissie (en/of raadsvergadering) over aanmelding brugklassen, peuterspeelzaalwerk, marktariëven en stadion/HFC Haarlem. Het is de vraag of over deze onderwerpen niet beter een aparte bijeenkomst tijdens raadsmarkt had kunnen plaatsvinden (is bij stadion/HFC Haarlem feitelijk gebeurd).<br>Als we voorzien dat er veel insprekers komen, heeft een aparte bijeenkomst tijdens de raadsmarkt de voorkeur: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de insprekers kunnen beter worden ontvangen;</li> <li>- er zit tijd tussen inspreken en behandeling in de commissie. Geeft gelegenheid om meer met inbreng insprekers te doen. Trits: informatie, debat, besluitvorming, is sowieso ideaal bij zwaardere onderwerpen.</li> </ul> | Griffie houdt overzicht bij van raadsmarkten en aantal inwoners. Zie overigens 2   |
| 4 | 😊 | Startnotitie bij start proces kaderstellend beleid         | Dit krijgt aandacht in het project leesbare stukken. Tevens besproken in overleg presidium-B&W op 18 maart.  | In de termijnagenda worden startnotities ingepland..   |
| 5 | 😊 | Efficiency (kort vergaderen en stukken op tijd)            | - 3-wekelijkse cyclus functioneert goed;<br>- cie Ontwikkeling kan workload aan;<br>- spreektijden geaccepteerd;<br>- technische vragen van te voren: gebeurt meer, maar kan nog verbeteren;<br>- vergaderingen doorgaans om 11 uur klaar;<br>- bij grotere onderwerpen (bijv bestemmingsplannen) inspreken losknippen werkt goed;<br>- proces aanlevering stukken verloopt ordelijk.<br>Een ander komt aan de orde in workshop over vergaderstelsel (staat van de raad).  |  |
| 6 | 😊 | Kwaliteit informatie-uitwisseling met inwoners verbeteren. | - Bij de organisatie van bijeenkomsten in raadsmarkt wordt meer dan voorheen aandacht besteed aan de keuze van een effectieve werkvorm.  | Het is de bedoeling dat bezoekers/insprekers standaard gevraagd wordt wat ze van de  |

|    |   |  |  |   |
|----|---|--|--|---|
|    |   |  |  | bijeenkomst vonden en deze reacties worden verwerkt in een rapportage. Zie 2 en 10.   |
| 7  |    | Kwaliteit schriftelijke stukken verbeteren         | Op verzoek van presidium loopt binnen de ambtelijke organisatie het project leesbare stukken. Stukken hebben inmiddels een nieuw format, waarin de wensen vanuit de raad zijn verwerkt.<br>Het project moet eind 2008/begin 2009 over de hele linie beter leesbare stukken opleveren.  | Presidiumleden beoordelen kwaliteit stukken na de commissiebehandeling. Griffie koppelt dit terug op B&W en ambtelijke organisatie. |
| 8  |    | Kwaliteit raadsbehandeling kadernota en begroting  | Hoewel er een motie was aangenomen om de behandeling van kadernota en begroting attractiever te maken, had de cie bestuur geen tijd om het daarover uitgewerkte voorstel te behandelen. Alleen werd afgesproken coalitie en oppositie om en om aan het woord te laten in hun eerste termijn.<br>Hoe ging het vervolgens bij de kadernota en begroting?<br>In de vergaderingen zaten beslist goede bijdragen en goed politiek debat. De afwisseling van coalitie- en oppositiefracties maakte de vergadering levendiger. Het grote aantal amendementen moties, die voor een deel zelfs grotendeels schriftelijk werden afgehandeld (nauwelijks debat) is uit een oogpunt van politiek debat op hoofdlijnen/begrijpelijkheid en transparantie een minpunt. Aantal en inhoud van moties/amendementen zou zodanig moeten zijn dat er tijd en interesse is voor een goed debat.<br>Daarnaast leidt onze manier van behandeling ertoe dat een aantal grotere thema's verbrokkeld aan de orde komt. In de termijnen van de verschillende fracties en B&W vindt dan steeds een stukje behandeling plaats. Onderzocht zou kunnen worden of van tevoren (met de fractievoorzitters) een aantal thema's kunnen worden gekozen, waarover per thema een debat plaatsvindt. Dit punt komt terug in de workshop over de P&C-cyclus (project staat van de raad). |   |
| 9  |  | Project informatiewaarde verantwoordingsdocumenten | Zowel in het jaarverslag 2007, de kadernota 2008 en eerste bestuursrapportage 2008 als de (in voorbereiding zijnde) begroting 2009 zijn de resultaten zichtbaar van de werkzaamheden van de projectgroep informatiewaarde. Het uiterlijk van deze P&C-documenten is verbeterd, ze zijn toegankelijker geworden en sluiten beter aan op die onderwerpen waarover de raad geïnformeerd wil worden. In het laatste kwartaal van 2009 heeft de projectgroep het meerjarenprogramma grondexploitaties en de paragraaf welzijn/WMO onder handen genomen.<br>Wat betreft de Visie op Planning & Control: in de kadernota 2008 is een overzicht opgenomen met de voortgang van de verbetermaatregelen die voor 2007 en 2008 zijn gepland. Inmiddels zijn we een paar maanden verder, en ook uit de laatste stand van zaken blijkt dat het bestuur en de organisatie goed op stoom liggen met het uitvoeren van de verbetermaatregelen en het op orde krijgen van de van Planning & Control in Haarlem.   |   |
| 10 |  | Meer bijeenkomsten voor                            | 16 raadsmarkten met inwoners; 11 informatief voor  | Griffie houdt   |



|                              |             | inwoners tijdens raadsmarkt; minder informatieve bijeenkomsten voor raadsleden | raadsleden.<br>Vergelijk 2007: 16 raadsmarkten met inwoners; 24 informatief voor raadsleden.<br>De verhouding raadsmarkt voor inwoners en informatieve bijeenkomst voor raadsleden is sterk verbeterd. Het aantal raadsmarkten voor inwoners is nog niet toegenomen.  | overzicht bij van raadsmarkten en aantal inwoners  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
|------------------------------|-------------|--|---|--|-------------|-------------|--------|----------------------------|--|----|----|---------------------|--|---|---|------------------------------|--|---|---|--------------------------|--|---|---|--|--|--|---|---|
| 11                           | ☹           | Vergaderkwaliteit verbeteren   | Voor de vergadering per e-mail informatie inwinnen bij behandelend ambtenaar en via griffie de beantwoording delen, gebeurt frequent.<br>In overleg presidium-B&W is afgesproken wordt dat uitsluitend de commissievoorzitters de regie hebben bij zowel het beoordelen van het karakter van vragen, als ook bij de beoordeling van de vraag of een ambtenaar het woord krijgt.<br>Afgesproken is tevens dat leden B&W het voorzitterschap geheel aan de commissie-voorzitters overlaten.<br>Vervolgstep naar meer politiek debat i.p.v. vragen stellen aan wethouder, is gaande. Wordt in 2009 voortgezet.                       | Meten heeft geen prioriteit  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| 12                           | 😊           | Groepen inwoners uitnodigen als gast van de raad                               | Is per 1 oktober gestart.<br>Verloopt goed.   | Het is de bedoeling om respons te meten en bezoekers te vragen naar de waardering van het bezoek |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| <b>COMMUNICATIE</b>          |             |  |   |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| 13                           | 😊           | Communiceren agenda en inhoud onderwerpen                                      | Communicatie is geïntensiveerd en verbreed: naast stadskrant, website via persberichten t.b.v. andere media/huis aan huisbladen.<br>Ondanks intensivering en verbetering verbetert de gemiddelde kennis over rechten van inwoners in relatie tot de gemeenteraad niet (omnibus).<br>Geïnteresseerde of in hun belang getroffen inwoners lijken de weg naar de gemeenteraad doorgaans wel te vinden. Is dat eigenlijk niet waar het om gaat?   | In Omnibus vragen we naar kennis over rechten van inwoners in relatie tot de gemeenteraad        |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| 14                           | 😊           | Inwoners informeren over mogelijkheden tot agendering en beïnvloeding          | Zie 13  | Zie 13   |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| 15                           | 😊           | B&W-persberichten geven aandacht aan commissie- en raadsbehandeling            | <table border="1"> <thead> <tr> <th>De cijfers in 2008</th> <th>1e kwartaal</th> <th>2e kwartaal</th> <th>Totaal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>verwijzing naar raad nodig</td> <td></td> <td>10</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>in alg bewoordingen</td> <td></td> <td>2</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Procedure en tijdsaanduiding</td> <td></td> <td>6</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Ontbreken van verwijzing</td> <td></td> <td>2</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table><br>Duidelijk positieve trend. Doel: percentage procedure en tijdsaanduiding verbeteren. | De cijfers in 2008   | 1e kwartaal | 2e kwartaal | Totaal | verwijzing naar raad nodig |  | 10 | 15 | in alg bewoordingen |  | 2 | 8 | Procedure en tijdsaanduiding |  | 6 | 5 | Ontbreken van verwijzing |  | 2 | 2 |  |  |  | 4 | Hoofd communicatie rapporteert per kwartaal |
| De cijfers in 2008           | 1e kwartaal | 2e kwartaal  | Totaal  |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| verwijzing naar raad nodig   |             | 10   | 15  |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| in alg bewoordingen          |             | 2  | 8   |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| Procedure en tijdsaanduiding |             | 6  | 5   |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| Ontbreken van verwijzing     |             | 2  | 2   |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
|                              |             |  | 4   |  |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |
| 16                           | 😊           | Uitzenden geluid raad en commissies via radio & internet                       | Ingevoerd in voorjaar. Raadsvergaderingen trekken tussen 50 en 70 luisteraars. Commissievergaderingen wisselend beeld.<br>Cijfers zijn aanleiding geweest om communicatie te intensiveren.  | Notubiz registreert aantal luisteraars   |             |             |        |                            |  |    |    |                     |  |   |   |                              |  |   |   |                          |  |   |   |  |  |  |   |   |

