

LOKAAL SAMENSPEL



Hoe raadsleden
hun rol in het gemeentebestuur
effectief kunnen invullen

1

HET LOKALE BESTUUR ONDER HET DUALISME

12



De verhoudingen tussen college en gemeenteraad zijn in het duale systeem veranderd. In het lokaalbestuurlijke samenspel krijgt de raad met diverse ontwikkelingen te maken.

1.1 Het lokale bestuur

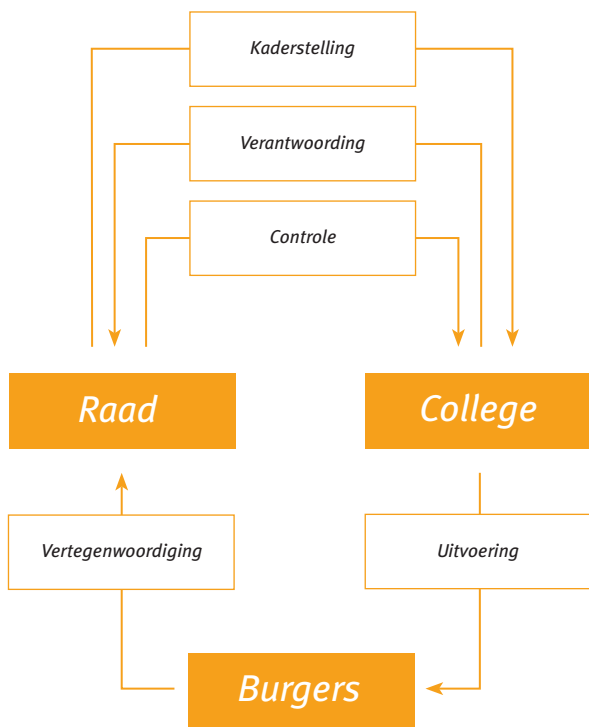
Het lokale bestuur kent een sterke dynamiek. Hoe de gemeenteraden en colleges hun rollen en taken invullen, wordt beïnvloed door de plaatselijke uitwerking van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, de implementatie van de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO), de verschuiving van het zwaartepunt in het sociaal domein van provincie naar gemeente en de gemeentelijke herindelingen.

In al deze dynamiek zijn de rollen van de raad (als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger) en van het college (als uitvoerder/opdrachtnemer van de raad en dagelijks bestuur) steeds meer aangescherpt. Het belangrijkste doel van de dualisering is dat voor de burger duidelijker wordt hoe die rollen zijn verdeeld (transparantie en herkenbaarheid) en dat de raad in zijn positie wordt versterkt. In veel gemeenten hebben de raden inderdaad nadrukkelijker ingezet op hun eigen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid en hun verhouding tot het college daarmee in balans gebracht.

1.2 Het lokaalbestuurlijke samenspel

In het dualisme zijn de rollen van de raad en het college duidelijker van elkaar gescheiden. Tegelijkertijd is het samenspel tussen raad en college complexer geworden. In de lokale rolverdeling draait de raad aan de belangrijkste knoppen van het lokale bestuur. De raad – de door de bewoners gekozen volksvertegenwoordiging – stelt de kaders en geeft de richting voor het lokale beleid aan. Het college voert dit uit, met ondersteuning van de ambtelijke organisatie. De raad controleert de uitkomsten en legt hierover aan de bevolking verantwoording af. Eens in de vier jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt dit laatste heel manifest, maar inmiddels is de participatie van bewoners en andere belanghebbenden zo sterk ontwikkeld dat de raad veel vaker met betrokkenen communiceert. Dat is bijvoorbeeld heel sterk terug te zien op een terrein als dat van de WMO, waar de *horizontale* verantwoording van het beleid uitgangspunt is. Horizontaal betekent dat gemeenten geen verantwoording meer afleggen aan de rijksoverheid, maar aan hun burgers en de gemeenteraad. In veel gemeenten gebeurt dat jaarlijks.

De raad heeft als hoogste orgaan binnen de gemeente de verantwoordelijkheid voor het nemen van veel belangrijke besluiten. Zeker nu inwoners en organisaties actiever en mondiger zijn geworden, moet die verantwoordelijkheid zorgvuldig worden ingevuld. Nu er steeds meer aandacht is voor burgerparticipatie, moet de raad nog beter nadenken op welke manier hij resultaten van participatieprocessen



Figuur 1 Taakverdeling tussen raad en college

meeweegt in zijn besluiten. De raad is in de hedendaagse samenleving - waarin besluitvorming plaatsvindt op allerlei niveaus en in allerlei kringen - steeds vaker deelnemer onder de deelnemers in de lokale samenleving dan degene die altijd boven alle partijen staat. Naast de representatieve democratie zie je andere vormen van sturing en besluitvorming ontstaan.

De gemeente ontwikkelt zich op steeds meer terreinen tot partner van andere belanghebbenden, bijvoorbeeld bij de herstructurering van wijken als partner van de woningbouwcorporaties. Dit is een ingewikkelde en uitdagende verschuiving, omdat de gemeente wel gewoon haar publieke taken moet blijven uitvoeren. Vooral daar waar de gemeente anderen uitnodigt om te participeren in lokale processen, is het belangrijk om altijd helder te blijven over deze verantwoordelijkheden. De raad neemt uiteindelijk besluiten over zaken die onder zijn publieke verantwoordelijkheid vallen, voor de hele lokale samenleving en op basis van het (lokale) algemene belang.

➔ 2010, acht jaar na de dualisering...

In 2010 zijn we acht jaar, nogal wat gemeentelijke herindelingen en vele nieuwe raadsleden verder. Het nieuwe van de dualisering raakt er zo langzamerhand wel vanaf. Natuurlijk zijn er nog raadsleden van 'voor 2002', maar zij vormen een minderheid. Recent onderzoek (*Gemeenteraad als doorgangshuis* in Binnenlands Bestuur van 6 november 2009, pp 25-31) laat zien dat de denk- en werkwijze van raadsleden sinds de invoering van het dualisme is veranderd.

De raadsgriffier van het Limburgse Kessel zegt hierover in het aangehaalde artikel: *"Alle nieuwelingen waren onbesmet door het virus van het monisme. Wat we dus hebben gezien, is dat de nieuwe raadsleden zich minder richtten op de wethouders. Ze spraken meer met elkaar en er kwam dus enig debat op gang."* Dit correspondeert met de meer algemene observatie dat in de gemeenteraden een langzame cultuurverandering optreedt. ⬅

1.3 Actuele ontwikkelingen

Lokaal Samenspel gaat over de basisbeginselen van het lokale bestuur en recente ontwikkelingen daarbinnen. We benoemen in de volgende hoofdstukken de meest ingrijpende veranderingen.*

Over de toekomst van het gemeentebestuur in het algemeen blijven de pennen en tongen zoals altijd in beweging. Daartoe is dan ook veel aanleiding. Allereerst omdat de gemeente voor de burger de meest nabije overheid is. Verder schuiven de posities tussen gemeente en provincie op diverse beleidsterreinen en ook worden rijkstaken gedecentraliseerd naar de gemeenten. Een andere belangrijke ontwikkeling is die van de herindelingen en die van intergemeentelijke samenwerking. De schaalgrootte van gemeenten en van gemeentelijke samenwerking neemt toe. Schaalvergroting biedt gemeenten de kans om het toenemend aantal gedecentraliseerde taken op een doelmatige en professionele wijze in te vullen. Anderzijds vraagt het ook om aandacht voor de relatie met de burger op micro-niveau. De afstand tussen burger en bestuur mag niet te groot worden.

→ Een voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking is de samenwerking van elf gemeenten om te komen tot één backoffice van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in de regio rond Arnhem. De gemeenten kozen voor deze samenwerking om redenen van efficiënte en professionele ondersteuning van de frontoffice-CJG's. Alle gemeenten krijgen hun eigen frontoffice-CJG en de grotere onder hen meer dan één. Een dergelijke vorm van samenwerking vereist bestuurlijke instemming, maar betreft verder een organisatorische samenwerking. ←

17

Een aantal onderwerpen vraagt de aandacht - los van wat in de hoofdstukken hierna wordt beschreven. In de komende tijd zullen raden, raadsleden en griffiers op deze onderwerpen zeker nog verder doorontwikkelen.

* Onze belangrijkste informatiebronnen zijn recente vakliteratuur en onderzoeken, de brief die staatssecretaris Bijleveld (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) op 11 december 2008 stuurde aan de Tweede Kamer over de Staat van de Dualisering (kenmerk 2008-0000613361) en onze eigen praktijkervaring.

- Een punt dat door de dualisering tot onduidelijkheid heeft geleid, is de indruk dat de raad als een eenheid kan opereren. Een gemeenteraad is samengesteld uit fracties waarvan de leden zijn gekozen op basis van onderscheidende programma's. De kracht daarvan is dat dit kan leiden tot meningsuitwisseling en debatten in de raad. Maar soms kan het ook juist zinvol zijn om als eenheid te opereren (bijvoorbeeld op het terrein van de WMO) of een vuist te maken tegen een gemeenschappelijke tegenstander (vaak een andere overheid). De raad op zichzelf is dus niet een eenheid, maar kan zich wel eensgezind tonen.
- Iets wat vooral in de media de aandacht heeft getrokken, is de veronderstelling dat in de laatste twee bestuursperiodes onder invloed van de dualisering meer wethouders zijn gevallen dan voorheen. In haar brief van 11 december 2008 aan de Tweede Kamer over de *Staat van de Dualisering* stelt staatssecretaris Bijleveld dat er weliswaar een lichte stijging is ten opzichte van de collegeperiode 1998-2002, maar dat er ook andere zaken dan dualisering in het spel zijn, zoals politieke conflicten, integriteitskwesaties en de aanvaarding van bijvoorbeeld burgemeestersfuncties. Er is daarom geen direct verband te leggen met de dualisering. Wel is waar te nemen dat de relatie tussen de coalitiefracties en 'hun' wethouders door de dualisering wordt beïnvloed. Overigens wordt hier binnen gemeenten verschillend mee omgegaan.
- Veel raadsleden ervaren een grote werkdruk. Dit is natuurlijk erg afhankelijk van de lokale samenwerkingssituatie. Fractieondersteuning kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk van raadsleden. Hier wordt nog niet in alle gemeenten optimaal gebruik van gemaakt. Uitgaande van de in de regel beperkt beschikbare tijd van raadsleden heeft de griffier de verantwoordelijkheid om een goede planning te maken voor alle werkzaamheden van de raad: het inhoudelijke werk, het procedurele werk en de scholing; ook hier is lokaal maatwerk heel belangrijk. Het presidium (het overleg van een afvaardiging van de partijen - meestal de fractievoorzitters - die in de raad zijn vertegenwoordigd, de burgemeester en de griffier) heeft in de laatste twee periodes een belangrijke rol ontwikkeld in het leggen van goede relaties tussen raad en college. Daarom heeft staatssecretaris Bijleveld aan de Tweede Kamer aangekondigd met het voorstel te komen het presidium een wettelijke basis te geven.
- Door de dualisering is de altijd al bestaande volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad formeel niet veranderd. Toch zijn de Thorbeckiaanse paradigma's langzamerhand wat gaan schuiven. Illustratief hiervoor is het

commentaar bij achtergrondartikelen van redacteur Henk Bouwmans in Binnenlands Bestuur (Gemeenteraad als doorgangshuis, 6 november 2009, pp 25-31): *“Bekeken moet worden of het systeem van algemene vierjaarlijkse verkiezingen nog eigentijds genoeg is om voor alle soorten onderwerpen de bevolking te vertegenwoordigen. Andere vormen van representatie, die aansluiten bij de wijze waarop burgers werk, vrije tijd en betrokkenheid invullen, dienen een kans te krijgen. Zeker in de informatiesamenleving kan dat bijdragen aan de kwaliteit van de gemeenteraad als hoogste orgaan in de lokale democratie.”*

Een raadslid over het lokale samenspel

We hebben nu twee raadsperiodes ervaring met het dualisme. Heeft dat tot vernieuwing geleid?

Er is weinig sprake van vernieuwing. De raad is nog steeds veelal volgend aan het college en de rollen van de verschillende spelers zijn alleen ogenschijnlijk veranderd. Dualisme is grotendeels een illusie, ik zie weinig verschil tussen het oude en het nieuwe systeem.

Ik ben fractievoorzitter van Lokaal Belang dat in de coalitie zit. Onze wethouders vergaderen mee, omdat wij vinden dat we gebruik moeten maken van de korte lijnen en de kennis van het college. Het enige is dat de wethouders geen stemadvies geven. Maar vooroverleg tussen het college en fractievoorzitters van de coalitiepartijen vindt wel plaats. Een lastig punt is dat het vooral de oppositie is die belang heeft bij het controleren van het college. Daar zie je de neiging om te scoren en de krant te halen, terwijl de controlerende taak juist ver van de burger afstaat.

Wat staat wel dicht bij de burger?

We hebben te maken met wat ik wel 'de losse stoeptegeldiscrepantie' noem. De burger wil geen losse stoeptegels en wil dat daar iets aan gedaan wordt, maar de raad is er niet voor achterstallig onderhoud, dat zijn uitvoeringskwesties. Toch wil je als raadslid graag antwoorden, want je wilt aangeven dat je je bekommert om de problemen die burgers ervaren. Het is dus de vraag of je van dat soort kwesties afstand moet willen nemen. Maar we zijn wel bezig om daar een werkwijze over af te spreken. Hoe de raad, ambtenaren en het college precies samenwerken en wie welke rol heeft, is voor een burger niet zo relevant, die ziet vooral één gemeente. Dat is soms wel lastig. Daarom hebben we een serviceteam opgezet om ervoor te zorgen dat ambtelijk snel iets gedaan kan worden aan 'de losliggende stoeptegels'. Maar dat betekent niet dat we niet met burgers in gesprek gaan.

Op welke manier doen jullie dat dan wél?

We zijn het stadium voorbij waarin we veel van inspraakrondes verwachtten, we geloven nu meer in consultatie vooraf met burgerjury's, burgervisitatie et cetera. Dat is een brede maatschappelijke ontwikkeling die je ook in onze gemeente ziet.