|    |    |  |  |  |
|----|----|--|--|--|
| 17 | ☹️ | ontwikkelen informatie op website en in stadskrant | - op nieuwe website is raadsinformatie opnieuw gepositioneerd, ingericht, uitgebreid en toegankelijker gemaakt<br>- Op basis gesprek presidium-stadskrant over raadsinformatie- en communicatie in de stadskrant komt hoofdredacteur met concrete planning voor 2009..<br>-  |  |
| 18 | 😊  | Experiment met forum op website                    | Is in september bij het stadsgesprek bereikbaarheid autoluwe binnenstad (15 deelnemers).   |  |
| 19 |    | Bezorging stadskrant verbeteren                    | Omnibus 2007: 87% iedere week (2004: 85%)  |  |
|    |    | <b>VERANTWOORDING</b>                              |  |  |
| 20 | 😊  | Inhoudelijk jaarverslag raad                       | In februari/maart gepresenteerd.   |  |
| 21 | 😊  | Controlerende taak gemeenteraad consolideren       | Geen opmerkingen.  |  |
|    |    | <b>BEDRIJFSVOERING</b>                             |  |  |
| 22 | 😊  | Nevenfuncties/transparantie                        | - Griffie vraagt raadsleden periodiek om hun nevenfuncties te actualiseren;<br>- Najaar 2008: succesvolle workshop omgaan met belangen/ transparantie, waaraan 26 (schaduw-)raadsleden hebben deelgenomen.   |  |
| 23 | ☹️ | Fractiebudgetten/fractiestichtingen                | - proces verantwoording fractiebudgetten is geïmplementeerd en geaccepteerd;<br>- 4 fracties hebben een fractiestichting opgericht t.b.v werkgeverschap;<br>- administratie laten verzorgen door M&S is knelpunt (vanwege afwijkende arbeidsvoorwaarden en rechtspositie). Evaluatie en voorstel volgt.  |  |
| 24 | ☹️ | Oud voor nieuw raadsfaciliteiten                   | - catering tijdens raadsavonden wordt momenteel geëvalueerd t.a.v. kwaliteit en kosten   |  |
| 25 | ☹️ | Zuinig met papier                                  | In 2007 is voor ruim 45.000.—gekopieerd. Voor 2008 is de prognose op basis van de cijfers eerste halfjaar: 37.000.—<br>Op basis van de in 2007 gemaakte afspraken wordt gekeken of en wanneer dit als besparing vrijvalt en kan worden ingezet voor andere raadszaken.   |  |
| 26 | 😊  | Kennis   | Geen opmerkingen   |  |
| 27 | 😊  | Informatie delen                                   | Zie 11   |  |
| 28 | 😊  | Advisering griffie                                 | Geen opmerkingen   |  |
| 29 | ☹️ | training   | In januari debattraining georganiseerd. Goed bezocht en positief geëvalueerd. Vasthouden in vergaderingen is matig.<br>Najaar 2008: workshop omgaan met belangen/ transparantie  |  |
| 30 | 😊  | uitwisseling                                       | Uitwisseling in april was succes. Voorbereiding Amersfoort is gestart.   |  |
| 31 | 😊  | Geheugen/voortgang                                 | Op dit moment wordt nagegaan of de (Excel-)database met de voortgangsbewaking op moties en toezeggingen, kan worden opgenomen in één webbased database, waarin ook de ambtelijke organisatie de voortgangsbewaking kan regelen en de productie van bestuurlijke documenten kan plannen. Uiteraard dient de huidige functionaliteit voor de raad behouden te blijven. |  |

|    |   |   |  |  |
|----|---|---|--|--|
| 32 |  | Arbeidsvoorwaarden raadsleden                     | Is najaar 2008 opgepakt ter besluitvorming in de raad in 1 <sup>e</sup> kwartaal 2009.   |  |
|    |   | NIEUWE PROJECTEN/ONVOORZIE N                      |  |  |
|    |  | Wat stemt mijn raad                               | Start per 1 januari 2009. Om tegemoet te komen aan bezwaren van een deel van de raad, kan vanuit de website “wat stemt mijn raad” worden doorgeklikt naar achterliggende besluitvorming en stukken.  |  |
|    |  | Evaluatie dualisering t.a.v rolverdeling raad-B&W | In presidium van mei jl. is, n.a.v. uitwisseling met Den Bosch en Amersfoort, geconstateerd dat het erop lijkt dat in Haarlem, in vergelijking met andere gemeenten, relatief weinig aan B&W is gedelegeerd (gematigd dualistisch model). Komt aan de orde bij voorbereiding werkplan 2009.<br>Komt aan de orde in workshop rolverdeling raad-B&W (project staat van de raad). |  |
|    |  | Upgrade raadzaal                                  | In het investeringsplan is 50.000.—gereserveerd voor (ICT)investeringen upgrade raadzaal. Eerste oriëntatie is gestart, o.a. met H 105 m.b.t. uitzenden vergaderingen via lokale televisie.  |  |
|    |  | Motie verbonden partijen                          | Presidium heeft voorstel ter uitvoering van de motie verbonden partijen aan de raad voorgelegd.  |  |

# Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Directie Openbaar Bestuur en  
Democratie

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.minbzk.nl

**Contactpersoon**

Mr. A.P. Krijnen

T (070) 426 7791

alain.krijnen@minbzk.nl

**Kenmerk**

2008-0000613361

Datum 11 december 2008

Betreft Staat van de dualisering

**Bijlagen**

2

## I. Inleiding

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de "Staat van de dualisering" aan. Deze is het resultaat van mijn toezegging aan Uw Kamer tijdens het debat over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten op 4 december 2007.<sup>1</sup> De "Staat van de dualisering" biedt een samenhangend en actueel beeld van de stand van zaken van het in 2002 (gemeenten) respectievelijk 2003 (provincies) gestarte proces van dualisering. Hiermee wordt voortgebouwd op de evaluaties van de commissies Leemhuis (2004) en Hermans (2005) en op diverse publicaties sindsdien.<sup>2</sup> Ik zie uit naar de discussie met Uw Kamer.

Voor de "Staat van de dualisering" is gebruik gemaakt van een groot aantal bronnen. In de eerste plaats is in mijn opdracht door B&A onderzoek verricht naar de actuele stand van zaken van de feitelijke ontwikkeling van de dualisering.<sup>3</sup> Voorts heb ik een tweetal rondetafelgesprekken gevoerd: een gesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen en een gesprek op 16 juni 2008 met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen in het decentrale bestuur. Verder is er door mijn ministerie op 25 juni 2008 een goed bezocht congres met representanten van de bedoelde beroepsgroepen en wetenschappers georganiseerd.<sup>4</sup> Zowel de rondetafelgesprekken als het congres hebben tot de nodige inbreng voor de "Staat van de dualisering" geleid. Ook zijn er de afgelopen jaren talloze onderzoeks- en andere rapporten en artikelen van meer of minder wetenschappelijke aard over de dualisering dan wel bepaalde aspecten daarvan verschenen.<sup>5</sup> Ik heb er naar gestreefd ook deze publicaties bij de "Staat van de

<sup>1</sup> Handelingen II 2007/08, 31, p. 2469.

<sup>2</sup> Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, 2004.

Commissie Evaluatie provinciale dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, 2005. BZK beleidsdoorlichting Dualisering en Overhedenoverleg, Kamerstukken II 2007/08, 30 985, nr. 2.