We proberen over relevante onderwerpen samen met burgers en andere belanghebbenden bijeenkomsten te organiseren. Zo kregen we onlangs een brief van iemand die iets met windmolens wil. Het is aanleiding geweest om een bijeenkomst te beleggen over duurzame energie met ambtenaren, het college, de fracties en belangengroepen. Zo'n bijeenkomst is oriënterend, bedoeld om beelden te vormen van elkaars standpunten. We zijn als raad aan het zoeken hoe we de burger serieus kunnen nemen en zinvol kunnen betrekken bij beleid.

Kunnen dergelijke bijeenkomsten ook helpen bij de kaderstellende rol van de raad?

Ja, ook al is het lastig want het gaat om grote lijnen, terwijl binnen de raad al snel een discussie over geld ontstaat. Dat is veilig, terwijl visies onzeker zijn. Het zou beter zijn om eerst eens ruim te denken, de grenzen verkennen. We zijn daar wel collectief mee bezig, bijvoorbeeld door over het onderwerp duurzaam groen alleen in termen van ideeën te praten, ambtenaren brengen die gedachten uiteindelijk naar realistische proporties terug. Het idee voor zo'n bijeenkomst kwam uit de raad en de griffie. Dan merk je hoe belangrijk een stevige griffie is en hoe belangrijk het is dat het presidium

goed met de griffie samenwerkt. Zo is ook het plan ontstaan om speciaal iemand bij de griffie aan te nemen die alle stukken beoordeelt op kwaliteit, opdat die niet meer multi-interpretabel zijn. Dat moet duidelijkheid verschaffen en bijdragen aan een beter debat.

2

DE SPELERS EN HUN ROLLEN

24



Iedere speler heeft zijn eigen rol binnen het lokaalbestuurlijke samenspel. Voor alle spelers is het belangrijk om te weten hoe zij hun rol het beste kunnen invullen en bij welke andere speler ze waarvoor moeten zijn.

Raad, griffie, burgemeester, college, ambtenaren, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers kunnen elkaar helpen door benaderbaar en duidelijk te zijn.

2.1 Burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie van het gemeentelijke beleid en daarmee het boegbeeld van de gemeente. Hij is zowel voorzitter van de gemeenteraad als voorzitter van het college. Dat past goed bij zijn spilfunctie, maar deze dubbele rol kan hem ook in een lastige positie brengen. De burgemeester draagt als voorzitter van het college zorg voor de eenheid van het collegebeleid. Hij kan ook zelf onderwerpen aan de agenda van de collegevergaderingen toevoegen en een eigen voorstel in bespreking brengen. Als in een raadsvergadering een onderwerp aan de orde komt uit de portefeuille van de burgemeester, is het gebruikelijk dat een raadslid tijdelijk het technisch voorzitterschap overneemt. Het initiatief tot een dergelijke vervanging dient wel van de burgemeester uit te gaan; de raad kan dit niet opleggen.

➔ Voorzitten in deelraden en deelgemeenten

De Amsterdamse deelraden vormen een uitzondering. Daar wordt een deelraadslid gekozen tot voorzitter van de raad. De stadsdeelvoorzitter leidt alleen de besprekingen van het dagelijkse bestuur. Eenzelfde constructie is toegepast in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven, maar in de havenstad is dat een uitzondering. In bijna alle Rotterdamse deelgemeenten is de voorzitter van het dagelijks bestuur ook de voorzitter van de raad. ←

Taken en bevoegdheden

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en dragen gezag over de politie en brandweer in hun gemeente. De burgemeester maakt ook deel uit van het zogenoemde ‘driehoeksoverleg’ tussen politie, justitie en het lokale bestuur. Daarnaast zijn het vaak de burgemeesters die hun gemeente vertegenwoordigen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten maken op diverse beleidsterreinen afspraken in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Al met al hebben burgemeesters maatschappelijk zoveel taken dat zij steeds minder inhoudelijke portefeuilles hebben. Het gemeentelijke personeelsbeleid, voorlichting en automatisering vallen vaak wel onder de burgemeester. In kleinere gemeenten hebben burgemeesters vaak ook andere beleidsportefeuilles.

Burgerjaarverslag

Sinds 2002 brengt de burgemeester jaarlijks, gelijktijdig met de gemeente-rekening, een burgerjaarverslag uit. Hierin wordt de kwaliteit van de gemeentelijke

dienstverlening doorgelicht. Onderwerpen variëren van klachtenafhandeling tot het betrekken van burgers bij beleid. Het verslag is in eerste instantie bedoeld als verantwoording aan de raad. Achterliggend doel is om de relatie tussen gemeente-bestuur en burger te verbeteren. Het is dan ook een openbaar stuk. Niet alle gemeenten zijn even enthousiast over het instrument. Sommige gemeenten publiceren het burgerjaarverslag als onderdeel/voorwoord van de gemeentegids.

De veranderende rol van de burgemeester

Een van wijzigende opvattingen betreft de rol van de burgemeester bij de collegevorming. Tot nu toe is het gebruikelijk dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de collegeonderhandelingen en zijn opvattingen kan teruggeven. Omdat hij goed moet kunnen samenwerken met de nieuw te benoemen wethouders, kan een eerdere betrokkenheid van de burgemeester gewenst zijn. Er is discussie over of en in welke mate de burgemeester een rol kan vervullen in het proces van coalitievorming en/of collegevorming. De huidige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil hiervoor een voorstel tot wetswijziging doen.

De staatssecretaris overweegt ook de verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag uit de wet te halen. Zij vindt dat gemeenten hier beter op eigen wijze invulling aan kunnen geven. Het burgerjaarverslag was oorspronkelijk bedoeld als lokaal kwaliteitsinstrument voor dienstverlening en burgerparticipatie. Het belang daarvan blijkt onvoldoende gediend door het burgerjaarverslag. De staatssecretaris wil daarom inzetten op andere, meer effectieve, middelen om de kwaliteit van dienstverlening en burgerparticipatie lokaal goed te kunnen toetsen.

27

2.2 College van B&W

Burgemeester en wethouders vormen samen het college van B&W. De gemeenteraad benoemt de wethouders. Wethouders mogen sinds 2002 ook van buiten de gemeente komen, mits zij binnen één jaar naar de gemeente verhuizen. Hoewel de wethouders van verschillende politieke partijen komen, opereert het college naar buiten toe als eenheid (collegiaal bestuur), net als het kabinet. Het college vergadert meestal een keer per week (in veel gemeenten op dinsdag) en sluit zijn vergadering vaak af met een persconferentie of persgesprek over de genomen besluiten. De vergaderingen zelf worden met gesloten deuren gehouden, tenzij het college anders bepaalt.

Taken en bevoegdheden

Het college bereidt jaarlijks talloze onderwerpen voor en doet daarover voorstellen

aan de raad. De raad beslist (via het presidium of een agendacommissie) wel zelf over zijn eigen agenda. Het college vraagt aan de raad welke onderwerpen de raad wanneer wil agenderen. Volgens zijn actieve informatieplicht is het college verplicht de raad alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. In veel gemeenten spreken raad en college af welke informatie de raad in elk geval krijgt.

Het college bestuurt en beheert een gemeente op basis van bevoegdheden die zijn geformuleerd in drie soorten wetten: de Gemeentewet, Medebewindwetten en de Grondwet (zie bijlage 1). Medebewindwetten zijn wetten waarvan de uitvoering vanuit de regering bij de gemeentebesturen is neergelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de uitgifte van paspoorten en bouwvergunningen, maar ook om de aansturing van de Gemeentelijke GezondheidsDienst (GGD). In maart 2006 is de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden van kracht geworden. Daarmee zijn veel uitvoerende bevoegdheden van de gemeenteraad overgegaan naar het college. Op vastgelegde momenten (en tussendoor als de raad daarom vraagt) legt het college verantwoording af over de genomen besluiten en de kwaliteit van de uitvoering daarvan.

In Amsterdam en Rotterdam zijn bevoegdheden verdeeld tussen de ‘centrale stad’ en de stadsdelen en deelgemeenten. In deze steden bepaalt een verordening de precieze verdeling van taken en bevoegdheden tussen het college in de ‘centrale stad’ en de dagelijks besturen in de stadsdelen cq. deelgemeenten.

Soorten besluiten

Soms is het voor buitenstaanders moeilijk te begrijpen wie welke besluiten kan nemen. Er zijn eigenlijk twee soorten voorstellen waarover besluiten moeten worden genomen:

- 1 *Een voorstel dat volledig onder het ‘mandaat’ van het college valt*
Daarover besluit het college zelf. Het betreft hier onder meer privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voeren van processen namens de gemeente. Over sommige besluiten, onder andere als het besluit ‘ingrijpende gevolgen’ kan hebben voor de gemeente, is het college verplicht hierover de raad informeren. De raad vergadert in principe niet over dit soort onderwerpen, tenzij hij dat toch wil. De raad kan immers elk onderwerp op de politieke agenda zetten en zich erover uitspreken. In de politieke werkelijkheid zal het college zo’n uitspraak niet gemakkelijk negeren. De raad kan hierbij ook van zijn instrumenten gebruik maken, bijvoorbeeld door een motie in te dienen om het college een door hem geformuleerde opdracht uit te laten voeren (zie meer hierover in hoofdstuk 3).

2 Een voorstel waarbij de raad beslissingsbevoegd is

Dit is altijd het geval wanneer er nieuw beleid moet worden vastgesteld. Hierover vergadert de raad in principe altijd. De voorstellen komen vaak van het college en ze komen steeds vaker tot stand in samenwerking met maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties of bewonersgroeperingen. Hiermee geeft de raad indirect invulling aan zijn volksvertegenwoordigende functie.

Bij beide soorten voorstellen kan de raad maatschappelijke organisaties en burgers betrekken om zijn werk zo goed mogelijk te doen. De raad kan daarvoor maatschappelijke organisaties en burgers opzoeken om zich te informeren over de inhoud en hun opvattingen daarover.

Een B&W-besluit wordt wel eens teruggedraaid door de raad. Ook kan de raad terugkomen op eerdere eigen besluiten. De collegepartijen zullen zich echter wel bewust moeten zijn van het coalitieakkoord dat zij gesloten hebben. En iedereen zal zich rekenschap moeten geven van eerdere afspraken die zijn gemaakt, ook die met partijen uit de gemeente zelf. Dat noemt men consistent beleid.

De veranderende rol van het college

De wijze waarop het college een rol speelt bij initiatiefvoorstellen van de raad, verandert in de praktijk: bij de vaststelling van initiatiefvoorstellen wordt het college steeds meer in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen kenbaar te maken. Dit wordt overeenkomstig in de Gemeentewet gewijzigd. Ook wordt duidelijker in de Gemeentewet vastgelegd dat het college in principe *alle* beslissingen van de raad voorbereidt. Het is niet de bedoeling van de dualisering geweest om de raad zelf meer beslissingen te laten voorbereiden, omdat dit kan leiden tot onnodige frictie met het college én onnodige verhoging van de werkdruk van raadsleden.

Het is overigens niet helemaal uitgesloten dat de raad wel zelf aan de slag gaat: de raad is nog steeds gerechtigd zelf de voorbereiding van de eigen beslissingen ter hand ter hand te nemen, wanneer het gaat om initiatiefvoorstellen en zelfstandig handelen van de raad vanuit zijn autonome bestuursbevoegdheid.

2.3 Gemeenteraad

De gemeenteraad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente waarin hij opereert. De leden van de gemeenteraad worden als volksvertegenwoordiger gekozen voor vier jaar. De kleinste gemeente in ons land heeft een raad van negen

leden, de gemeenteraad in een grote stad telt er maximaal 45. De gemeenteraad is wel één orgaan, maar bestaat overal uit meerdere fracties. Soms zijn dat er maar drie, soms wel meer dan tien. In tegenstelling tot de eenheid die het college van B&W nastreeft, proberen de fracties binnen de gemeenteraad zich juist sterk te profileren op hun verschillende partijopvattingen.

Taken en bevoegdheden

Belangrijke taken van de raad betreffen het stellen van kaders en het controleren van beleid. Met de invoering van de Wet medebewindsbevoegdheden is een deel van de bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college gegaan. Een ander deel van deze bevoegdheden ligt nog bij de raad. Voor dat deel zitten raadsleden nog 'op de stoel van de bestuurder'. Hoe de volksvertegenwoordigende rol wordt ingevuld, is vaak sterk afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren en capaciteiten van de raadsleden. In bijlage 1 zijn de belangrijkste bevoegdheden van de raad weergegeven.

Presidium

Het presidium bestaat uit de burgemeester, de griffier en een afvaardiging uit de gemeenteraad. Dit zijn vaak de voorzitters van commissies of de fractievoorzitters. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het instellen van een presidium. Het presidium is gericht op het scheppen van voorwaarden voor het functioneren van de raad als geheel. Een belangrijke taak van het presidium is de agendavaststelling. Daarnaast stuurt het presidium vaak de griffie aan. Sommige gemeenten werken met een agendacommissie in plaats van een presidium.

Openbaarheid van stukken

In principe zijn alle onderwerpen die de gemeenteraad behandelt, openbaar. Sommige documenten zijn echter geheim of vertrouwelijk, bijvoorbeeld als het om personen gaat of om situaties waarbij bepaalde instanties of bedrijven voordeel zouden kunnen behalen wanneer de financiële gegevens rondom een beleidsvoornemen openbaar zouden zijn. Dat kan ook reden zijn voor de raad om deze agendaonderwerpen achter gesloten deuren te behandelen. In de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is precies vastgelegd hoe de gemeente moet omgaan met openbaarheid of vertrouwelijkheid. Met name journalisten beroepen zich nog al eens op deze wet als zij een bepaald document willen bemachtigen.

De veranderende rol van de gemeenteraad

Momenteel gaat steeds meer aandacht uit naar de volksvertegenwoordigende rol van de raad en ook naar wat nu precies onder kaderstelling moet worden verstaan. De invulling van de volksvertegenwoordigende rol wordt sterk in relatie gebracht

met de ontwikkelingen op het terrein van burgerparticipatie. In 2.6 gaan we hier dieper op in.

De functie van het presidium wint in de praktijk steeds meer aan gewicht. Overwogen wordt het een wettelijke grondslag te geven, waardoor de ontstane praktijk wordt geïnstitutionaliseerd. Daarmee kan worden bereikt dat het presidium de vergaderagenda's aan de raad voorstelt en wordt belast met de aansturing van de griffier. De gedachte hierbij is dat de burgemeester voorzitter van het presidium wordt. Het verzwaren van de rol van het presidium hoeft niet uit te sluiten dat de raad besluit tot andere vormen van overleg.

Vergaderingen

Vergaderen is een onmisbare schakel binnen het lokale bestuurlijke samenspel. Ook al is het niet altijd een even populaire werkvorm, toch past het in onze cultuur van raadplegen, adviseren, afstemmen en komen tot besluiten en compromissen. Daarom is het voor het lokale bestuur ook zo belangrijk om goed te vergaderen. Goed vergaderen kan diverse doelen dienen:

- Het vergroot de transparantie van het bestuur.
- Daarmee kan het de interesse van de burger vergroten.
- Het geeft de raad de kans zijn rollen goed in te vullen.
- Het bespaart tijd en verlaagt de werkdruk van raadsleden.
- Het versnelt het besluitvormingsproces.

31

In de vergaderpraktijk van het lokale bestuur speelt het onderscheid tussen informatievergaring, meningsvorming en besluitvorming (of: beeldvorming, oriëntatie en besluitvorming) een cruciale rol. In veel gemeenten is men door de dualisering sinds 2002 actief op zoek gegaan naar nieuwe manieren van vergaderen. In eerste instantie lag de focus daarbij in veel gevallen op het anders structureren van de vergadercyclus en minder op het ontwikkelen van een andere vergader- en debatcultuur. Wijzer geworden in de afgelopen bestuursperiode, hebben veel raden de focus verlegd van structuur naar cultuur. Nieuwe vergaderstructuren werden soms weer teruggedraaid en de aandacht richtte zich op het trainen en coachen van raadsleden in vergaderen zelf. In andere gevallen werd vanuit de nieuwe structuur toegewerkt naar cultuurverbetering door trainingen en workshops.

Het presidium en de griffier hebben een sleutelrol ten aanzien van de kwaliteitsbewaking van de vergaderinhoud en de vergadercultuur. Deze rol kunnen zij invullen door een inwerk- en opleidingsplan te maken en regelmatig de vergaderpraktijk te evalueren. In een opleidingsprogramma kunnen raadsleden leren hoe zij beter kunnen presenteren en kunnen werken aan een effectieve inbreng tijdens

raadsvergaderingen (Zie voor tips bijlage 5). Ook op het voorzitten van vergaderingen door raadsleden kan worden getraind.

Hieronder bespreken we de meest basale vormen van vergaderen binnen het lokale bestuurlijke samenspel. Daarin spelen alle hierboven beschreven spelers hun rol.

Raadsvergadering

De gemeenteraad vergadert doorgaans eens per maand op een vaste dag of avond. De raadsvergaderingen zijn openbaar. Wie belangstelling heeft, kan op de publieke tribune plaatsnemen. In steeds meer gemeenten zijn raadsdebatten live te volgen via de lokale TV, radio of via internet. Soms kunnen burgers inspreken tijdens raadsvergaderingen. Zij kunnen dan hun zegje doen over een bepaalde kwestie (zie het kader 'De rol van de burger bij vergaderingen' en 2.6). Veel algemener is het recht van burgers om in te spreken tijdens de raadscommissievergaderingen.

Raadscommissies*

Het college en de raad hebben ieder de mogelijkheid om eigen commissies in te stellen. Burgemeester en wethouders mogen niet in de commissies van de raad zitten en raadsleden niet in collegecommissies. Dit om de verschillende verantwoordelijkheden van college en raad zo helder mogelijk te houden. In de meeste gemeenten is afgesproken dat wethouders altijd aanwezig mogen zijn bij vergaderingen van raadscommissies en in een kleiner aantal gemeenten wordt per commissievergadering bekeken of een wethouder wordt uitgenodigd.

Raadscommissies helpen om de werklast van raadsleden te verlichten. Deze commissies vergaderen vaak diepgaander over onderwerpen, ter voorbereiding van de besluitvorming in de raadsvergadering. Een andere taak van de commissies is overleg met het college en de burgemeester. De raad regelt zelf de precieze taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de raadscommissie.

Naast raadsleden zitten in raadscommissies vaak zogeheten duoraadsleden of burgerleden die alleen in de commissie en niet in de raad mogen plaatsnemen. Raadscommissies worden voorgezeten door een raadslid. Ook partijleden of onafhankelijke burgers kunnen deel uitmaken van een raadscommissie. In grotere

* We hanteren hier de term raadscommissie als verzamelterm voor alle soorten meningsvormende en adviserende vergaderingen van de raad. In diverse gemeenten hebben deze vergaderingen andere namen gekregen, zoals open huis, voorronde, politieke markt.

gemeenten worden raadscommissies ondersteund door een commissiegriffier. Hoe de inspraak van burgers in raadscommissies is geregeld, verschilt per gemeente.

Het is niet verplicht om raadscommissies in te stellen. In sommige gemeenten zijn helemaal geen raadscommissies en komt de hele raad vaker bijeen. Met name voor kleinere gemeenten is dat een interessante optie. Maar ook grote gemeenten als Almere en Amersfoort doen het zonder commissies.

→ De rol van de burger bij vergaderingen

In sommige gemeenten kunnen burgers voorafgaand aan de raadscommissie-vergaderingen overleg voeren met de raadsleden over zelf ingebrachte onderwerpen. In de meeste commissies mag een burger gewoon inspreken, bijvoorbeeld twee tot vijf minuten aan het begin van de vergadering. In sommige gemeenten mogen burgers alleen inspreken als het betreffende onderwerp op de agenda staat, in andere gemeenten is er een agendapunt ‘inspreken over onderwerpen die niet op de agenda staan’.

De griffie kan sprekers helpen door de mogelijkheden voor inspraak zo duidelijk mogelijk te communiceren. Ook kan de griffie maatschappelijke organisaties actief informeren wanneer een agendapunt wordt behandeld dat voor hen van belang kan zijn. In het algemeen bieden commissies een goede ingang voor sprekers, omdat in de commissievergaderingen vaak de meest inhoudelijke discussies plaatsvinden, waarna de zaak ter besluitvorming naar de gemeenteraad gaat. Daarnaast kunnen burgers ook bij de fractievergaderingen een toelichting geven op hun visie. Dikwijls wordt een onderwerp wel twee of drie keer besproken voor er daadwerkelijk een besluit valt. De gemeenteraad heeft altijd het laatste woord.

Zie over inspreken verder onder 2.6. ←

33

Andere commissies

Een commissie die veel wordt gebruikt, is de bestuurscommissie. Deze oefent specifieke bevoegdheden van de gemeenteraad uit, bijvoorbeeld een commissie die zelfstandig besluit over subsidieaanvragen aan de raad, zoals de sportraad of de culturele raad. De meeste bestuurscommissies zijn echter niet ingesteld door de raad, maar door het college, omdat dit verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid.

Nog andere commissies zijn adviescommissies, bezwaarschriftencommissie en klachtencommissies. Ook deze commissies vallen vaak onder het college. Raadsleden kunnen nu nog lid zijn van een door het college of de burgemeester

ingestelde bezwaarschriftencommissie of een commissie die klachten behandelt en daarover adviseert. Dit is echter geen raadswerk, het is werk voor het bestuur. De politieke verantwoording en controle loopt via de raad en niet indirect via dergelijke commissies. In de wet zal hierin verbetering worden gebracht door deze mogelijkheid te schrappen.

Het lidmaatschap van raadsleden van rekenkamercommissies komt aan de orde in de evaluatie van de rekenkamerfunctie die door het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2010 wordt gepubliceerd (zie ook in 3.2 De lokale rekenkamer).

→ Mediation

Veel mensen kennen er op zijn minst een sterk verhaal over: een bureaucratisch drama. Met het individu in de rol van Kafka en de overheid als niet te stoppen stoomwals. Elk jaar worden er honderdduizenden bezwaar- en beroepsschriften gepost. Er is berekend dat burgers en bedrijven daar ongeveer vier miljoen uur per jaar aan besteden. Steeds meer gemeenten en andere overheidsorganen kiezen voor een andere aanpak: met mediation.

34

Wat gaat er anders?

Er volgt snel persoonlijk contact op brieven en telefoontjes. De ambtenaren zijn getraind op luisteren en doorvragen om erachter te komen wat er aan de hand is en wat de burger eigenlijk wil. Gesprekken komen in de plaats van schriftelijke briefwisselingen en procedures. Deze aanpak werkt bij de toekenning van vergunningen, rondom de WMO, bij participatietrajecten of gedoe over bijvoorbeeld een ongewenste GSM mast in de buurt.

Hier kunnen zowel mediationvaardigheden als de inzet van een neutrale bemiddelaar helpen. Gemeenten, burgers en bedrijven besteden zo aanmerkelijk minder tijd aan bezwaar- en klachtenprocedures bij de overheid. Dat levert hoge kosten-besparing op en grote tevredenheid van zowel klant als overheidspersoneel.

Wie neemt het initiatief?

Vaak wordt het voortouw genomen door de afdeling waar vergunningen worden verstrekt, door een juridische afdeling of door een bezwaarschriftencommissie. De steun van de burgemeester, een betrokken wethouder en van de ambtelijke top is belangrijk voor het succesvol doorvoeren van een aanpak met mediation. De raad kan initiatieven nemen om toepassing van mediation binnen de gemeentelijke organisatie te introduceren. Het is zaak om de ontwikkeling van project naar een volwaardige gemeentelijke voorziening

zorgvuldig te organiseren. Het proces kan worden begeleid door een ervaren mediator die thuis is in de gemeentelijke organisatie.

Meer informatie: Handreiking Een luisterend oor op www.minbzk.nl en

Voorbeelden van mediation bij gemeenten op www.vng.nl. ➔

2.4 Griffier

De griffier is er om het werk van de gemeenteraadsleden te vergemakkelijken. De griffier helpt bij het voorbereiden van agenda's, beantwoordt brieven die aan de gemeenteraad gericht zijn en ondersteunt de raad en de raadscommissies. De griffier zit in de raadsvergaderingen altijd naast de burgemeester/de raadsvoorzitter en ondertekent mede de stukken die van de raad uitgaan. In kleine gemeenten heeft de griffier vaak een parttimercontract. In grote gemeenten is het een fulltime baan en heeft de griffier vaak een team van medewerkers (de griffie). Hoe de griffie wordt ingericht, beslist de gemeenteraad zelf door regels te stellen over de organisatie van de griffie en door de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

35

De griffie maakt deel uit van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het verschilt per gemeente op welke wijze en in welke mate er een werkrelatie tussen griffie en overige ambtelijke onderdelen op te bouwen is. Voor informatie is de griffie vaak afhankelijk van collega-ambtenaren. De griffie mag zich niet met de politiek bemoeien en zal dus ook nooit politieke uitspraken doen, maar kan wel als raadsadviseur verschillen of gevoeligheden duiden.

De griffie is een belangrijke ingang voor maatschappelijke organisaties en burgers. Daarom is het voor de griffie belangrijk om zichtbaar en beschikbaar te zijn om mensen te informeren over processen binnen de raad en hen door te verwijzen.

De veranderende rol van de griffier

In veel gemeenten is de wijze waarop de functie wordt ingevuld, in de loop der tijd veranderd. Door ervaring zijn griffiers in hun deskundigheid gegroeid. Een belangrijke rol speelt ook de Vereniging van Griffiers die de professionalisering van de griffiers faciliteert door opleiding en uitwisseling mogelijk te maken.

Vooraf het zich goed kunnen inleven in de behoeften en werkzaamheden van de raadsleden is een onmisbare eigenschap van de griffier en diens medewerkers. Steeds vaker komt een oud-politicus of oud-bestuurder op de functie van griffier terecht.

Griffiers krijgen steeds meer een rol als procesregisseur. Als zodanig stuurt de

griffier op de kwaliteit van procedures en processen, houdt de regie, zorgt voor planning en structuur en ziet erop toe dat de raad zijn rol kan invullen in het lokaalbestuurlijke samenspel. Ook bij burgerparticipatie heeft de griffier steeds vaker een rol.

Fractieondersteuning

Behalve de griffie hebben de meeste grotere gemeenteraden ook recht op fractieondersteuning vanuit de gemeente. Raden kunnen zelf kiezen hoe zij die invullen. Vaak verrichten fractieondersteuners één of meer dagen per week administratief en beleidsinhoudelijk werk voor één raadsfractie. Voor de aanstelling hiervan is elke politieke partij zelf verantwoordelijk. Soms ondersteunt één persoon meerdere fracties. In kleinere gemeenten is er meestal geen (betaalde) fractieondersteuning. Fractieondersteuning is een belangrijk middel om de werkdruk van de raadsleden te verlagen.

2.5 Gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie

36

De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van B&W en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en is aanwezig bij de vergaderingen van het college van B&W. De ambtelijke organisatie is meestal verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het gemeentelijke beleid, bijvoorbeeld voor milieu, ruimtelijke ordening, economie, cultuur, recreatie, natuur, verkeer en vervoer. In veel gemeenten heeft een gemeentesecretaris een paar 'eigen diensten', zoals bestuurszaken en de secretarie. Alleen de griffie valt binnen de ambtelijke organisatie niet onder de gemeentesecretaris.

De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Het college stelt in een instructie nadere regels op over de taak en de bevoegdheden van de secretaris. Hoewel het college, via de gemeentesecretaris, de verantwoordelijkheid voor de ambtenaren heeft, bepaalt uiteindelijk de raad met de begroting hoeveel geld er is voor het ambtelijke apparaat.

De veranderende rol van de gemeentesecretaris

Een ontwikkeling van de laatste jaren is de invulling van het overleg tussen gemeentesecretaris, burgemeester en griffier. Hun verbintenis bestaat eruit dat

zij alle drie steeds moeten nagaan of zij goed vormgeven aan hun gezamenlijke belang bij de ondersteuning van de bestuurlijke, ambtelijke en politieke organisatie. Ieder op zijn eigen wijze, maar uiteindelijk wel gericht op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur en de lokale samenleving. Het kan voor het werk van de raad en zijn relatie met het college veel uitmaken hoe de relatie tussen burgemeester, secretaris en griffier wordt ingevuld. Voor de raad (meestal via het presidium) is het verstandig hier alert op te zijn.