<sup>3</sup> B&A, *Staat van het dualisme*, Den Haag 2008 (bijgevoegd).

<sup>4</sup> De congrespublicatie treft u hierbij aan.

<sup>5</sup> Voor een overzicht (dat niet de pretentie heeft volledig te willen zijn) van deze publicaties zij verwezen naar bijlage 2 van de *Staat van het dualisme*.

dualisering" te betrekken. Ten slotte is er datgene dat met de beide Kamers der Staten-Generaal bij diverse gelegenheden is gewisseld over dit onderwerp.<sup>6</sup>

Hoewel de "Staat van de dualisering" naar mijn mening beantwoordt aan de gestelde verwachtingen, past op deze plaats toch één algemene relativering. Met het verstrijken van de tijd blijkt het steeds lastiger om oorzakelijke verbanden te leggen tussen enerzijds bepaalde concrete verschijnselen (bijvoorbeeld "vallende wethouders") en anderzijds de diverse afzonderlijke structuurwijzigingen die in het kader van de dualisering zijn aangebracht.<sup>7</sup> Dat brengt mij tot de gevolgtrekking dat het de voorkeur verdient om een volgende evaluatieve beschouwing over het functioneren van het gemeente- en het provinciebestuur niet langer exclusief in het teken van de dualisering te plaatsen, maar een generiek karakter te geven. Een dergelijke evaluatieve beschouwing zou heel goed kunnen worden gekoppeld aan de voor 2010 geplande editie van de "Trendnota Staat van het bestuur".<sup>8</sup>

In deze brief ga ik eerst kort in op het algemene beeld dat naar voren komt uit de "Staat van de dualisering". Daarna volgt een inhoudelijke verdieping, toegespitst op de diverse actoren van het gemeentebestuur, alsmede het kostenaspect. Vervolgens formuleer ik mede op basis daarvan een aantal beleidsconclusies. Ten slotte sta ik kort stil bij het toegezegde grondwetsevaluatieve onderzoek en schets ik een planning voor wetswijziging en andere acties die voortvloeien uit mijn beleidsconclusies.

In de hiernavolgende beschouwing blijven de financiële functie en de positie van de secretaris buiten beschouwing. Aan de financiële functie zal een afzonderlijke evaluatie worden gewijd. Wat betreft de positie van de secretaris, hiervan moet worden geconcludeerd dat zich de afgelopen jaren geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die om een nadere duiding in dit verband vragen. Ten slotte is er geen afzonderlijke beschouwing gewijd aan de provinciale dualisering. De waarnemingen ten aanzien van de gemeenten gelden alle in meer of mindere mate voor de provincies. Bedacht moet worden dat als gevolg van de verschillen in taakopdracht en positionering, bepaalde ontwikkelingen zich op provinciaal niveau minder scherp voordoen dan bij de gemeenten.

## **II. Algemeen beeld van de "Staat van de dualisering"**

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ook wel naar haar voorzitter de Staatscommissie-Elzinga genoemd, heeft destijds vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur geschetst.<sup>9</sup>

1. De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk.

---

<sup>6</sup> Zoals meest recent de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30 902).

<sup>7</sup> Zie hiervoor ook A.H.M. Dölle, "Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik" in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, jrg. 169, nr. 3, juni 2008, p. 109.

<sup>8</sup> De "Trendnota Staat van het bestuur 2008" zal eerdaags verschijnen.

<sup>9</sup> Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), p. 444-445.

2. De formele monistische grondstructuur van de gemeenten ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk – zowel in grote als in kleinere gemeenten – een meer dualistisch karakter draagt.
3. De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle.
4. De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk.

**Datum**

11 december 2008

**Kenmerk**

2008-0000613361

Terugkijkend op de ontwikkelingen die zich sinds de invoering van de dualistische bestuursstructuur in 2002 hebben voortgedaan, kan met tevredenheid worden vastgesteld dat de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk thans weer met elkaar in overeenstemming zijn. Voorts heeft de scheiding van posities en bevoegdheden bijgedragen tot een meer heldere rolverdeling binnen het gemeentebestuur, waardoor de herkenbaarheid voor de burger is toegenomen. De burgemeester beschikt over voldoende middelen om de eenheid van het collegebeleid te waarborgen; alleen zijn rol bij de formatie van een nieuw college behoeft nog enige versterking. En de invoering van het recht van aanbeveling van de gemeenteraad (2001) heeft ertoe geleid dat de democratische legitimatie van de burgemeester is versterkt.

In het proces dat tot de uiteindelijke invoering van de dualisering heeft geleid, is de nadruk komen te liggen op twee weliswaar aanverwante doch niet exact dezelfde motieven, te weten de versterking van de positie van de raad en de versterking van de relatie met de burgers. Deze specifieke focus heeft mede aanleiding gegeven voor een aantal misverstanden over de betekenis en daarmee de implementatie van de dualisering.<sup>10</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de drie “nieuwe” rollen van de raad, te weten kaderstelling, controle en vertegenwoordiging, begrippen die als zodanig niet in de Gemeentewet zijn opgenomen. Van nieuwe rollen als zodanig was echter geen sprake. Door de overgang van de bestuurstaak naar het college hebben deze rollen slechts een nader accent gekregen. Wat betreft de relatie van het gemeentebestuur met de burgers, deze zou ook in een monistisch stelsel van wezenlijke betekenis moeten zijn. Voorts is het voor de raad in dat verband moeilijk, zo niet onmogelijk, om als eenheid op te treden. Dit is dan ook primair een politieke verantwoordelijkheid, dus een zaak van de afzonderlijke raadsfracties.

Uit de “Staat van de dualisering” doemt het beeld op van een geleidelijke aanvaarding en “indaling” van de dualisering.<sup>11</sup> In het verlengde daarvan

<sup>10</sup> Ontleend aan J.W.M. Engels, “De staat van het dualisme in het decentraal bestuur” in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 32, nr. 5, oktober 2008, p. 15-18.

<sup>11</sup> Vgl. A.H.M. Dölle, “Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik”, p. 113. De Groningse staatsrechtgeleerde is niet pessimistisch over de verdere ontwikkeling van het gedualiseerde gemeentebestuur. Hij voorziet ofwel een verdergaande aanvaarding van wat in zijn terminologie “dualisme-light” heet, een gemodificeerd dualistisch stelsel, waarbinnen het hoofdschap van de raad in stand blijft, of een ontwikkeling in de richting van een meer bipolair dualisme, waarbij de lokale executieve wordt gedomineerd door een direct gekozen “presidentieel” burgemeester. De tweede optie is in zijn ogen voor Nederland ongewenst. Voor een pleidooi voor de tweede optie zij verwezen naar bijvoorbeeld de oratie van J.W.M. Engels, *Eigenstandig of zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief* (2003), met name p. 10-11 en 16-17.

manifesteert zich een even geleidelijke cultuurverandering, zij het met de nodige verschillen tussen gemeenten onderling.<sup>12</sup> Zo zijn er aanwijzingen dat de dualisering in grotere gemeenten beter is geland dan in kleinere. Dit beeld stemt in zoverre niet tot verbazing dat omvangrijke en ingrijpende structuurwijzigingen doorgaans enige tijd nodig hebben om geaccepteerd te worden en - wellicht belangrijker - in alle opzichten geïntegreerd te worden in hun functionele omgeving. Gelet op de soms forse kritiek die eerder wel is geuit op de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, past in dit licht echter vooral de conclusie dat de dualisering per saldo is geslaagd. Vrij algemeen genoemde succesvolle onderdelen van de dualisering betreffen de positie van de griffier, het functioneren van de wethouder van buiten de raad en de raadsexperimenten met nieuwe werkvormen en vergadermodellen. Een belangrijke constatering bij dit alles is dat de kosten beperkt zijn gebleven: rond de € 60 miljoen voor de gemeentelijke dualisering.

### **III. Verdieping**

#### **1. De raad**

##### **Rollen van de raad**

Het dualisme is gaandeweg de standaard geworden in het decentrale bestuur, staat als uitgangspunt niet ter discussie en functioneert op hoofdlijnen zoals beoogd. B&A stelt in zijn onderzoeksrapport vast dat de gemeenteraden erin zijn geslaagd om zich zelfstandiger ten opzichte van het college op te stellen. Inhoudelijke kaders voor de hoofdlijnen van beleid zijn onder meer belegd in programmabegrotingen en -rekeningen, raadsprogramma's en langetermijnagenda's. Ook Denters c.a.<sup>13</sup> concluderen dat de raad aan invloed op het gemeentelijke beleidsproces heeft gewonnen. Aan twee van de drie onderscheiden rollen van de raad, te weten kaderstelling en controle, hechten raadsleden meer belang als gevolg van de dualisering, aldus Denters. Dat ligt anders bij de derde rol, volksvertegenwoordiging. Raadsleden zijn volgens Denters sinds de dualisering niet meer belang gaan hechten aan hun volksvertegenwoordigende rol. Er is dan ook geen verandering gekomen in de tijd die raadsleden besteden aan contacten binnen en buiten het stadhuis. Wel zijn er allerlei lokale initiatieven genomen om de rol van het raadslid als degene die spreekt namens de burgers te versterken. De raad vraagt bijvoorbeeld reacties op zijn eigen agenda (inspreekrecht burgers) of scheidt kanalen via welke burgers hun eigen onderwerpen kunnen aankaarten (burgerinitiatief). Ook volgens B&A komt de volksvertegenwoordigende rol onvoldoende uit de verf, vooral doordat de vergadercircuits in de gemeentehuizen en op partijpolitiek niveau veel tijd in beslag nemen.

Engels merkt op dat de drie "nieuwe" rollen van de raad helemaal niet nieuw zijn.<sup>14</sup> Doordat wel die indruk is gewekt, zijn deze rollen volgens hem overdreven

---

<sup>12</sup> Zie bijv. het vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag 2006.

<sup>13</sup> B. Denters, M. de Groot en P.J. Klok, "Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij" (2008).

<sup>14</sup> J.W.M. Engels, "De staat van het dualisme in het decentraal bestuur", p. 17.

ingevuld. De raad moet bijvoorbeeld niet het interactieve collegebeleid overdoen en ook geen raadsprogramma maken. Ook de wenselijke versterking van de lokale democratie staat volgens Engels los van de dualisering. De onwenselijkheid van een eigen raadsprogramma (naast het collegeprogramma) wordt overigens breed gedeeld, zo bleek tijdens het rondetafelgesprek op 16 juni 2008 met vertegenwoordigers van de diverse beroepsorganisaties in het decentrale bestuur. In hetzelfde gesprek werd wel aangedrongen op bevordering van een langetermijnagenda van de raad, waarvan het gebruik de afgelopen jaren overigens duidelijk is toegenomen (aldus ook B&A). Voorts blijkt er behoefte te bestaan aan verheldering van de kaderstellende rol, bijvoorbeeld door het verspreiden van goede voorbeelden. Dezelfde behoefte bleek tijdens de zogeheten BZK Overhedendagen op 5, 9 en 12 juni 2008. De deelnemers aan de drie workshops over dualisering (in totaal ongeveer 50 bestuurders en ambtenaren uit gemeentelijke kring) wilden graag meer duidelijkheid over de praktische invulling van de kaderstellende rol door raadsleden. Overigens is de wet op een enkel punt debet aan onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad en college. Dit betreft de zogeheten voorhangprocedure, die verplicht is voor het nemen van bepaalde collegebesluiten (artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h jo. artikel 169, vierde lid, Gemeentewet).<sup>15</sup> Ten aanzien van de controlerende rol wordt de toegevoegde waarde van de voorgeschreven beleidsevaluaties ex artikel 213a van de Gemeentewet breed betwijfeld. Het lijkt geen "levend" instrument te zijn, ook al beschikt een grote meerderheid van de gemeenten over een beleidsevaluatieverordening.

**Datum**

11 december 2008

**Kenmerk**

2008-0000613361

### **Werkdruk van raadsleden**

De werkdruk voor raadsleden is hoog, volgens sommigen zelfs te hoog. Dat blijkt behalve uit het B&A-rapport ook uit recente onderzoeken van politieke partijen en uit het rapport dat de commissie-Aarts op 3 juni 2008 heeft uitgebracht aan de VNG.<sup>16</sup> Ook in Uw Kamer bestaan daarover grote zorgen, zo is tijdens diverse debatten gebleken. Van de raadsleden van het CDA denkt 10% erover om er vanwege de werkdruk per direct mee te stoppen. De gemiddelde zittingstermijn van een raadslid voor de PvdA ligt tussen de vier en vijf jaar. Van de raadsleden van de ChristenUnie geeft een aanzienlijk deel aan na de lopende raadsperiode te willen stoppen. Overigens lopen de meningen uiteen over de vraag of de werkdruk het gevolg is van de dualisering. De commissie-Aarts concludeert bijvoorbeeld dat dit niet het geval is, maar dat mensen steeds minder vrije tijd hebben. Het is hoe dan ook zaak het raadswerk efficiënter in te richten. Er valt volgens de commissie belangrijke efficiencywinst te boeken in de wijze waarop het raadswerk wordt vormgegeven.

### *Efficiënte vergaderingen*

Er zijn teveel vergaderingen, met commissie- en raadswerk wordt dubbel werk geleverd en er is teveel papieren informatie. Er moet onderzoek komen, zo vindt de commissie-Aarts, naar de gevolgen van verschillende vergadermodellen voor de agenda's van raadsleden. Mogelijk dragen nieuwe vergadersystemen zoals politieke markten, raadsfora of raadsavonden bij aan een vermindering van de

<sup>15</sup> A.H.M. Dölle, "Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik", p. 109.

<sup>16</sup> CDA Bestuurdersvereniging december 2007; PvdA Proeflokaal maart 2008; ChristenUnie Bestuurdersvereniging maart 2008; VNG-Commissie Positie wethouders en raadsleden, *Van werklust naar werklust*, Den Haag 2008.



werkdruk. Ook in het B&A-onderzoek komt scherp naar voren dat de vele vergaderingen en de vele stukken een onevenredig beslag op de tijd van raadsleden leggen.

**Datum**  
11 december 2008  
**Kenmerk**  
2008-0000613361

#### *Goede informatieverschaffing*

Ambtelijke organisaties zijn nog lang niet altijd in staat of geneigd tot het opstellen van duale beleidsstukken. Het B&A-rapport constateert dat in veel gevallen de griffier hier tekort schiet, hetgeen doorgaans niet te wijten valt aan de griffier zelf maar aan de ruimte die hem geboden wordt. Gemeenteraden zouden assertiever moeten zijn als het gaat om het stellen van eisen aan de voor hen bestemde stukken. Ook op de Overhedendagen van juni 2008 is de wens geuit dat de griffier een grotere rol moet spelen bij de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de raad. Tijdens een rondetafelgesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen werd de wenselijkheid benadrukt van rechtstreekse contacten tussen raadsleden en ambtenaren over technische zaken, gebaseerd op heldere afspraken. Uit het B&A-onderzoek blijkt dat in 75% van de gemeenten afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over de informatieverstrekking. Deze afspraken betreffen echter vooral het regulier verstrekken van de besluitenlijst van B&W en het verschaffen van informatie over openstaande acties. In veel mindere mate gaan deze afspraken over het moment waarop de raad bij besluitvorming wordt betrokken en over de hoeveelheid en wijze van verstrekking van de informatie.

#### *Fractieondersteuning*

Ook fractieondersteuning kan de werkdruk verlagen. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van de ChristenUnie blijkt echter dat 29% van de raadsleden van die partij geen gebruik maakt van fractieondersteuning. De bestuurdersvereniging van het CDA constateert in haar onderzoek dat nog steeds niet in alle gemeenten de fractieondersteuning geregeld is. Sinds de invoering van de dualisering is het wettelijk verplicht dat gemeenten (bij verordening) fractieondersteuning regelen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30 902), dat reeds door de Tweede Kamer is aanvaard, bevat een aanscherping van het recht op fractieondersteuning, in die zin dat de verordening regels moet bevatten ten aanzien van de besteding en de verantwoording van de ondersteuning. Er is een modelverordening van de VNG beschikbaar.

#### *Training en opleiding*

Raadsleden maken betrekkelijk weinig gebruik van de mogelijkheden voor scholing en training, terwijl deze - naar eigen zeggen - ruimschoots voorhanden zijn. Verdere professionalisering van raadsleden heeft dan ook niet te worden gezocht in extra financiële inspanningen op dat vlak. Mogelijk is wel enige winst te boeken met het op elkaar afstemmen van de verschillende bestaande trajecten. Voorop staat echter dat bij de vorming en scholing van (kandidaat) raadsleden de politieke partijen, in het bijzonder hun scholingsinstituten, een belangrijke rol spelen. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk voor de werving en selectie van (kandidaat) raadsleden.

### *Bezoldiging*

Naast algemene pleidooien voor hogere vergoedingen voor raadsleden zijn er ook meer genuanceerde geluiden. Overheersend lijkt de opvatting dat het raadslidmaatschap ten principale een deeltijdfunctie moet blijven. De bezoldiging blijft hier verder buiten beschouwing. Verwezen zij naar de voorstellen inzake de beloningsstructuur van politieke ambtsdragers.