2.6 Burgers en maatschappelijke organisaties

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen de gemeenteraad helpen om ‘het volk te vertegenwoordigen’. Daar hebben ze verschillende mogelijkheden voor.

Informereren

Voor burgers en maatschappelijke organisaties die iets voor elkaar willen krijgen, is het informeren van raadsleden vaak de eerste stap. De meeste raadsleden zijn gemakkelijk te bereiken met een telefoontje, een brief of een e-mail. Alle raadsleden zijn in één keer te bereiken met een groepsmail of met een brief via de griffier.

37

Inspreken

Het inspreken in vergaderingen is overal verschillend geregeld. In alle gemeenten hebben betrokken burgers over geagendeerde onderwerpen inspraakrecht in de raadscommissies of in de raadsvergadering. Voor niet geagendeerde onderwerpen houden steeds meer gemeenteraden een vragenruimte aan het begin van de raadsvergaderingen. Commissies organiseren daar vaak een aparte insprekronde voor. Sommige raden hebben geen voorbereidende commissies, maar werken per onderwerp met een cyclus van besprekingen in de raadsvergadering: eerst informatief, dan meningsvormend en tenslotte besluitvormend.

In de meeste gemeenten moeten mensen die willen inspreken, dat vooraf melden bij de secretaris van de commissie of bij de griffier. In sommige gemeenten kunnen belanghebbenden het eerste half uur van de vergadering vertellen waarom zij voor of tegen een voorstel zijn. In andere gemeenten is er ruimte voor inspraak op het moment dat het onderwerp in de vergadering aan de orde is. De insprekruimte is meestal zo'n 2 à 3 minuten. Insprekers krijgen meestal geen gelegenheid om te reageren op commentaar in de verdere bespreking door de commissie of de raad. Ze hebben dus maar één kans om hun standpunt duidelijk te maken; daar moet hun verhaal ook op afgestemd zijn.

Burgerinitiatief

In vrijwel alle gemeenten is de mogelijkheid van burgerinitiatief ingevoerd. Dit houdt in dat een individuele burger, mits die voldoende handtekeningen heeft verzameld, een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad of de raadscommissie kan zetten. Elke gemeente doet ook dit weer op haar eigen manier. Diverse gemeenten hebben een procedure waarin wordt vastgelegd hoeveel handtekeningen nodig zijn om een voorstel in behandeling te krijgen. Dat kan uiteenlopen van één of een twintigtal tot honderden handtekeningen. Gemeenten die het recht van burgerinitiatief kennen, maken daarvoor een verordening waaraan een initiatief wordt getoetst. Recent door de raad behandelde onderwerpen worden meestal niet als burgerinitiatief geaccepteerd.

Lokaal referendum

Het gemeentebestuur kan een referendum houden. Daarvoor moet zij een verordening opstellen. Het lokale referendum kan niet bindend zijn; de Nederlandse Grondwet staat dat niet toe. Wel is het mogelijk dat raadsleden van te voren aangeven of ze de uitslag van een referendum zullen overnemen. Dat heet zelfbinding. Een referendum kan raadplegend zijn (op initiatief van de raad) of raadgevend (mede op initiatief vanuit de lokale samenleving). Het kan correctief zijn (over een al door de raad genomen besluit) of niet-correctief (over een onderwerp waarbij nog geen sprake is van besluitvorming). Zeker in het laatste geval luistert de formulering van de vraagstelling heel nauw.

Burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen hun stem uiteraard ook heel goed laten horen in trajecten die de gemeente speciaal organiseert om een onderwerp zo door te lichten dat alle mogelijke belangen aan bod komen. Soms gaat het initiatief voor een participatieproject of een interactief traject uit van de gemeenteraad, soms van een wethouder of de burgemeester. Het is belangrijk deelnemende burgers en organisaties goed te informeren voor wie zij meedenken, in welke fase de beleidsvorming zich bevindt en hoe wordt omgegaan met ieders inbreng. Veel gemeenteraden stellen naast de gebruikelijke inspraakverordening aanvullend beleid vast over de voorwaarden, definitie en invulling van burgerparticipatie. In het burgerjaarverslag geeft de burgemeester aan wat de gemeente gedaan heeft om burgers bij het beleid te betrekken. Over dit burgerjaarverslag kunnen vervolgens ook informatie- en inspraakbijeenkomsten worden georganiseerd. Meer over interactieve beleidsvorming is te vinden in 3.3 en 4.3.

→ Wijk- en dorpsraden

In de praktijk blijkt dat veel bewoners vooral in actie willen komen als het gaat om iets dat hen of hun belang direct raakt. Daarom is de kern, buurt of wijk waarin men woont, vaak de schaal is waarop burgers actief willen zijn. Dat blijkt ook uit de digitale enquête over burgerparticipatie die De Beuk in 2009 onder bewoners van een Noord-Hollandse gemeente heeft uitgevoerd. Ruim een derde van de respondenten liet weten vooral over onderwerpen te willen meepraten die met hun eigen buurt te maken hebben.

Ook al is de gemeente als meest directe overheid voor de burger al heel dichtbij, toch bestaat er nog vaak net een drempel voor bewoners om hun stem te laten horen. Om dat gemakkelijker te maken kunnen gemeenten wijk- of dorpsraden instellen. In sommige grotere steden bestaan al langer wijkraden. Soms worden wijk- of dorpsraden opgericht als door gemeentelijke herindeling een nieuwe grote gemeente ontstaat.

Wijk- of dorpsraden krijgen hun taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur en vallen onder de verantwoordelijkheid van het college. Wijk- of dorpsraden adviseren het college gevraagd en ongevraagd over onderwerpen uit hun eigen buurt, waarbij zij zich ervoor inspannen te weten wat er leeft en speelt in hun werkgebied.

Wijkraden zijn een erkend en herkenbaar aanspreekpunt voor het gemeentebestuur. Wel is van belang dat ambtenaren en bestuur ook contact houden met andere belangen- en bewonersgroepen in hun gemeente. De wijkraden zijn geen buffer (anderen willen ook meedoen) of schaamlap (“we hebben de mening van de wijkraad toch al gevraagd”) voor burgerparticipatie. ←

Een burgemeester over het lokale samenspel

Hoe ziet u het lokaalbestuurlijke samenspel anno 2010?

Belangrijk is samenwerken vanuit vertrouwen en elkaar de ruimte geven. Dat raad en college duidelijk zijn in wat ze van elkaar verwachten en mogen verwachten. En als dat samen is afgestemd, dan ook daarop blijven koersen. Vertrouwen betekent zaken durven loslaten waar de andere partij over gaat en oppakken waar ze jouw verantwoordelijkheid zijn.

In Bronckhorst steken we veel tijd en energie te in het begin van de nieuwe bestuursperiode. Een goede gezamenlijke start van de nieuwe raad en het nieuwe college is van het allergrootste belang. Dat pakken we serieus op, daar moet je echt niet te makkelijk over doen. Bronckhorst is een nieuwe gemeente en direct bij de start in 2005 besteedden we veel aandacht aan de relatie tussen raad, college en organisatie, bijvoorbeeld met themabijeenkomsten. In 2009 keek de raad terug op zijn bestuursperiode (van 5 jaar, een jaar langer vanwege de herindeling). Niet zozeer om zelf nog nieuwe ontwikkelingen

in gang te zetten, maar vooral om een mooi overgangsdokument na te laten aan de nieuwe raad in 2010. Direct na verkiezingen en collegevorming organiseren we heidagen, één voor de raad, één voor het college en een gezamenlijke, met ook het managementteam erbij.

Welke inzichten leverde het terugkijken op voor de nieuwe raad?

Een aantal inzichten over de 'duale' rollen van de raad. Vooral over de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. De opzet was oorspronkelijk dat de raad meer aan de voorkant de kaders zou uitzetten en meer naar de bewoners toe zou gaan. Dat bleek toch een te hoge verwachting. Het begrip kaders is nogal diffuus, dus is er nagedacht over een praktische invulling van deze rol. En over andere manieren om de relatie tussen bewoners en raad te verstevigen dan het letterlijke 'de boer op gaan'. In het overdrachtsdocument aan de nieuwe raad staan ideeën om anders te vergaderen. Niet in de vorm van een keurslijf, maar juist als een waaier aan mogelijkheden zowel om de gewenste - richtinggevend - input aan het college te geven voor nieuw beleid als om de relatie tussen bewoners en raad directer te maken. Het moet eigenlijk vanzelfsprekend worden dat bewoners aanwezig zijn bij raads-

bijeenkomsten waar het gaat om hun belangen en behoeften. Hier speelt nadrukkelijk de spanning tussen afstand en nabijheid: hoe zorg je dat je als raad dicht staat op datgene wat bewoners direct raakt, en tegelijkertijd dit kunt vertalen in een richting die het college uit moet met het beleid. Hier komt ook weer het vertrouwen, ruimte geven en kunnen loslaten terug.

Hoe geven jullie dit in Bronckhorst concreet vorm?

De driehoek burgemeester-griffier-gemeentesecretaris en het presidium zijn belangrijke schakels in het samenspel. Iedere maandagmorgen blikte de genoemde driehoek een halfuur met elkaar terug op voorgevallen zaken en kijken we vooruit naar wat er te komen staat. Vanuit het perspectief dat je het allemaal doet voor dezelfde burger, kun je op deze wijze heel goed de samenwerking bevorderen. Het presidium, bestaande uit de fractievoorzitters, de burgemeester en de griffier, bepaalt de gang van zaken en de agenda van de raad, die de griffier uitvoert. Ook hier is samenwerken en samen optrekken weer heel belangrijk: op weg naar de verkiezingen evalueert het presidium samen met het college hoe de afgelopen bestuursperiode is verlopen en welke lessen daaruit zijn te trekken. Op basis daarvan bereidt de driehoek burgemeester-griffier-

gemeentesecretaris de heidagen na de verkiezingen en de collegevorming voor. Daar kunnen onderwerpen als besluitvormingswijze, vergaderwijze, informatievoorziening en (onderlinge) communicatie aan bod komen.

Dat klinkt als een goede start. Gaan jullie ook aan onderhoud doen?

Zeker, dat wordt ook opgepakt. We hebben ervaring met verschillende raads werkgroepen, bijvoorbeeld op communicatie en op dualisme. Of we daarmee op dezelfde wijze doorgaan, moet nog blijken. Maar het is sowieso goed om ieder kwartaal even te kijken of het allemaal gaat zoals we van tevoren verwachtten. Daar spelen zowel de eerder genoemde driehoek als het presidium een rol in. En ook een time-out na twee jaar kan slim zijn. Je bent dan immers halverwege de bestuursperiode en kunt dingen nog anders gaan doen, als daar behoefte aan is. Daar kunnen bewoners ook een goede rol in spelen: door de inzet van digitale middelen of andere laagdrempelige manieren kun je de mening van de burger vragen. Ook kan het helpen om iemand van buitenaf te vragen je als gemeentebestuur (raad + college) de spiegel voor te houden. Met toch uiteindelijk het perspectief voor ogen waar je het als gemeente voor doet, namelijk dat van de Bronckhorstse burgers.

Een wethouder over het lokale samenspel

Hoe ziet u het gemeentebestuur anno 2010?

Na acht jaar kun je constateren dat het dualisme wel heeft postgevat. Vervolgens kun je jezelf afvragen of dat nou overal op dezelfde wijze is gebeurd en wat nou wijsheid is.

In mijn eigen gemeente ervaar ik dat de manier van werken meer is vormgegeven in procedures en regels dan in productiviteit en creativiteit. Dat leidt tot bureaucratie en daarmee perk je je eigen bewegingsvrijheid in en verklein je je eigen activiteit en inventiviteit als raad. Ook de samenwerking met het college wordt daardoor begrensd. Toen ik in de periode 2002-2004 werkte als kwartiermaker voor vormgeving van dualisering in andere gemeenten, heb ik juist geprobeerd te focussen op het laten ontstaan van een duale cultuur en niet alleen op procedures.

Hoe schep je ruimte voor productiviteit en creativiteit?

De raad en de raadsleden kunnen zelf onderwerpen op de agenda plaatsen om over van gedachten te wisselen, onderling en met het college. Ik vind

het als wethouder ook fijn als ik over een onderwerp nog aan de voorkant ideeën kan uitwisselen met de raad zonder dat dat meteen tot besluitvorming of formele kaderstelling moet leiden. De raad en de raadsleden zouden zichzelf die ruimte moeten gunnen. Ik houd van de spontaniteit waarmee de raadsleden en de collegeleden elkaar onderwerpen kunnen voorleggen.

Nu gebeurt dat nog beperkt in het vragenruiltje van de gemeenteraad, terwijl er de ruimte is om als raad zelf alles op de agenda te plaatsen. Natuurlijk speelt ook de verhouding coalitie-oppositie een rol. Als de coalitie smal is, dan betekent dat dat de oppositie veel invloed heeft. Heb je een oppositie die sterk in de tegenstand zit, dan leidt dat tot verkramping in het debat en tot formalisme. Heb je een oppositie die productief en creatief is, dan geeft dat iedereen energie en biedt dat ruimte voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen.

Wat betekent dit voor het bestuurlijke samenspel?

Net zoals passiviteit van de raad leidt tot een afwachtede houding in het democratisch proces, kan juist een proactieve raad leiden tot een actief zichtbare raad. Ik heb het dan niet alleen over de 'spontane' inbreng die ik al noemde. Het gaat om meer:

als raad hoeft u niet alleen de agenda van het college te volgen. Je kan alle ingekomen stukken, brieven en signalen gelijk behandelen. Gebruik het voor je agenda, zodat de aanbinger zich ook uitgenodigd voelt om te volgen wat er mee gebeurt. Maar laat vooral zien als raad dat jij het initiatief hebt en de uiteindelijke zeggenschap.

En voor het samenspel met de burger en maatschappelijke organisaties?