### **Verhouding met het college**

“Wie afstand scheidt, moet ook bruggen slaan”, aldus Korsten in zijn bijdrage voor het congres van 25 juni 2008.<sup>17</sup> Door de scheiding van functies en de rolontvlechting tussen raad en college is afstand ontstaan. Dat is ook de bedoeling geweest: elk bestuursorgaan heeft nadrukkelijker dan voorheen een eigen profiel. Maar tegelijkertijd moet er procedurele helderheid en legitimiteit ontstaan over wanneer en hoe de bestuursorganen elkaar iets vragen of voorleggen. De dualisering vergt een herijking van de betrekkingen tussen college en raad. Een cruciale rol is daarbij weggelegd voor de driehoek van burgemeester, secretaris en griffier. De verhouding tussen secretaris en griffier moet meer gelijkwaardig worden. Die ontwikkeling is gaande.<sup>18</sup> Veel hangt ook af van de rol van de burgemeester, die na het vertrek van de wethouders uit de raad als raadsvoorzitter de enige verbindende factor tussen raad en college is. Een belangrijke rol bij het ontwikkelen van een nieuwe “patroonmatigheid” (Korsten) in de betrekkingen tussen raad en college kan en moet ook het presidium spelen. Gesuggereerd is om daartoe het presidium een wettelijke basis te geven, zo ook in deze zin de vertegenwoordigers van de beroepsorganisaties in het rondetafelgesprek op 16 juni jl.

## **2. Het college**

Wethouders zijn eraan gewend geraakt dat hun positie, ook in “hun” fractie, een andere is dan voorheen en dat zij meer op afstand staan van de raad. Dat betekent dat zij minder greep hebben op de besluitvorming aldaar en moeten investeren in andere mechanismen om de volksvertegenwoordigers aan hun zijde te krijgen. Deze conclusie trekt B&A op basis van zijn onderzoek. Tegelijkertijd is duidelijk, aldus B&A, dat de raden vaak reactief zijn ten opzichte van het college en dat het college er lang niet altijd op gericht is om de raad actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen. Het is de taak van het college om het beleid voor te bereiden. Tegen die achtergrond behoeft de rol van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad versterking, zo blijkt uit het onderzoek van B&A. Eerder deed de commissie-Leemhuis al deze aanbeveling.<sup>19</sup> De raad behoort niet tot de vaststelling van initiatiefvoorstellen over te gaan dan nadat het college in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorstel kenbaar te maken. Dit klemmt des te meer daar het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het voorstel. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, ligt een grotere mate van betrokkenheid bij de totstandkoming van

<sup>17</sup> A.F.A. Korsten, “De wind ging liggen” (2008).

<sup>18</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

<sup>19</sup> Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, p. 29.

initiatiefvoorstellen voor de hand. Dit doet echter niets af aan de zelfstandige bevoegdheid van de raad over het voorstel te beslissen.

B&A constateert verder dat sinds de dualisering intern binnen het college minder partijpolitieke discussies worden gevoerd. Er wordt vaker geprobeerd een eensluidend collegestandpunt te formuleren, dat richting de raad kan worden uitgedragen. Het collegevoorstel dat hieruit volgt, zou echter nog wel wat "dualer" kunnen, aldus B&A. De voorstellen zijn meestal al een stap te ver in de beleidsuitwerking en missen vaak ruimte voor beleidskeuzen door de raad. Wel lijken wethouders te hebben geleerd op voorhand minder persoonlijk prestige te verbinden aan een specifieke beleidskeuze, waarover de raad nog moet beslissen. Het college is wat betreft zijn houding ten opzichte van de raad zakelijker geworden.

#### *Vallende wethouders*

Een belangrijk aandachtspunt is het verschijnsel van de zogeheten "vallende wethouders". Ruim 28% van de wethouders is in de periode 2002 - 2006 tussentijds afgetreden. Dat is een lichte stijging ten opzichte van de vorige collegeperiode, toen ongeveer 25 % van de wethouders vertrok. De commissie-Aarts merkt in dit verband op dat vooral wethouders van lokale partijen politiek kwetsbaar zijn. Gelet op de cijfers tot nu toe zal ook in de lopende periode het aantal aftredende wethouders rond de 25% uitkomen.<sup>20</sup> Uit alle discussies die over de oorzaken van dit hoge percentage zijn en worden gevoerd, blijkt dat "de dualisering" geregeld wordt genoemd, maar dat er zeker ook andere factoren in het spel zijn. Genoemd kunnen worden: politieke conflicten, dat wil zeggen onenigheid over het te voeren beleid, integriteitkwesaties, zoals machtsmisbruik of belangenverstrengeling, en botsing van karakters. Maar er kunnen ook andere, positieve redenen zijn, zoals het aanvaarden van een andere functie of vervroegd uittreden.<sup>21</sup> Korsten constateert dan ook dat het vertrek van wethouders niet alleen of voornamelijk aan de dualisering ligt.<sup>22</sup> Meer in algemene zin kan worden opgemerkt dat het tussentijds aftreden van wethouders ook positief kan worden geïnterpreteerd, in die zin dat het een teken is van de vitaliteit van de lokale democratie. De noodzaak van professionalisering van wethouders wordt genoemd als mogelijk antwoord op het probleem van de vallende wethouders. De commissie-Aarts dringt aan op een professionaliseringstraject. Een vergelijkbare wens is naar voren gekomen tijdens het rondetafelgesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen. Voor de rekrutering van wethouders is bijvoorbeeld van belang welke bestuursstijl de raad passend vindt. Schouw en Tops benoemen een vijftal typen.<sup>23</sup> Helderheid over wederzijdse verwachtingen tussen de raad en de wethouders kan politieke ongelukken voorkomen. In het genoemde gesprek van 12 juni jl. is ook het perspectief op werk na een politieke loopbaan als belangrijk onderkend. Outplacement- en re-integratietrajecten horen daarbij. Het ontwikkelen van een goed algemeen CV voor wethouders kan potentiële werkgevers duidelijk maken over welke vaardigheden en competenties deze bestuurders beschikken.

<sup>20</sup> [www.decentraalbestuur.nl](http://www.decentraalbestuur.nl)

<sup>21</sup> J.W.R. Markhorst, "Colleges in de knel" (2008).

<sup>22</sup> A.F.A. Korsten, "De wind ging liggen" (2008).

<sup>23</sup> Geciteerd in A.F.A. Korsten en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Den Haag 2008, p. 68 ev.

### 3. De burgemeester

Met de dualisering is de rol van de burgemeester versterkt. Als voorzitter van het college dient hij de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Daartoe kan hij onderwerpen aan de agenda toevoegen. Ook kan hij ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel doen (artikel 53a Gemeentewet). Naar buiten toe lijkt de burgemeester met het bestaande instrumentarium uit de voeten te kunnen, aldus 67% van de raadsleden (B&A). Dat dit de waarneming van raadsleden is, is positief: zij zijn immers de primaire beoordelaars van het college. Wel rijst de vraag of de invloed van de burgemeester op het proces van collegevorming niet moet worden versterkt. Zijn wettelijke rol is nu immers beperkt tot het geven van zijn opvatting over het concept-collegeprogramma.

Daarnaast is de burgemeester als voorzitter van de raad de enige schakel tussen raad en college. Hoewel met name in de eerste dualistische raadsperiode nogal wat geluiden waren te horen die pleitten voor beëindiging van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester - iets dat mede moet worden gezien tegen het streven van destijds tot een rechtstreeks gekozen burgemeester te komen - staat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester thans niet langer ter discussie. De regeling van het raadsvoorzitterschap is weliswaar uit de Grondwet geschrapt (artikel 125, derde lid), maar blijft onverkort in de Gemeentewet gehandhaafd (artikel 9), aldus de regering, daarin gesteund door een meerderheid in de beide Kamers.<sup>24</sup> De burgemeesters zelf hebben deze zogeheten "spagaat", voorzitter van zowel de raad als het college, nooit als een probleem ervaren. Ook B&A constateert dat de problematiek van de dubbelrol van de burgemeester in de praktijk steeds minder blijkt te spelen.

Nieuw sinds de dualisering is voorts dat de burgemeester jaarlijks een burgerjaarverslag uitbrengt, waarin hij in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en over de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. De betekenis van dit burgerjaarverslag lijkt vooralsnog echter beperkt, zo concludeert B&A. Ook burgemeesters zelf geven dit signaal af.

### 4. De rekenkamer

Eind 2007 is in opdracht van het ministerie van BZK een voorlopige evaluatie van de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies uitgevoerd.<sup>25</sup> Het betreft een *voorlopige* evaluatie, omdat de verplichting tot het hebben van een rekenkamerfunctie voor gemeenten pas bestaat sinds 1 januari 2006, voor provincies vanaf 1 januari 2005. Uit deze evaluatie blijkt dat de rekenkamer(commissies)s zich snel hebben ontwikkeld. Zij kunnen de controlerende functie van de gemeenteraden versterken. Volgens B&A blijkt echter dat de rekenkamer(commissie) nog weinig wordt ingezet. Voorts bestaat het beeld dat de impact van de onderzoeken gering is, aldus de uitkomst van de discussie op de BZK Overhedendagen. Bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is de waardering het laagst. In deze categorie gemeenten verwacht

<sup>24</sup> Kamerstukken 31 013, Handelingen II 2007/08, 31, p. 2468-2472 en Handelingen I 2007/08, 34, p. 1435-1446.

<sup>25</sup> T. Brandsen e.a., *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(functie)s*, Den Haag 2007.

meer dan de helft (54%) van de respondenten dat de rekenkamer(commissie) bij een eventueel wegvallen van de wettelijke verplichting zal worden afgeschaft.

#### *Verschillen tussen rekenkamer en rekenkamercommissie*

De rekenkamerfunctie is in grote meerderheid (77%) ingevuld in de vorm van een rekenkamercommissie. In de overige gevallen (23%) is dus sprake van een rekenkamer. Grotere gemeenten kiezen vaker voor een rekenkamer dan voor een rekenkamercommissie.

De rekenkamers en de rekenkamercommissies hebben de wettelijke taak (artikel 182 Gemeentewet) onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het *gemeentebestuur* gevoerde bestuur. Daaronder wordt dus ook de raad begrepen. De rekenkamer is daarbij geheel onafhankelijk: alleen externe leden, eigen ambtelijke ondersteuning en budget, gerechtigd tot het opvragen van alle documenten en het doen van onderzoek naar de zogeheten "verbonden partijen", zoals gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen.

De rekenkamer*commissie* verschilt in een aantal opzichten van de rekenkamer. Allereerst kunnen raadsleden deel uitmaken van de commissie. De gemeenteraad moet regelen welke bevoegdheden de commissie krijgt, wat de samenstelling is van de commissie en welke ambtelijke ondersteuning de commissie krijgt. De rekenkamercommissie kan voorts geen onderzoek doen naar verbonden partijen. Naar aanleiding van de voorlopige evaluatie heb ik reeds aan Uw Kamer kenbaar gemaakt dat ik voornemens ben de Gemeentewet in die zin te wijzigen dat ook rekenkamercommissies de bevoegdheid krijgen onderzoek te doen bij verbonden partijen en op dit punt gelijk te schakelen aan de rekenkamers.<sup>26</sup> Opvallend is dat aan bijna de helft van de rekenkamercommissies (47%) geen raadsleden deelnemen. Deelname van raadsleden is dus blijkbaar in veel gevallen geen reden geweest om te kiezen voor een rekenkamercommissie. Het onderscheid tussen rekenkamers en rekenkamercommissies is daarmee aan het vervagen.

#### *Zelfstandigheid en (doorwerking) onderzoek*

Vrijwel alle rekenkamer(commissie)s bepalen zelfstandig hun onderzoeksagenda. Wel vindt er afstemming plaats over de agenda, vooral met de raad (37%). Ruim eenderde (35%) van de rekenkamer(commissie)s ervaart in het geheel geen politieke beïnvloeding. Waar dit wel het geval is (53%) vindt dit vooral plaats in de fase van agendavorming. De uitspraken van de Raad van State van 27 juni 2007 inzake de vernietiging van de verordeningen op de rekenkamercommissies van de gemeenten Oirschot en Gorinchem hebben onderstreept dat een rekenkamercommissie eenzelfde onafhankelijke positie ten opzichte van de raad dient te hebben als een rekenkamer, ongeacht de samenstelling.<sup>27</sup> Ook in dit opzicht kan dus worden gesteld dat het onderscheid tussen beide vormen steeds meer aan het vervagen is.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B en 31 200 C, nr. 9.

<sup>27</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 juni 2007 inzake de vernietiging van de verordening op de rekenkamercommissie van Gorinchem onderscheidenlijk Oirschot (200608823/1 onderscheidenlijk 200608841/1).

De belangrijkste drie onderwerpen van onderzoek zijn: subsidies en subsidiebeleid, het inhuren van externen en begrotingszaken. De rapporten van de rekenkamer(commissie)s hebben op zich een brede doorwerking. Aanbevelingen van de rekenkamer(commissie)s worden in 62% van de gevallen overgenomen. Tegelijkertijd blijkt slechts in een minderheid van de gevallen (39%) de rapporten van de rekenkamer(commissie)s in de raad te worden behandeld. In ongeveer de helft van de gevallen krijgen de rapporten aandacht in de media.

#### *Leervermogen of rekenschap*

De onderzoekers onderscheiden twee perspectieven voor het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Het eerste perspectief is het perspectief van het leervermogen. Vanuit dit perspectief is de rekenkamer(commissie) in de eerste plaats een ondersteuning van politiek-bestuurlijke vernieuwing en reflectie bij beleidsvoorbereiding door de raad. Daarmee wordt de controlerende functie van de raad versterkt. Het tweede perspectief is het perspectief van rekenschap. Uitgangspunt hierbij is dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zichtbaar wordt gemaakt en dat daarmee de verantwoording van het democratisch bestuur aan de burger kan worden versterkt. De onderzoekers zijn van mening dat geen van deze perspectieven superieur is aan de andere, maar dat moet worden gepoogd om de rekenkamer(commissie) zo consistent mogelijk vanuit één van deze perspectieven vorm te geven.

## **5. De griffie**

De griffiers hebben een herkenbare plaats in het systeem gekregen. Deze bevinding wordt algemeen gedeeld. B&A adviseert niettemin een verdere intensivering van de griffies in overweging te nemen, gericht op het verder realiseren van de duale werkwijze in samenspraak met het presidium. In deze lijn kan de griffie functioneren als poortwachter voor de raadsagenda en als collectief geheugen van de raad met het oog op het nakomen van afspraken met het college.

Wettelijk is geregeld dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bijstaat (artikel 107a Gemeentewet). De raad is daarbij vrijheid gelaten om de taken en bevoegdheden van de griffier in te vullen. De raad benoemt, schorst en ontslaat de op de griffie werkzame ambtenaren. De concrete invulling van de taken van de griffie is per gemeente verschillend. Uit onderzoek komt naar voren dat er twee soorten griffies kunnen worden onderscheiden: de proceduregriffie en de procesgriffie.<sup>28</sup> De proceduregriffie heeft een instrumentele rol, waarbij de griffie de raad ondersteunt door instrumenten en procedures te ontwikkelen. De procesgriffie is meer betrokken bij de politiek en hierdoor bij inhoudelijke aspecten rond de gemeenteraad als strategisch adviseur van de raad. Vanaf de invoering heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van een grote procedurerol naar een grotere procesrol. Die grotere procesrol vinden we vooral bij griffies in gemeenten tot 35.000 inwoners. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat fracties in grotere gemeenten meer eigen ondersteuning hebben.

---

<sup>28</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

Er bestaat verschil in rollen en taken en als gevolg daarvan in grootte tussen de griffies in de verschillende gemeenten. Zo heeft de ene gemeente wel een communicatiemedewerker binnen de griffie en de andere niet. De gemiddelde griffie beschikte in 2006 over 2,2 fte, terwijl dat in 2003 nog 1,7 fte was. Ook de inschaling van de griffier verschilt tussen gemeenten, waarbij een redelijke samenhang bestaat met de gemeentegrootte.

De relatie met de gemeentesecretaris is van groot belang voor het functioneren van de griffier. Uit onderzoek blijkt dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen vier typen van samenwerkingsrelaties tussen de griffier en de gemeentesecretaris<sup>29</sup>:

- De grote broer – kleine broerrelatie, waarbij de secretaris de griffier als het ware bij de hand neemt. Deze relatie komt steeds minder voor.
- De strikte scheidingsrelatie: hierbij wordt het dualisme heel strikt ingevuld. De gemeenteraad is voor de griffier en het college is voor de secretaris.
- De confrontatierelatie: er bestaat strijd tussen de griffier en de secretaris.
- De bondgenootschapsrelatie: hierbij streven de griffier en de secretaris dezelfde doelen na en maken gebruik van elkaars positie en instrumenten.

De bondgenootschapsrelatie wordt door griffiers en secretarissen het hoogst gewaardeerd. Echter, naar deze vorm van samenwerking wordt pas in eenderde van de gevallen toegewerkt, zo stellen de onderzoekers Verhoef en Wever vast.