Ik vind het verhaal van de gouden muur om de politiek in *De ontdekking van de Hemel* van Harry Mulisch altijd een bruikbaar voorbeeld. In een lange monoloog beschrijft Onno Quist wat macht is, hoe men dit verkrijgt en vooral behoudt. Hij kent de politiek van binnenuit, van achter de gouden muur, en beseft dat het daar net zo'n ongeorganiseerde janboel is als ervóór. Zolang het volk denkt dat het erachter goed is georganiseerd, houdt het bestuur gezag en sodemietert niet de gehele samenleving in elkaar. Maar als de muur eenmaal is geslecht, dan is wat daarachter gebeurt zichtbaar en valt het 'veilige' beeld van de politiek weg.

Er wordt vaak gesproken over de kloof tussen burgers en de politiek, maar je kunt ook zeggen: er is een gebrek aan afstand, waardoor het vertrouwen in de politiek verdwijnt, in plaats van een groter wordende afstand. De raad moet

zich weer verheffen en zijn werk doen als raad. Daarbij hoort soms afstand, omdat daarmee de burger wordt bevestigd in de kracht van de raad. Dus stem goed af als raad en college hoe je insteekt in het samenspel met de burger en de maatschappelijke organisaties.

3

FINANCIËLE KADERS EN ANDERE INSTRUMENTEN

46



De spelregels waarbinnen het lokaalbestuurlijk samenspel plaatsvindt, zijn de financiële kaders en een aantal instrumenten voor het kaders stellen en controleren.

47

Goede timing en adequate inzet van instrumenten vergroten de kans op succesvol beleid en de uitvoering daarvan.

De gemeenteraad heeft verschillende instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Een belangrijk proces waarbinnen deze rollen naar voren komen, is de financiële cyclus. Daarnaast kan de raad gebruik maken van verschillende instrumenten.

3.1 De financiële functie van de raad

Voor raadsleden die hun (vooraf) kaderstellende en (achteraf) controlerende rol zorgvuldig willen invullen, is goed inzicht in de gemeentefinanciën essentieel. Daarmee kunnen zij enerzijds sturen en politieke prioriteiten stellen en anderzijds hun controlerende taak uitvoeren en verantwoording afleggen.

De begroting en jaarrekening hebben een grote richtinggevende en informatieve waarde. De begroting heeft deels de functie van beleidsprogramma en de jaarrekening die van jaarverslag. Op basis van deze stukken kan het beleid voor het komende jaar respectievelijk worden vastgesteld of bijgesteld. Net als in het bedrijfsleven worden management- of bestuursrapportages aangeboden als handvatten voor de controlerende taak van de raad. Die kunnen ook benut worden om bij te sturen. Aan de hand van de cijfers kan de raad zien hoeveel geld ergens aan besteed wordt, controleren of het gemeentebestuur zijn taken goed heeft uitgevoerd, of er geen budgetten zijn overschreden en of er niet te weinig geld is uitgegeven. Ook burgers kunnen zich via de begroting en de jaarrekening informeren over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven die zijn gedaan met ‘hun belastinggeld’.

3.2 De financiële cyclus

De financiële cyclus van de gemeente bestaat uit drie onderdelen: de begroting, de kadernota en de jaarrekening. Deze volgen elkaar op, zoals in onderstaande figuur staan aangegeven.



Figuur 2 De financiële cyclus

De kadernota

De kadernota is een strategisch instrument van de raad om kaders te stellen met betrekking tot bestaand en nog te formuleren beleid in de komende jaren. De eerstvolgende programmabegroting wordt aan de hand van deze geformuleerde kaders nader uitgewerkt en in het najaar door het college van B&W aan de raad ter vaststelling aangeboden. De kadernota, ook wel de voorjaarsnota of de perspectiefnota genoemd, geeft een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid. De basis daarvoor is de (najaars)begroting van het jaar ervoor en de jaarrekening daarover. De raad krijgt bij de behandeling van de kadernota de mogelijkheid om beleid aan te passen en bij te stellen of om nieuwe kaders voor te stellen. Op basis van de resultaten die op dat moment zijn geboekt, bepaalt de raad de budgettaire kaders voor de toekomst, met name voor het eerstvolgende begrotingsjaar, maar ook met een vooruitblik over het jaar heen.

Voor burgers en maatschappelijke organisaties is de voorbereiding van de kadernota ook een strategisch belangrijk moment om met de raad in gesprek te gaan over de kaders voor de komende begroting.

De begroting

De begroting van de gemeente bestaat uit twee delen: de programmabegroting en de productbegroting.

49

Programmabegroting

In de programmabegroting staan de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid centraal. Deze begroting wordt opgesteld op basis van een voorstel van het college, waarop de raad wijzigingen aanbrengt. De programmabegroting bestaat uit een aantal beleidsprogramma's. Per programma wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de raad ermee wil bereiken, wat hij daarvoor wil doen en wat dat mag kosten. De raad is vrij in de keuze van het aantal en de inhoud van de programma's. In de meeste gemeenten bestaat de programmabegroting uit tien tot vijftien programma's.

De volgende vragen staan centraal bij het opstellen van het programmaplan:

- 1 Waar gaat het over? (onderwerp)
- 2 Wat willen we bereiken? (resultaat)
- 3 Wat gaan we daarvoor doen? (maatregelen en output)
- 4 Hoe willen we dat dit wordt gedaan? (randvoorwaarden)
- 5 Wat mag het kosten? (input)

De punten 3 en 4 zal de raad grotendeels aan het inzicht van het college overlaten. Het college bestuurt immers binnen de kaders die de raad stelt. De programmabegroting is bij uitstek zo'n kader. De raad beperkt zich idealiter tot het stellen van

politiek relevante randvoorwaarden. Bijvoorbeeld dat burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken in de voorbereiding van een bepaald beleidsplan. Hier ontstaat vaak spanning tussen wat de raad aan kaders wil meegeven en welke ruimte het college nodig heeft om slagvaardig te besturen of om samen met maatschappelijke organisaties plannen te maken en problemen op te lossen.

➔ Kwaliteitseisen programmabegroting

De raad kan kwaliteitseisen stellen aan de programmabegroting en wel aan:

- De formulering van de doelstellingen
(met betrekking tot maatschappelijke effecten, congruentie van het programma en evalueerbaarheid)
Het doel van een *programma* kan AMORE geformuleerd worden: Ambitueus, Motiverend, Onderscheidend, Relevant en Echt
Doelstellingen van *programmaonderdelen* kunnen in termen van MAGIE gevat worden: Meetbaar, Acceptabel, Gecommuniceerd, Inspirerend en Engagerend.
De beschrijving van *wat moet worden gedaan* om de doelen te bereiken kunnen het beste SMART worden uitgedrukt: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
- De inzichtelijkheid in de kosten
- De informatiewaarde en de leesbaarheid ←

50

Productbegroting

De productbegroting, ook wel productraming genoemd, verzorgt het college. In dit document gaat het voornamelijk om de uitvoering van de programmabegroting. Het laat de keuzes van het college zien over de wijze waarop het de door de raad geformuleerde beleidsresultaten wil bereiken. De productbegroting is veel gedetailleerder ingevuld dan de programmabegroting. De nadruk ligt minder op beleid en meer op de verdeling van gelden over verschillende activiteiten. Budgetten voor een project of voor een relatief kleine organisatie zijn meestal niet terug te vinden in de programmabegroting, maar wel in de productbegroting.

De jaarrekening

Net als elk bedrijf moet ook de gemeente een jaarrekening overleggen. Dit is het beleidsmatige én financiële jaarverslag over het afgelopen kalenderjaar. Het college legt via de gemeenterekening verantwoording af aan de raad over het laatste begrotingsjaar en over het gevoerde bestuur. De raad kan zo controleren of de doelstellingen zijn gehaald zoals geformuleerd in de begroting, zowel

beleidsmatig als financieel. De gemeenterekening moet precies dezelfde opzet en indeling hebben als de begroting. Gemeenteraadsleden en alle andere geïnteresseerden kunnen zo een goede vergelijking maken tussen de gemaakte plannen en de stand van zaken.

Hulpmiddelen bij planning en control

De accountant

De gemeenteraad geeft een accountant opdracht om de jaarrekening van een goedkeurende verklaring te voorzien. De accountant toetst de doelmatigheid en rechtmatigheid van de jaarrekening, maar kan op verzoek van de raad (met name in de managementletter) ook advies geven.

De lokale rekenkamer

Sinds 1 januari 2006 worden gemeenteraden bij hun controlerende taak geholpen door de rekenkamer of de rekenkamerfunctie. De hoofdtaak van de rekenkamer is onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Jaarlijks wordt verslag uitgebracht aan de raad. Iedere gemeente vult de rekenkamer(functie) op haar eigen manier in. Een onafhankelijke rekenkamer bestaat uit minimaal 1 lid (niet-raadslid) en wordt benoemd door de raad. Grote gemeenten stellen zelf een rekenkamer in. Raden van kleinere gemeenten kiezen er vaak voor om in samenwerking met andere gemeenten in de regio een rekenkamer in te richten. Wanneer de raad kiest voor een rekenkamerfunctie, kiest hij uit zijn midden - al dan niet aangevuld met externe deskundigen - een aantal leden die de functie vervullen.

51

De lokale rekenkamers kunnen grotendeels zelf hun onderwerpen kiezen. De raad kan wel een verzoek tot onderzoek indienen bij de rekenkamer. Sommige rekenkamers doen ook wel eens een oproep aan burgers om onderzoeksideeën in te dienen. Suggesties worden beoordeeld op basis van criteria als maatschappelijk belang, financieel belang en risico's voor de gemeente. Soms worden burgers ook betrokken bij de uitvoering van een onderzoek. Het gemeentebestuur van Almere had bijvoorbeeld een leidraad opgesteld om burgers te betrekken bij beheer- en onderhoudsprojecten van de gemeente. Toen de rekenkamer deze leidraad wilde onderzoeken, plaatste zij de bewoners en hun ervaringen centraal in haar onderzoek.

De rekenkamers en de rekenkamercommissies hebben de wettelijke taak 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. De kamer kent alleen externe leden, heeft een eigen ambtelijke ondersteuning en budget, is 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. En de gemeenteraad moet regelen welke bevoegdheden de commissie krijgt, wat de samenstelling van de commissie is en welke ambtelijke ondersteuning de commissie krijgt. Tegenwoordig worden in veel rekenkamercommissies geen raadsleden (meer) benoemd, wat betekent dat het verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie in de praktijk vervaagt.

Er is nog geen volledig beeld van het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Er komt een evaluatie in 2010. Wel heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2008 in de *Staat van de Dualisering* al twee voornemens aangegeven aan de Tweede Kamer:

- 1 het verduidelijken van de afbakening tussen financiële en andere vormen van rechtmatigheidstoetsing
- 2 het maken van een wettelijke regeling om rekenkamercommissies de bevoegdheid te geven onderzoek te doen bij verbonden partijen (rekenkamers hebben deze bevoegdheid reeds).

Periodiek beleidsonderzoek

Het college kan periodiek onderzoek verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover op. Het college brengt vervolgens aan de raad schriftelijk verslag uit van de resultaten van de onderzoeken. In de praktijk blijkt deze periodieke beleidsevaluatie geen wezenlijke bijdrage te leveren aan de controlerende taak van de raad. De verplichting aan het college daartoe - op basis van een verordening van de raad, die overigens in weinig gemeenten bestaat - zal naar alle waarschijnlijkheid uit de wet worden geschrapt. Gemeenten blijken zelf in staat te beoordelen of en wanneer dergelijk onderzoek gewenst is.

3.3 Instrumenten bij de kaderstellende taak

De gemeenteraad heeft een aantal instrumenten tot zijn beschikking om zijn werk goed te kunnen uitvoeren. Sommige instrumenten worden vaker ingezet dan andere. Ook verschillen ze sterk in politiek gewicht.

Recht van initiatief

Het recht van initiatief houdt in dat een raadslid een voorstel op de raadsagenda kan plaatsen. Daarmee wordt het voorstel expliciet door de raad besproken. De raad beslist vervolgens wat er verder met het voorstel gedaan wordt. Hij kan bijvoorbeeld volstaan met het voorstel voor kennisgeving aan te nemen, maar kan het ook direct in de raad behandelen of het voor advies naar het college sturen. Vaak komt een initiatiefvoorstel tot stand met behulp van ambtelijke ondersteuning. Ambtenaren helpen dikwijls bij de financiële paragraaf die in veel gemeenten aan het voorstel moet zijn toegevoegd.

Via het recht van initiatief kunnen maatschappelijke organisaties hun onderwerp op de agenda van de raad krijgen. Daarvoor is een raadslid nodig dat de strekking van het initiatief ondersteunt en wil verdedigen in de raad. Een initiatiefvoorstel wordt steeds vaker in nauwe samenwerking tussen een raadslid en een organisatie geschreven. Dit levert een win/win-situatie op. De maatschappelijke organisatie krijgt aandacht voor haar kwestie en het raadslid kan zich profileren met het initiatief.

53

Recht van amendement

Een amendement is een wijzigingsvoorstel - een verandering van een tekst in de besluitvorming - dat ieder individueel raadslid kan indienen. Bijvoorbeeld om een uitzondering aan te geven op een beslissing of iets toe te voegen. Elke ontwerp-beslissing en ontwerpverordening die is geagendeerd voor de raadsvergadering, is amendeerbaar. Ook bij de formulering van een amendement kunnen raadsleden zich heel goed laten souffleren door maatschappelijke organisaties.

Moties

Er zijn drie soorten moties:

Moties van orde

De raad kan voorstellen om de behandeling van een agendapunt uit te stellen of de volgorde waarin de agendapunten worden behandeld, te veranderen.

Moties van afkeuring of van wantrouwen

In een motie van afkeuring spreekt de raad zijn afkeuring uit over het functioneren van één of meer leden van het college van B&W. Dit is een vrij zwaar instrument. Het wordt veelal gevoeld als een stevige waarschuwing van de raad aan het betreffende collegelid.

Nog verder gaat de motie van wantrouwen. Hierin wordt het vertrouwen in één of meer leden van het college opgezegd. Vaak is dit de definitieve stap naar ontslag van een wethouder.