De waardering voor de griffie bij raadsleden ligt hoog.<sup>30</sup> Ruim 80% van de raadsleden is van mening dat de functie van de griffier een waardevolle bijdrage levert aan de lokale politiek, bijna 90% vindt dat de griffier een waardevolle bijdrage levert aan het functioneren van de raad. Wel vinden zij dat griffiers meer aandacht moeten besteden aan de inhoudelijke ondersteuning van de raad en, in de grote steden, aan het onderhouden van burgercontacten. De focus van de griffie moet vooral zijn de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, gevolgd door een 'sterkere raad'. Daarbij moet de griffier de rol spelen van voortrekker, doener, verbinder en procescoach. Dit komt neer op een ontwikkeling van de griffie van een proceduregriffie naar een procesgriffie.

## 6. De kosten van de dualisering

De algemene uitkering via het gemeentefonds aan gemeenten voor de kosten van de dualisering bedraagt € 62 miljoen. Een indicatieve raming van de diverse "kostenposten" van de dualisering komt neer op het volgende<sup>31</sup>:

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| - Griffie en ambtelijke bijstand   | 26 mln       |
| - "Extra" raadsleden <sup>32</sup> | 18 mln       |
| - Rekenkamer(functie)              | 14 mln       |
| - Fractieondersteuning             | 3 mln        |
| - Onderzoeksrecht                  | <u>1 mln</u> |
| Totaal                             | 62 mln       |

<sup>29</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

<sup>30</sup> Vereniging van Griffiers, *De griffier gewaardeerd*, Den Haag 2008.

<sup>31</sup> Junicirculaire gemeentefonds 2004.

<sup>32</sup> Strikt genomen is het aantal raadsleden gelijk gebleven. Hier wordt echter bedoeld op de "toename" van het aantal raadsleden als gevolg van de ont koppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

Zoals blijkt is ter bevordering van de griffierfunctie een bedrag van € 26 mln aan het gemeentefonds toegevoegd. Uitgaande van een gemiddelde kostenpost van € 60.000 per fte betekent dit dat de toename van het aantal (griffie-)ambtenaren beperkt is gebleven tot ruim 400 fte's. Dat is iets minder dan 1 fte per gemeente. Zoals blijkt uit de bevindingen in het vorige hoofdstuk spelen de griffies een constructieve rol bij de vormgeving van de nieuwe verhoudingen in het decentrale bestuur.

In 2003 werden de kosten voor de invoering van het dualisme bij de provincies geraamd op € 5 mln, terwijl als structurele bijdrage van het rijk € 2,248 mln werd toegezegd. Het kabinet stelde zich op het standpunt dat de provincies de resterende ruim € 2,7 mln zelf konden opbrengen. Nadere informatie over de kostenposten heeft in 2004 geleid tot een ophoging van de raming van de indicatieve kosten. Deze werden toen geschat op € 7,83 mln met de volgende verdeling:

|                                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|
| - Griffie en ambtelijke bijstand | 1,50 mln        |
| - "Extra" statenleden            | 1,80 mln        |
| - Rekenkamer(functie)            | 1,80 mln        |
| - Fractieondersteuning           | 2,35 mln        |
| - Onderzoeksrecht                | <u>0,38 mln</u> |
| Totaal                           | 7,83 mln        |

Het kabinet heeft zich in 2004 bereid verklaard aan het eerder toegezegde bedrag van structureel € 2,248 mln een bedrag van structureel € 5 mln toe te voegen, zodat de algemene uitkering via het Provinciefonds met in totaal € 7,248 mln is verhoogd.

Naast de kosten voor gemeenten en provincies heeft het kabinet in de periode 2002-2006 een jaarlijks bedrag van ruim € 1 mln beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*. Deze bedragen zijn als subsidie verstrekt aan de VNG en het IPO. Deze hebben daarvoor in samenwerking met het ministerie van BZK diverse activiteiten (congressen, symposia, advisering, ondersteuning, onderzoek, publicaties, enz.) voor gemeenten en provincies uitgevoerd. De Vernieuwingsimpuls is begin 2007 opgevolgd door het *Actieprogramma lokaal bestuur*. In de periode 2007-2010 is hiervoor door het ministerie van BZK een jaarlijks bedrag van € 1 mln beschikbaar gesteld.

#### **IV. Beleidsconclusies**

Het hiervoor geschetste, per saldo positieve beeld neemt niet weg dat zich op onderdelen nog steeds bepaalde knelpunten voordoen, of - positief geformuleerd - er nog steeds mogelijkheden voor verdere verbetering van het stelsel zijn. Deze mogelijkheden voor verbetering betreffen aspecten met betrekking tot (1) de raad in algemene zin, (2) de werkdruk van raadsleden, (3) de positie van het college en (4) de positie van de burgemeester. Ook ten aanzien van (5) de rekenkamer en (6) de griffie zijn nog enkele verbeteringen mogelijk. Mede op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen en de bevindingen in het kader van de "Staat van de dualisering" kom ik in de aangegeven volgorde tot de volgende beleidsconclusies. Een aantal beleidsconclusies vergt wetswijziging. De meeste kunnen echter op andere manieren worden gerealiseerd.



**Datum**  
11 december 2008

**Kenmerk**  
2008-0000613361

### 1. De raad: algemeen

- Bij de vorming en scholing van (kandidaat) raadsleden spelen de politieke partijen, in het bijzonder hun scholingsinstituten, een belangrijke rol. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk voor de werving en selectie van (kandidaat) raadsleden.
- De rollen van de raad, en dan met name de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de volksvertegenwoordigende rol, alsmede wat precies onder kaderstelling moet worden verstaan, kan nog verder worden verduidelijkt, bijv. door het verspreiden van goede voorbeelden. Dit kan in samenspraak met de VNG via het Actieprogramma lokaal bestuur, waarbij ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden betrokken is, worden opgepakt.
- Het is wenselijk dat het presidium van een wettelijke grondslag wordt voorzien. Het verdient de voorkeur de op dit punt ontstane praktijk te institutionaliseren. Het presidium zou een voorstel voor de agenda van de raad moeten kunnen doen en kan voorts worden belast met de aansturing van de griffier; de Gemeentewet zwijgt hier thans over. De burgemeester, die voorzitter van de raad is, dient voorzitter van het presidium te zijn. Regeling van het presidium sluit geenszins uit dat de raad besluit tot andere vormen van overleg, bijvoorbeeld een fractievoorzittersoverleg/seniorenconvent.
- Raadsleden kunnen thans lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is ingesteld om te adviseren over de beslissing op ingediende bezwaarschriften of een commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten (artikel 83, tweede lid, van de Gemeentewet). Dit is een onzuiver element in de verhouding raad – college; het betreft immers geen raadswerk. Raadsleden krijgen thans indirect de gelegenheid op de stoel van het bestuur te gaan zitten, terwijl de politieke verantwoording en controle via de raad hoort te verlopen, en niet indirect via dergelijke commissies. Bijkomend voordeel is dat raadsleden zonder deze verplichtingen meer tijd overhouden voor het raadswerk. De mogelijkheid dient dan ook uit de wet te worden geschrapt. Wat betreft het lidmaatschap van raadsleden van rekenkamercommissies, dit punt zal terugkeren in de evaluatie van de rekenkamerfunctie die voor 2010 is voorzien.
- De voorhangprocedure ex artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h jo. artikel 169, vierde lid Gemeentewet kan worden geschrapt. De voorhangprocedure vormt een onzuiver element in de verhouding raad – college. De betrokkenheid van de raad bij deze besluitvorming door het college vormt een belemmering in de uiteindelijke controle door de raad en de verantwoording die het college achteraf heeft af te leggen. De raad is thans in politieke zin medeverantwoordelijk voor dergelijke besluitvorming. Voorts dient het college reeds uit zichzelf de raad te informeren indien daartoe aanleiding bestaat. Burgemeester en wethouders beschikken over voldoende inzicht wanneer dit aan de orde is. De raad kan voorts net zoals nu het geval is de uitoefening van de bevoegdheden blijven sturen door gebruik te maken van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden.
- De verplichting tot periodieke beleidsevaluatie door het college op basis van een verordening van de raad kan worden geschrapt (artikel 213a Gemeentewet). In de praktijk blijkt dit middel geen wezenlijke bijdrage te leveren aan de controle van de raad op het college. De verplichte verordening is zelfs niet in alle gemeenten voorhanden. Gemeenten zijn daarnaast prima zelf in staat te beoordelen of en wanneer dergelijk

onderzoek gewenst is. Het zou aan de lokale autonomie moeten worden overgelaten.