Overige moties

Deze kan de raad indienen als hij de mening van een wethouder wil peilen of een uitspraak wil uitlokken. Dergelijke moties zijn vaak een soort verklaring van de raad gekoppeld aan een oproep, verzoek, opdracht of uitnodiging aan het college. Moties kunnen worden ingediend over een onderwerp dat helemaal niet is geagendeerd en waarvoor dus ook helemaal geen voorstel is gedaan. Ze vormen een mooi instrument voor de indiener om ergens aandacht voor te vragen zonder dat het onderwerp op de agenda staat. Als de motie een bevoegdheid van het college betreft, heeft het college het recht om deze naast zich neer te leggen. Maar het college kan de motie ook geheel of gedeeltelijk overnemen.

54

Een raadslid hoeft een motie lang niet altijd zelf te bedenken. Steeds vaker gaan maatschappelijke organisaties met een idee voor een motie 'de boer op' om te bezien bij welke politieke partij ze de meeste kans maken om de motie ingediend te krijgen. Vaak werken politieke partijen hierin ook samen, omdat een motie die door meer partijen is ingediend altijd al meer draagvlak heeft (en dus sneller overgenomen zal worden) dan een motie die van één partij afkomstig is.

Recht op ambtelijke bijstand

Elk raadslid heeft recht op ambtelijke bijstand. De gemeenteraad kan zelf bepalen op welke manier hij de ambtelijke ondersteuning van raadsleden wil organiseren. Dit kan door middel van algemene persoonlijke ondersteuning, dus door een griffie of door ambtenaren uit de ambtelijke organisatie. Daarnaast kan de raad kiezen voor fractieondersteuning; ook hier bepaalt hij zelf in een reglement hoe deze eruit ziet. Elke fractie heeft dan eigen meer politieke ondersteuning. Dit gebeurt met name in de grotere gemeenten.

De gemeenteraad werkt met fractieondersteuning. Fractiemedewerkers zijn daarom vaak interessante contacten voor organisaties en burgers. De fractiemedewerkers zijn goed op de hoogte van de standpunten en politieke lijn van hun eigen fractie en kunnen organisaties en burgers verwijzen naar de juiste contactpersoon daarbinnen. Zij vormen ook vaak een waardevolle informatiebron over

raadszaken in het algemeen. Voor een fractiemedewerker is het belangrijk goed vindbaar en bereikbaar te zijn voor vragen. Daarmee verlagen zij ook de werkdruk van de raadsleden.

Interactieve beleidsvorming

Steeds vaker wordt beleid gemaakt op basis van gezamenlijkheid: de inbreng van de betrokkenen is daarbij minstens zo belangrijk als de inbreng van de ambtenaren die het beleid moeten maken. Participatie van bewoners, wijken en belangenorganisaties is op veel onderwerpen verplicht en wordt gedaan door middel van inspraakrondes. Van interactieve beleidsvorming is sprake wanneer een gemeente samen met de betrokkenen nieuw beleid wil ontwikkelen (of bijvoorbeeld een park of speeltuin wil aanleggen). Dan wordt een - vaak langer lopend - proces gestart waarbij in verschillende fasen verschillende groepen belanghebbenden worden geconsulteerd.

In alle vormen van interactie met de gemeente kunnen maatschappelijke organisaties een belangrijke inbreng hebben. Vaak worden niet alleen de organisaties zelf benaderd voor hun expertise en ervaring met het onderwerp, maar kan ook de achterban van de organisaties erbij worden betrokken. Hoe meer mensen in een vroeg stadium bij een plan worden betrokken, hoe groter de kans op draagvlak voor het uiteindelijke plan. Maatschappelijke organisaties vormen hierbij vaak een belangrijke partner voor de gemeente.

Veel gemeenteraden doen maatschappelijke verkenningen. Dit is een eigen onderzoek van de raad naar maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de gemeente. Tijdens zo'n verkenning kunnen raadsleden in gesprek gaan met maatschappelijke organisaties, burgers en andere betrokkenen. Omgekeerd kunnen die ook een aantal raadsleden vragen om een maatschappelijke verkenning op hun eigen terrein te organiseren.

55

3.4 Instrumenten bij de controlerende taak

Binnen de financiële cyclus vindt een belangrijk deel van de politieke verantwoording van het gemeentebestuur plaats. Daarnaast hebben gemeenteraadsleden de beschikking over een aantal instrumenten om hun controlerende taak uit te voeren, waarin raadsleden van iedere afzonderlijke fractie eigen keuzes maken.

Informatierecht

Het vragenrecht is een middel voor raadsleden om informatie in te winnen over (lopend) beleid of om aandacht op een bepaalde kwestie te richten. Raadsleden stellen ook vaak vragen aan het bestuur of bestuursorganen van de gemeente voor (of mede namens) een externe partij. In de praktijk worden verschillende vormen van informatierecht gebruikt. Dat zijn: inlichtingen, mondelinge en schriftelijke vragen.

Inlichtingen

In de meeste gemeenten is afgesproken dat vragen van raadsleden aan ambtenaren alleen gaan over feitelijkheden en niet al te veel tijd kosten. Politiek gevoelige informatie of een tijdrovende vraag loopt meestal via de griffier en/of de wethouder.

Mondelinge vragen

Aan het begin van een commissie- of raadsvergadering kunnen raadsleden vragen stellen aan het college. Deze vragen worden zo mogelijk direct beantwoord. Het stellen van een mondelinge vraag is één van de minst zware politieke middelen die een raadslid ter hand kan nemen om een actueel punt aan de orde te stellen. Vaak worden de vragen aan het begin van de vergadering in één rondvraagronde gesteld.

Schriftelijke vragen

Het middel 'schriftelijke vragen' is zwaarder dan mondelinge vragen. Schriftelijke vragen worden vaak ook gepubliceerd of doorgestuurd naar de pers. Hiermee kunnen raadsleden goed aan de gemeente laten zien dat een bepaald onderwerp belangrijk is voor henzelf en hun fractie. Soms dienen fracties ook gezamenlijk schriftelijke vragen in. Op de gestelde vragen moet het college, afhankelijk van het reglement van orde, binnen 4 tot 6 weken antwoord geven. Voor raadsleden is een schriftelijke vraag interessant, omdat zij daarmee een mogelijk knelpunt getackeld hebben en er alvast in de gemeenteraad aandacht voor gevraagd hebben.

Recht van interpellatie

Raadsleden kunnen rondom een zwaarwegend onderwerp een interpellatiedebat aanvragen. Dit gebeurt vaak bij vermeende fouten van het college, als er zaken niet goed gaan, in geval van fraude of bij een actueel thema waar direct op ingespeeld moet worden. In het reglement van orde staat een termijn vermeld waarbinnen een dergelijk debat dan gehouden moet worden. Vaak is er niet alleen voor het college, maar ook voor de andere raadsleden enige voorbereidingstijd nodig, omdat er stukken bestudeerd moeten worden.

Recht van onderzoek (enquête)

De raad kan op verzoek van een of meer raadsleden besluiten om een onderzoek naar het beleid van het college of van de burgemeester in te stellen. Dit enquête-recht versterkt de controlerende rol van de raad ten opzichte van het gemeentebestuur. Als het tijdens het onderzoek nodig blijkt om (ex)gemeentebestuurders en (ex)ambtenaren te laten optreden als getuige of deskundige, dan mag de raad dat doen. De onderzoekscommissie bestaat uit minimaal drie raadsleden die zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak en het verloop van het onderzoek.

3.5 Strategie bepalen als raadslid

Een goede voorbereiding is het halve werk. Dat gaat ook op voor het kiezen van de goede strategie om een onderwerp in de raad aan de orde te stellen.

Als voorbereiding is het zinvol om een korte analyse te maken aan de hand van de volgende vragen:

- Wat wil ik bereiken?
- Valt het onderwerp onder de verantwoordelijkheid van de raad of het college?
- Is er al beleid? Zo ja, hoe staat het met de uitvoering ervan? Zo neen, hoe wil ik het onderwerp dan agenderen?
- Wie hebben verder invloed op de beslissing?
- Welke belangen en argumenten hebben de verschillende spelers in het veld?
- Met welke organisaties en partijen is samenwerking nuttig op dit onderwerp?
- Hoe liggen de verhoudingen in de raad; met wie kan ik samenwerken, met wie juist niet en wie hebben hier in het verleden al iets mee gedaan?
- Wie moet ik nog weten te overtuigen?

57

Na deze analyse is de strategie te bepalen. In principe gaat het om een keuze uit de drie strategietypen Laboratorium, Markt en Arena. De belangrijkste kenmerken hiervan staan beschreven in de tabel op pagina 58.

Deze drie strategieën sluiten elkaar niet uit. Integendeel, vaak begint iemand met een laboratoriumstrategie, maar ziet zich uiteindelijk toch genooddaakt de arena in te gaan. Het is wel belangrijk van tevoren goed na te denken welke strategie u als eerste inzet en uw kansen af te wegen.

De vraag is vooral waar het accent ligt. Wanneer de zaak nog vrij open ligt en inhoudelijke argumenten ertoe lijken te doen, is het laboratorium zinvol. Als duidelijk is dat andere partijen bereid zullen zijn u tegemoet te komen wanneer u iets voor hen kunt betekenen, kan de markt de juiste keus zijn. De arena is de aangewezen weg als er een doorbraak moet worden geforceerd.

De gedachte "Ik heb goede argumenten, dus ik kan iedereen overtuigen" is niet altijd effectief. Evenmin is het altijd inzetten op een win-win-situatie verstandig, want soms zijn er eenvoudigweg te weinig gezamenlijke belangen. Vechten heeft soms wel succes op korte termijn, maar kan de verhoudingen voor langere tijd schaden.

<i>Laboratorium</i>	<i>Markt (win-win)</i>	<i>Arena</i>
<i>samenwerken en overtuigen</i>	<i>een deal maken, iets uitruilen</i>	<i>de strijd aangaan</i>
<i>gericht op het inhoudelijke doel</i>	<i>oog voor elkaars belangen</i>	<i>tactisch opereren om eigen doel te bereiken</i>
<i>als informatie en belangen gedeeld kunnen worden</i>	<i>als ergens specifieke steun voor bestaat of nodig is</i>	<i>als de verschillen groot zijn</i>
<i>uitgaan van de waarheid</i>	<i>allen deels hun zin</i>	<i>ieder presenteert eigen feiten</i>
<i>ook zwakke punten laten zien</i>	<i>gaat meer om behoeften en belangen dan om sterk/zwak</i>	<i>zwakte wordt uitgebuit</i>
<i>macht speelt een onbelangrijke rol</i>	<i>er is een machtsbalans en men is zich daar bewust van</i>	<i>macht wordt uitgespeeld</i>

Tabel 1 Strategietypen

Een stadsdeel- secretaris over het lokale samenspel

*Welke rol heeft u als stadsdeel-
secretaris in het lokaalbestuurlijke
samenspel?*

Mijn rol is vergelijkbaar met de van de gemeentesecretaris in de meeste gemeenten. Ik ben verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en leg daarvoor verantwoording af aan de stadsdeelvoorzitter, de voorzitter van het dagelijks bestuur, te vergelijken met een burgemeester. Het dagelijks bestuur (vergelijkbaar met het college van B&W) is de werkgever van de ambtelijke organisatie. Om het politieke besluitvormingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen overleggen de stadsdeelvoorzitter en ik met de voorzitter van de deelraad en de griffier over wat de deelraad op de agenda wil hebben en hoe we dat zo goed mogelijk kunnen organiseren. Het gaat dan om het afstemmen van de agenda en het leveren van de informatie waar de deelraad om heeft gevraagd. Met de griffier bestaat een goede relatie van geven en nemen met respect voor elkaars rollen en tegengestelde belangen. We weten allebei dat we uiteindelijk gezamenlijk

verantwoordelijk zijn voor één proces. Om een wij-zij cultuur te voorkomen is frequent contact met de griffier van belang. Overigens wordt het spel bij ons over het algemeen goed gespeeld. In negentig procent van de gevallen komt de raad er met het dagelijks bestuur wel uit. En wat de procedures betreft, daarbij heb je altijd te maken met mensen die streng in de leer zijn en mensen waarbij dat minder het geval is.

*Welke gevolgen heeft het dualisme
voor uw rol als stadsdeelsecretaris?*

Vóór het dualisme was wel eens onduidelijk naar wie de ambtelijke organisatie verantwoording moest afleggen. Nu is het heel helder: het dagelijks bestuur en niet de deelraad. Ik ben daar ook heel duidelijk en principieel in. In deze nieuwe situatie kunnen ambtenaren onafhankelijker opereren, doordat zij verder van het politieke spel af zitten. Wel is het van belang om je steeds bewust te zijn van die verschillende rollen, ook als je als ambtenaar eens een andere persoonlijke mening hebt dan het dagelijks bestuur heeft.

Hoe is de ondersteuning van raadsleden geregeld?

Een raadslid dat ambtelijke bijstand wil hebben, dient daarvoor een officieel verzoek bij mij in. Ambtenaren dragen

zelf geen verantwoordelijkheid en zijn daarom kwetsbaar, zij moeten bij een verzoek om informatie altijd toestemming hebben van de betreffende portefeuillehouder. Maar we tillen daar niet altijd zwaar aan, bijvoorbeeld als het om algemene gegevens gaat of als raadsleden contact zoeken met ambtenaren omdat ze bezig zijn om hun mening over een bepaald onderwerp te vormen. Bij politiek gevoelige kwesties waarover het dagelijks bestuur nog geen besluit heeft genomen, ligt dat anders. In het algemeen is van belang dat binnen de organisatie en binnen de deelraad duidelijkheid bestaat over de rollen die iedereen heeft. We hebben die afspraken en verantwoordelijkheden ook vastgelegd.

Toch merken we ook dat in de deelraad behoefte bestaat aan soms zeer gedetailleerde informatie. Er bestaat een spanning tussen het besturen op hoofdlijnen en de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Voor de ambtelijke organisatie betekent dat een behoorlijke werkdruk.

Welke positie heeft de ambtelijke organisatie in het gehele samenspel met de deelraad, burgers en maatschappelijke organisaties?