**Datum**  
11 december 2008  
**Kenmerk**  
2008-0000613361

## 2. De raad: werkdruk raadsleden

- Het is gewenst de gevolgen te onderzoeken van de verschillende vergadermodellen in de lokale bestuurspraktijk voor de werkdruk van raadsleden. Mogelijk kan dit bijdragen aan een vermindering van die werkdruk. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor individuele gemeenten en de VNG.
- De positie van de griffie(r) kan verder worden versterkt waar het betreft het stellen van kwaliteitseisen aan raadsstukken. De raad kan hierover reeds regels stellen in de instructie van de griffier (artikel 107a, tweede lid, van de Gemeentewet). Op deze wijze wordt lokaal maatwerk bevorderd. Het is van belang dat hierover goede afspraken worden gemaakt met het college. Het is gewenst dat een praktijk ontstaat waarin dit onderwerp structureel wordt geagendeerd in het driehoeksoverleg met de burgemeester en de secretaris.
- Fractieondersteuning kan een significante bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk van raadsleden. Hier wordt nog niet in alle gemeenten optimaal gebruik van gemaakt. De VNG heeft een modelverordening die navolging verdient.
- Uitgaande van de beperkt beschikbare tijd van raadsleden verdient het aanbeveling de verschillende opleidingstrajecten voor raadsleden, die ruimschoots voorhanden zijn, goed op elkaar afstemmen. Dit is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de griffier: ook hier is lokaal maatwerk vereist.

## 3. De positie van het college van B&W

- De positie van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad dient te worden versterkt. De raad zou niet tot de vaststelling van initiatiefvoorstellen moeten overgaan dan nadat het college in de gelegenheid is gesteld zijn opvattingen kenbaar te maken. Een grotere betrokkenheid van het college bij initiatiefvoorstellen zou in normale politieke verhoudingen eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn en ligt voorts ook voor de hand nu het college het voorstel zal moeten uitvoeren. Hiervoor zal artikel 147a van de Gemeentewet worden gewijzigd.
- Duidelijker dan nu het geval is moet in de Gemeentewet worden vastgelegd dat het college in principe *alle* beslissingen van de raad voorbereidt (thans artikel 160, eerste lid, onder b). Hierop zijn twee uitzonderingen: initiatiefvoorstellen en zelfstandig handelen van de raad in het kader van de autonome bestuursbevoegdheid, waarbinnen de raad gerechtigd is zelf de voorbereiding van de eigen beslissingen ter hand ter hand te nemen. Het is niet de bedoeling van de dualisering geweest dat de raad in sommige gevallen zelf beslissingen is gaan voorbereiden. Dat heeft geleid tot fricties in de verhouding met het college en is ook niet bevorderlijk vanuit het oogpunt van de werkdruk van raadsleden.
- Samen met de Wethoudersvereniging en het Actieprogramma lokaal bestuur wil ik een opleidings- en arbeidsmarkttraject ontwikkelen voor wethouders. De praktijk heeft uitgewezen dat hiermee in een behoefte wordt voorzien.

## 4. De positie van de burgemeester

- De rol van de burgemeester bij collegevorming behoeft versterking. Hij moet immers met de nieuw te benoemen wethouders samenwerken. Nu

wordt de burgemeester slechts geïnformeerd over de *uitkomsten* van de collegeonderhandelingen en mag hij *daarover* zijn opvattingen geven. Hiertoe zal een concreet voorstel tot wetwijziging worden gedaan. Hierbij denk ik aan het eerder betrekken van de burgemeester in het proces van collegevorming.

- De praktijk heeft uitgewezen dat burgemeesters de behoefte kunnen hebben zich tijdens een raadsdebat tijdelijk te laten vervangen door de plaatsvervangend raadsvoorzitter om zo zelf actief verantwoording af te leggen over hun handelen over de eigen taakuitvoering, bijv. op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Bij sommigen bestaat onduidelijkheid over de mogelijkheden van een dergelijke vervanging. Het initiatief tot een dergelijke vervanging dient altijd van de burgemeester uit te gaan; de raad kan hier geen beroep op doen. Het is niet de bedoeling dat burgemeesters zich structureel gaan laten vervangen. Het raadsvoorzitterschap is immers een kernelement van de functie van burgemeester (vgl. artikel 9 Gemeentewet).
- Voorgesteld wordt de verplichting voor de burgemeester tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag te schrappen (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Gemeenten kunnen hier op eigen wijze invulling aan geven. Het burgerjaarverslag was oorspronkelijk bedoeld als lokaal kwaliteitsinstrument voor dienstverlening en burgerparticipatie. Burgemeesters hebben hier de afgelopen jaren op vele manieren invulling aan gegeven. Het is echter niet eenvoudig gebleken de burgers hierbij te betrekken, waardoor ook onder burgemeesters het animo voor het burgerjaarverslag daalde. Burgerparticipatie en publieke verantwoording blijven niettemin van groot belang. Het ministerie van BZK werkt op diverse fronten aan het stimuleren van burgerparticipatie en het bevorderen van publieke verantwoording, zoals via de Proeftuinen voor burgerparticipatie en de Code voor goed openbaar bestuur.
- Ten slotte zij verwezen naar enige algemene ontwikkelingen in het ambt van burgemeester. Sinds de herziening van de benoemingsprocedure in 2001 ligt het zwaartepunt ook ten aanzien van herbenoeming en ontslag bij de raad. Aandachtspunten zijn de waarborgen voor een zorgvuldige procedure ten aanzien van herbenoeming en ontslag. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daaromtrent komend voorjaar met voorstellen komen. Voorts zal de minister met een visiedocument inzake de openbare orde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester komen.

##### 5. De rekenkamer

De voorlopige evaluatie van de rekenkamer(functie) uit 2007 geeft nog geen volledig beeld van het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Een goed moment voor een meer definitieve evaluatie is 2010, vier jaar na invoering van de verplichting voor gemeenten. Dan zal ook worden gekeken naar nut en noodzaak van het (vervagende) onderscheid tussen de rekenkamer en een rekenkamercommissie, dit mede in het licht van de uitspraken van de Raad van State over de onafhankelijke positie die ook rekenkamercommissies ten opzichte van de gemeenteraad hebben in te nemen. Wel heb ik naar aanleiding van de voorlopige evaluatie reeds twee voornemens kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer<sup>33</sup>:

- het verduidelijken van de afbakening tussen financiële en andere vormen van rechtmatigheidstoetsing;

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B en 31 200 C, nr. 9.

- het maken van een wettelijke regeling om rekenkamercommissies de bevoegdheid te geven onderzoek te doen bij verbonden partijen; rekenkamers hebben deze bevoegdheid reeds.

Voorts ben ik voornemens de financiële functie in haar geheel te evalueren.

#### *6. De griffie*

De griffie ontwikkelt zich voorspoedig en gaat steeds meer in de richting van een procesgriffie. De waardering onder raadsleden is hoog. Er zijn geen majeure knelpunten te constateren. Wel is denkbaar dat de VNG en de VvG de wettelijk voorgeschreven instructie voor de griffier gaan uitwerken in een modelinstructie en een profiel van de griffier opstellen, in welk verband ook aandacht kan worden besteed aan de salariering. Ook kunnen de genoemde verenigingen de aansturing van de griffier door het presidium bevorderen.

### **V. Grondwetsevaluatief onderzoek**

In het debat met de Eerste Kamer over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten is door de minister van BZK toegezegd dat er in het kader van het project versterking Grondwet een grondwetsevaluatief onderzoek zal plaatsvinden. In de reeks van hoofdstukgewijze onderzoeken zal Hoofdstuk 7 "Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen" als eerste aan bod komen.<sup>34</sup> Dit onderzoek zal naar verwachting in januari 2009 van start kunnen gaan. Ook in het debat met Uw Kamer over het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur is kort stilgestaan bij de betekenis van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In het bijzonder werd daarbij verwezen naar het vraagstuk van de tussentijdse ontbinding van gemeenteraden, iets waar de Grondwet thans nog aan in de weg staat. Ik heb daarbij van mijn kant alvast het belang willen benadrukken van een samenhangende benadering van de afzonderlijke kwesties, teneinde tot een consistente visie te komen.<sup>35</sup>

### **VI. Planning**

Ik streef er naar de in deze brief aangekondigde wijzigingen in de Gemeentewet, welke mutatis mutandis ook zullen gaan gelden voor de Provinciewet, voor de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 te hebben doorgevoerd. Ook de aangekondigde beleidsacties hoop ik dan te hebben gerealiseerd.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

<sup>34</sup> Handelingen I 2007/08, 34, p. 1445.

<sup>35</sup> Handelingen II 2007/08, 102, p. 7295.