Burgers komen met vragen en klachten, die meestal met specifieke uitvoeringskwesties te maken hebben. Dat is een redelijk autonoom proces,

dat losstaat van de manier waarop je het lokale bestuur inricht. Wat wel nieuw is, zijn de bijeenkomsten met burgers, maatschappelijke organisaties en de politiek over wisselende onderwerpen. Wij hebben bijvoorbeeld 'burgeravonden'. Die organiseert de deelraad als middel om in gesprekken te gaan met burgers. Het dagelijks bestuur en ambtenaren zijn daar alleen als toehoorder bij. Bij raadsvergaderingen zijn ambtenaren op verzoek van een portefeuillehouder aanwezig om informatie over een bepaald onderwerp te geven. Verder denk ik dat commissievergaderingen voor ambtenaren interessant kunnen zijn om gevoel te krijgen voor de politieke verhoudingen, omdat daar de inhoudelijke debatten gevoerd worden.

Een griffier over het lokale samenspel

Hoe kijkt u aan tegen het gemeentebestuur anno 2010?

Voor de inwoners is de gemeente de eerste overheid, het dichtstbij. Waar onderwerpen direct de belangen van bewoners raken, komen mensen wel degelijk in beweging en weten ze goed de weg te vinden naar de raad of het college.

De raad heeft zijn positie versterkt door niet door te slaan in de ontvlechting (van de wethouders uit de raad), maar door te focussen op inhoud en zich naar buiten te richten in plaats van te blijven hangen in praten over rollen en procedures.

In Hardenberg leidde dat tot een bestuurscultuur van onderling vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Dat geeft ruimte om je op de inhoud te concentreren. Of zoiets lukt, is afhankelijk van de lokale bestuurscultuur en hoe mensen lokaal in elkaar zitten. Bij een nieuwe raadssamenstelling wordt het natuurlijk wel weer spannend om de inhoudelijke focus vast te houden, maar het bestaande bestuursklimaat biedt wel een goede basis.

Hoe gaan raad en college met elkaar om in het lokaal bestuurlijke samenspel?

Bij het naar buiten treden als gemeentebestuur is er bewust voor gekozen om als raad toebehoort te zijn bij een actief college en als college toebehoort bij een actieve raad. Respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid maken dat mogelijk. Maar het betekent ook loslaten en vertrouwen in elkaar. In Hardenberg is er een grote onderlinge verbondenheid en vertrouwen in elkaars motieven en elkaars kunnen. In de samenwerking wordt een grote openheid betracht. Er is geen domeinafperking. Een voorbeeld is dat de raadsgriffier bij de bezoeken van het college aan de kernen (elke laatste vrijdag van de maand) gewoon mee gaat.

De wethouders komen bij vergaderingen van hun fractie, daar is nooit krampachtig over gedaan zoals elders vaak wel bij de invoering van de dualisering. De aanwezigheid van wethouders is ook in beider belang: zij zijn toch het gezicht van de partij in de dagelijkse praktijk. Ook hier geldt weer dat je vanuit de inhoud met elkaar moet afstemmen met respect voor elkaars rol en functie. Het presidium heeft een belangrijke functie als klankbordgroep en stuurgroep: het is een platform om met elkaar te bespreken wat je beoogt met een proces. Het gaat om afstemming van college, raad en ambtelijke organisatie. Er vinden geen inhoudelijke

lijke discussies plaats; er wordt regie gevoerd op processen en geëvalueerd op gedane zaken (op proces en regie). In het presidium is men zich bewust van de waarde van de ontstane bestuurscultuur en het behoud ervan.

Welke rol speelt de griffier in het lokale bestuurlijke samenspel?

De griffier is bij uitstek de adviseur en procesmanager van de raad. Vanuit die stevige positionering kan hij ervoor zorgen dat de raad goed in het proces komt en de goede inhoudelijke discussie kan voeren. Essentieel in het hele spel is de relatie met de burgemeester en de gemeentesecretaris. De burgemeester als voorzitter van zowel raad als college en de gemeentesecretaris als adviseur van het college en directeur van de organisatie. Als zij gedrieën op de goede manier nadenken over hoe de processen vanuit de inhoud vorm te geven en de belangen van de verschillende geledingen goed op het netvlies houden, bouwen ze aan vertrouwen en ontstaat de ruimte om je op de inhoud te concentreren.

Als griffier kun je bruggenbouwer voor de raad zijn, naar het college, naar de individuele wethouders en naar de ambtelijke organisatie. Ik werk er als griffier aan dat het college er vertrouwen in heeft dat ik niet alleen de raad ondersteun, maar ook oog heb voor de belangen van het college en

de organisatie. Ik realiseer me dat het 'werkniveau' van de raad een andere is: de raad stuurt aan op hoofdlijnen en het college stuurt op de uitvoering. Zo treed ik als griffier de betrokken participanten ook tegemoet.

Wat betekent dit voor het samenspel met de burger en maatschappelijke organisaties?

De raad is zichtbaar in de lokale samenleving en participeert ook zichtbaarder. Dat geldt overigens ook voor het college. De raad luistert vooral naar wat er leeft in de kernen en wijken, en hoe dingen worden beleefd. Dat raadsleden parttime volksvertegenwoordiger zijn heeft eigenlijk vooral voordelen, omdat je naast je raadslidmaatschap ook nog als burger, ondernemer of anderszins deelneemt in de maatschappij. Dat maakt dat je meer kunt luisteren en horen wat er speelt.

Goede ervaringen hebben de raadsleden in Hardenberg opgedaan met bijeenkomsten waarin ze met verschillende betrokken partijen in gesprek gaan op een bepaald thema, zoals jeugdbeleid. De raad kan dit zelf laten organiseren door de griffie, maar ook aan het college vragen het te organiseren.

In de samenwerking met het college in participatieprocessen kan de raad naast een luisterende rol aan de voorkant van beleidsprocessen ook heel goed – achteraf – een toetsende rol innemen.

4

POLITIEK EN BURGER

66



Het samenspel tussen politiek en burger is hét middel voor de raad om de goede kennis en informatie te verwerven over wat er lokaal speelt. Raadsleden kunnen het samenspel met maatschappelijke organisaties invullen op een manier die bij hen past. Daarbij hebben zij rekening te houden met veel verschillende partijen en verwachtingen. Het raadswerk vereist kennis en kunde en een effectieve communicatie.

4.1 Het samenspel als vertrekpunt

Vanuit wat er leeft in de gemeente, stelt de gemeenteraad kaders voor het college en controleert hij of het bestuur binnen deze kaders goed wordt uitgevoerd. Gemeenteraadsleden geven deze rol vorm langs de lijn van de politieke kleur, op basis waarvan zij in de gemeenteraad zijn gekozen. Hoe zorgen zij dat zij hun kiezers goed vertegenwoordigen? Dat wat leeft in de gemeente, inderdaad op de agenda van het lokale bestuur komt? Dat deze wensen worden meegenomen in de kaders voor het beleid? En dat dat ook achteraf controleerbaar in de uitvoering terugkomt? Dat is de uitdaging van de raadsleden, van de fractie en van de raad als geheel.

Visie en keuzes

Voor deze uitdaging is vooral het samenspel tussen de gemeenteraad en organisaties en burgers heel belangrijk, omdat zo de raad informatie en kennis opdoet die helpt bij het invullen van zijn rollen. Er zijn verschillende manieren om dit samenspel vanuit de raad in te richten. Zo vergroten hoorzittingen, werk- en wijkbezoeken, publieke debatten en rechtstreekse uitzendingen van raadsvergaderingen op de lokale TV de herkenbaarheid van de lokale politiek en maken ze deze transparanter. Ruimte bieden voor burgerinitiatieven, het organiseren van raadssprekuren, het houden van een politieke markt of een digitaal burgerpanel zijn manieren om de burgers daadwerkelijk bij de besluitvorming te betrekken.

Hoe je het samenspel vormgeeft, is niet alleen af te leiden uit de formele taken van de raad (kaders stellen, vertegenwoordigen en controleren). Er schuilt ook een politieke visie achter. Vaar je als raad, fractie of raadslid op het mandaat dat kiezers je voor vier jaar hebben gegeven? Of geef je ook in die vier jaar zelf de bewoners en organisaties een duidelijke inbreng in het beleid en zet je in op actief samenspel? In vaktaal heet dit de spanning tussen representatieve (vertegenwoordigende) en participatieve (deelnemende) democratie. Voor de raad als geheel, voor de verschillende fracties en voor individuele raadsleden is het belangrijk om na te denken hoe zij in het samenspel met burgers en maatschappelijke organisatie willen opereren.

Aandachtspunten in het samenspel

<i>Raad</i>	• Welke ruimte krijgen burgers voor inbreng tijdens vergaderingen? • Over welke lokale thema's worden burgers en maatschappelijke organisaties actief geraadpleegd? • Waarvoor en hoe worden interactieve beleidsprocessen ingezet en welke rol speelt de raad daarin? • Hoeveel wijk- en werkbezoeken legt de raad af? • Hoe wordt de communicatie naar de buitenwereld (zoals persberichten en contacten met lokale journalisten) geregeld?
<i>Fractie</i>	• Wat is de visie op het samenspel? • Hoe moet het beleid in de gemeente tot stand komen? • Wat is de visie op participatie in de besluitvorming? • Welke rol wil de fractie spelen in interactieve trajecten? • Hoe vaak wil de fractie zich bij bewoners laten zien en hoe?
<i>Raadslid</i>	• Met welke partijen (wijken, organisaties, bestuurders, leden) wilt u contact onderhouden? • Hoe vaak wilt u 'naar buiten' gaan? (bij grote bijeenkomsten of ook op de koffie) • Hoe bent u te vinden? (site gemeente, eigen website) • Hoe bent u te bereiken? (belbaar, e-mail, spreekuur, chat-sessies) • Hoe stemt u activiteiten in het samenspel af met fractiegenoten? (wijken en thema's verdelen)

Tabel 2 Aandachtspunten in het samenspel

Stijlen van volksvertegenwoordiging

Raadsleden hebben individueel veel ruimte om het samenspel in te vullen. Elk raadslid doet dit op zijn eigen manier. Daarin kunnen de leden van een fractie elkaar goed aanvullen. Pieter Tops en Stavros Zouridis hebben in hun boek *De binnenkant van de politiek* (2002) diverse stijlen van volksvertegenwoordiging in kaart gebracht. Daarin komen de verschillende kwaliteiten van raadsleden naar voren en hun manier van kijken naar politiek en vertegenwoordiging. Raadsleden kunnen binnen hun eigen fractie bespreken welke stijl of stijlen ieder hanteert en welke kwaliteiten daarbij horen. Zo kunnen de verschillende kwaliteiten binnen de fractie gericht worden benut in het samenspel. De mogelijke stijlen en staan hieronder op een rijtje, door ons aangevuld met mogelijke rollen in het samenspel.

<i>Dominante stijl</i>	<i>Kwaliteiten</i>	<i>Rol in het samenspel*</i>
<i>Ombudsman</i>	• heeft een sterke maatschappelijke oriëntatie • investeert in maatschappelijke contacten • is herkenbaar in de lokale samenleving	• brengt wensen van burgers in de raad • heeft veel aandacht voor het betrekken van burgers in de beleidsvorming • is spil in het samenspel, hoort veel en kan verbinden
<i>Partijpoliticus</i>	• weet goed wat ie wil • heeft een uitgewerkte, inhoudelijke strategie • hanteert het verkiezingsprogramma als uitgangspunt • heeft een duidelijk profiel	• is gericht op de eigen achterban • beoogt verbinding tussen zijn interne en externe rol als gemeenteraadslid • benut samenspel voor eigen visie en standpunten, heeft niet altijd 'ruimte' om te luisteren
<i>Bestuurder</i>	• bezit een grote hoeveelheid dossierkennis • heeft een constructieve houding • beperkt zich tot het sturen op hoofdlijnen; kan afstand nemen van details	• is minder zichtbaar • kan zaken op het stadhuis voor elkaar krijgen, is geduldig • is intern gericht, op ambtelijke organisatie en college
<i>Coach</i>	• verbindt belanghebbenden vanuit een achterliggende politieke filosofie • heeft weinig behoefte om inhoudelijk te scoren • is procesgericht • verbindt hoofdlijnen en details	• is een netwerker, gericht op individuele contacten • probeert 'samen' tot een oplossing te komen, verwijst en bemiddelt • luistert en moedigt mensen aan hun zaken naar voren te brengen
<i>Volger</i>	• doet 'gewoon' raadswerk zonder daar expliciet opvattingen over te hebben • heeft een rustige, relativerende inbreng • is betrouwbaar, loyaal en voorspelbaar, maakt weinig vijanden	• is beschikbaar en benaderbaar voor mensen, altijd bereid om te helpen • kent zijn zaken - dat maakt hem een goede vraagbaak • is gericht op controle van de uitvoering door het college, niet op nieuwe initiatieven

Tabel 3 Stijlen van raadsleden

* Bron: Tops en Zouridis (2002). De rol in het samenspel is door De Beuk verder uitgewerkt.

4.2 Balanceren voor raadsleden

Aan individuele raadsleden worden veel eisen gesteld in het samenspel, waarbij ze steeds moeten balanceren tussen veel verschillende verwachtingen van ook nog eens verschillende doelgroepen. Zo moeten zij aan de ene kant stevige opvattingen hebben en tegelijkertijd laten zien dat zij goed kunnen luisteren naar de wensen van burgers en organisaties die hen benaderen. Ook moeten zij zich profileren ten opzichte van andere politieke partijen en aan de andere kant wel met deze partijen samenwerken. Zij moeten dus zowel op straat als in de raad steeds een evenwicht vinden.

Op straat: omgaan met verwachtingen

Raadsleden worden geconfronteerd met verschillende doelgroepen en verzoeken variërend van afschaffing van regels voor ondernemers tot ondersteuning van milieuorganisaties, goed schoolvervoer en een nieuwe skatebaan voor jongeren. Of ze worden aangesproken in een winkel over een losse stoeptegelf of vuilnis op straat. Omgaan met mondige burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties is niet alleen lastig voor professionals, maar ook voor raadsleden. Overal aan voldoen is onmogelijk en niet wenselijk (omdat het kan leiden tot cliëntelisme). Het is belangrijk dat raadsleden zich realiseren wat ze wel kunnen, voordat ze (lastige) contacten misschien gaan vermijden. Raadsleden kunnen wel signaleren en agenderen dat er problemen zijn in de gemeente, maar geen toezeggingen doen over maatregelen of een aanpak van problemen. Daarvoor moeten zij verwijzen naar de wethouder. Ondernemers, burgers en organisaties spreken raadsleden echter aan in de verwachting dat zij, als gekozen volksvertegenwoordigers, hun problemen zullen willen en kunnen oplossen. Deze dilemma's kunnen zich ook voordoen in participatietrajecten. Het helpt om dan goede afspraken te hebben over de rol van belanghebbenden én van raadsleden.

71

➔ Tips voor als u wordt aangesproken

- Wees duidelijk over uw eigen positie: benoem zo nodig uw mogelijkheden en beperkingen. Zorg dat u altijd weet welke betekenis u als raadslid kunt hebben per concrete situatie.
- Geef mensen die u aanspreken, een tip om contact op te nemen met een bepaalde dienst, organisatie of persoon. Of wijs op de klachtenregeling van de gemeente.
- Moedig mensen aan om zelf oplossingen te bedenken. Als iemand bijvoorbeeld een trapveldje in zijn buurt wil, kunt u de suggestie geven een goed plan te maken, daar bondgenoten bij te verzamelen en te benutten wat de

mogelijkheden aan burgerinitiatieven zijn. En adviseer in het wijk-programma te kijken wat er aan sportbeleid is.

- Durf als het om een wens gaat die tegen uw partijvisie of een eerder genomen besluit ingaat, ook met de betreffende persoon in gesprek te gaan over diens zienswijze. En vertel meer over de achtergrond van het besluit.
- Stel naar aanleiding van het gesprek in de raad een mondelinge of schriftelijke vraag of doe een beroep op het initiatiefrecht, zodat het onderwerp op de raad op de agenda komt.

Het is behulpzaam om rekening te houden met de verschillende doelgroepen onder burgers. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de verschillende burgerschapsstijlen en aangrijpingspunten om deze te benaderen. ←

In de raad: verschillende doelgroepen

Ook bij een optreden in de raadszaal moeten raadsleden tegemoet komen aan verschillende verwachtingen. Burgers, aanwezig op de publieke tribune of thuis met de lokale tv-zender aan, verwachten een scherp debat, dat ze vervolgens vaak ervaren als politiek gekissebis. Of ze hopen iets te horen dat henzelf goed uitkomt, terwijl ze tegelijkertijd verwachten dat de gekozen raadsleden alle belangen goed afwegen. Daarnaast hebben raadsleden rekening te houden met de eigen fractiecollega's, die in het verhaal graag de fractiestandpunten herkennen. De collega's van de coalitie (of oppositie) in de raad horen graag een bevestiging van hun eigen redenering. De raad als geheel verwacht een bijdrage aan de raadsbrede discussie. Zo worstelen raadsleden tussen een scherpe mening en laten horen dat ze andere opvattingen gehoord hebben en begrijpen. Zij laveren tussen persoonlijke profilering, politieke profilering en samenwerking binnen de raad.

72

→ Balanceren tussen doelgroepen en verwachtingen

- Voor elke doelgroep geldt: profileer u vooral door duidelijk en concreet te zijn.
- Motiveer uw standpunt vanuit een politieke keuze of partijopvatting.
- Kies bewust voor samenwerking of juist afzetten tegen andere partijen/college.
- Wees u bewust van verschillende subdoelgroepen in uw publiek; realiseer u ook wanneer er sprake is van concurrerende subgroepen. Benoem de verschillende groepen: voor de ondernemers, voor de ouderen...
- Zorg dat u op de hoogte bent van de behoeften en belangen van uw publiek/doelgroep en span u in om daar een brug naar te slaan. Geef aan: "In gesprekken met jongeren is mij duidelijk geworden dat..."

- Vertoon consequent gedrag. Niet de ene dag zeggen dat u voor speel-mogelijkheden in de openbare ruimte gaat en de volgende dag als prioriteit aangeven dat u overal meer huizen wilt bouwen in de gemeente. ←

4.3 Kaders stellen vanuit het samenspel

Vertalen naar beleid

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de raad het besturen en de uitvoering van beleid overlaat aan het college en zich richt op het stellen van kaders en het controleren van beleid. Dat is soms best lastig, want burgers komen vaak met losse klachten of problemen. Het raadslid moet proberen verzoeken van burgers te vertalen naar een vraag over het beleid of de wijze waarop het college dat uitvoert. Bovendien wil of kan een raadslid niet alle problemen oplossen. Soms is de oplossing van het ene probleem een nieuw probleem voor anderen. Verschillende belangen moeten worden afgewogen.

→ Tips voor het kaders stellen

- Zorg dat u de partijvisie en -standpunten als toetsingskader in uw hoofd hebt om zaken af te wegen.
- Weet welke keuzes eerder zijn gemaakt, in de programmabegroting, beleidsvoornemens etc.
- Weet welke mogelijkheden de gemeente en diverse andere partijen hebben om bepaalde vraagstukken aan te pakken. De gemeente kan maar weinig alleen.
- Doe regelmatig een stap terug om te kijken hoe allerlei op het eerste gezicht losse vragen samengebracht kunnen worden en naar een hoger niveau getild - voorbij een ad hoc oplossing.
- Kijk voorbij details. De raad gaat niet over een lantaarnpaal in de straat, maar over het totale onderhoud van de openbare ruimte.
- Durf te agenderen. Via het initiatiefrecht kunnen raadsleden direct de agenda van de raadsvergadering beïnvloeden.
- Werk samen met andere partijen. Zo vindt u een bredere draagvlak voor een voorstel. Ideële coalities worden door burgers zeer gewaardeerd. Per thema kunt u met verschillende andere partijen samenwerken. Kijk ook eens buiten de coalitie of oppositie.
- Maak het niet ingewikkelder dan het is. Een goed plan past op een half

A4-tje en de ambtelijke ondersteuning kan helpen om door te rekenen of het haalbaar is.

- Werk ook samen met het college. De raad formuleert een aantal criteria en laat de uitwerking van de notitie over aan het college (de ambtelijke organisatie). Vervolgens toetst de raad deze notitie aan de geformuleerde criteria en neemt het zo gezamenlijk geformuleerde kader aan. Zo heeft het college vooraf al enige invloed op de kaders, waar het later op afgerekend wordt. ←

Tips voor het stellen van controleerbare kaders zijn te vinden in bijlage 2.

In samenspel met maatschappelijke organisaties

Een handige manier om kaders te stellen die aansluiten bij de praktijk, is om samen te werken met maatschappelijke organisaties. Zij kunnen raadsleden helpen in hun kaderstellende rol. Neem het voorbeeld van een zelforganisatie die iedere keer weer moet lobbyen om de jaarlijkse subsidie van de gemeente te krijgen. Dit kost die organisatie veel tijd en geld, maar de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad ook. Raadsleden kunnen samen met die organisatie en met andere organisaties een kaderstellend voorstel maken gericht op het ondersteunen van zelforganisaties, vanuit een visie op het gezamenlijk bouwen aan de samenleving. Zo kan een kader ontstaan met het onderbouwde verzoek om de subsidies aan organisaties als deze niet meer jaarlijks, maar driejaarlijks te gaan verstrekken, wat een win/win-situatie oplevert met draagvlak.

Door aan de voorkant van de besluitvorming te investeren in het contact met burgers, kan het besluitvormingsproces in latere fasen soepeler verlopen. Als maatschappelijke organisaties en bewoners aan het begin van de besluitvorming worden betrokken, scheelt dat vaak achteraf veel tijd in inspraak.

De afgelopen jaren vond in veel gemeenten discussie plaats over wie in het duale stelsel bij de voorbereiding en uitvoering van beleid in contact treedt met externe partijen. Aan de ene kant zoekt het college, vanuit zijn bestuurlijke taak en zijn beleidsvoorbereidende rol, contact met maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Aan de andere kant gaan ook raadsleden op pad om te luisteren naar wensen en opvattingen die in de stad leven, om zo hun volksvertegenwoordigende rol te kunnen invullen. Hoe adequater de informatie die zij ontvangen, hoe beter zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen.

→ Tips van raadsleden voor organisaties

Raadsleden kunnen organisaties helpen hun maatschappelijke rol in het lokale samenspel goed te vervullen. Dat kunnen zij doen door organisaties en burgers die hen aanspreken, te adviseren over hoe de gemeente te benaderen:

- **Voortdurend goede contacten onderhouden met de verschillende spelers in het politieke krachtenveld.**

Wanneer een partij de gemeente alleen benadert als er een probleem speelt, zijn er al kansen gemist. Om voor de langere termijn te investeren in goede contacten met de gemeente kunnen zij mensen uitnodigen, voor bijvoorbeeld een tentoonstelling, een bijeenkomst of een informatief bezoek. Zij kunnen ook informatie opsturen (nieuwsbrieven). Vraag hen om u als raadslid niet alleen te informeren over de problemen, maar ook succes-verhalen te vertellen.

- **Onderzoeken wie in een specifiek geval het beste te benaderen is.**

De organisatie zou moeten nagaan wat het meest opportuun is: contact met de wethouder, met de portefeuillehouders in de raad of met allebei? Wanneer een onderwerp nieuw is en de organisatie het wil agenderen zodat er beleid op wordt gemaakt, is het voor de hand liggend om in eerste instantie de wethouder in wiens portefeuille het onderwerp thuishoort, schriftelijk of mondeling te informeren. Maar zeker wanneer het vermoeden bestaat dat de wethouder het onderwerp niet zelf actief zal agenderen of dat bij de raad niet voor elkaar zal krijgen, is het slim raadsleden op de hoogte te brengen met informatie of een uitnodiging voor een werkbezoek. Als een organisatie zich niet kan vinden in wat het college doet binnen de vastgestelde kaders, is het verstandig de raad te benaderen opdat deze zijn controlerende taak oppakt of misschien bereid is nadere beleids-aanwijzingen te geven. De griffie kan maatschappelijke organisaties helpen om te kijken bij wie ze moeten zijn.

- **Bedenken of de raad als geheel het beste kan worden benaderd of een of meer fracties.**

Een organisatie kan spreektijd aanvragen bij een commissie of een brief sturen naar alle raadsleden, maar ook een of meer fracties aanspreken waarvan te verwachten valt dat ze een motie of een initiatiefvoorstel willen indienen en steunen.

- **Aansluiten bij de behoeften van de politici.**

De organisatie zou moeten bedenken waarmee de politici het meest gediend zijn, in de zin van concrete informatie over waar iets fout gaat of nog liever hoe iets beter zou kunnen, dus ideeën voor oplossingen.

- **Zorgen voor een goede timing.**

Het is altijd verstandig aan te sluiten bij momenten in de financiële cyclus (zie hoofdstuk 3) waarop de raad beleidsafwegingen maakt. Natuurlijk is het ook altijd goed om aan te sluiten bij de actualiteit en om oplossingen te bieden voor zichtbare problemen. Ook kunnen organisaties input leveren voor lange termijn beleidsontwikkeling binnen bijvoorbeeld participatieprocessen. ←

Participatietrajecten

Een participatietraject is een van de belangrijkste instrumenten die de gemeente heeft in het samenspel met burgers en maatschappelijke organisaties. Om dit instrument goed in te zetten is een heldere scheiding van rollen tussen raad en college nodig. Deze rollen verschillen afhankelijk van wie het participatietraject inzet. De raad kan zelf een participatietraject organiseren in het kader van zijn kaderstellende taak of het college vragen dit te organiseren. Daarnaast kan het college een participatietraject organiseren voor de uitwerking van een bepaald beleid of ontwikkeling van een plan (een nieuwe wijk, een speeltuin etc.).

De raad kan bij de kaderstelling het college ook expliciet opdracht geven om in samenspraak met bepaalde partijen aan het werk te gaan. Meestal geeft de raad dan inhoudelijke en financiële kaders mee. Hij moet daarbij ook ruimte laten voor inbreng van de verschillende partners. Het is handig om aan te geven hoe en wanneer de raad zelf geïnformeerd en weer betrokken wil worden. Goede afspraken over de taken en rollen van de verschillende partijen en over hoe er met de inbreng wordt omgegaan zijn belangrijk. Zo mochten burgers uit Nijmegen stemmen welk ontwerp voor een plein hun voorkeur had. Dit gebeurde pas nadat er een aantal rondes waren geweest waarin de raad en de diverse deskundigen en ontwerpers hun zegje hadden kunnen doen. De raad heeft de voorkeur van de burgers toen natuurlijk ook gevolgd.

De raad kan dus vanuit zijn verschillende rollen participatieprocessen initiëren, eraan deelnemen en de kwaliteit ervan bewaken.

- In zijn kaderstellende rol moet de raad aan de potentiële deelnemers volstrekt duidelijk maken welke ruimte tot participeren er is. Daarvoor kan de raad zelf

het krachtenveld verkennen en aan verwachtingenmanagement doen. De verantwoordelijkheid van de raad houdt in dat hij duidelijk is over het speelveld, de beïnvloedingsruimte voor anderen en de kwaliteit van het proces.

- In zijn controlerende en toezichhoudende rol moet de raad aan het eind van het participatieproces terugkijken of er is bereikt wat hij wilde bereiken en of het proces kwalitatief zo is gegaan als van tevoren afgesproken. Daarbij kan de raad goed gebruik maken van de feedback van participanten.
- In hun volksvertegenwoordigende rol kunnen raadsleden belanghebbenden opzoeken en laten zien dat zij de participatie serieus nemen. Dat is tegelijk ook lastig omdat zij hun politieke oordeel moet durven uitstellen totdat het participatieproces is gelopen en daarna pas de verantwoordelijkheid als raad voor de besluitvorming aan de orde is.
- En dat laatste doen raadsleden in hun rol van besluitnemer.

Naast een duidelijke rolverdeling zijn wederzijds respect, zorgvuldigheid in het proces en een open communicatie belangrijke randvoorwaarden om burgers, organisaties, ambtenaren, raadsleden en het college succesvol te laten samenwerken.

→ Tips voor een succesvol interactief traject

- Denk van buiten naar binnen: de maatschappelijke dynamiek is leidend. Burger en politiek zijn klant en regisseur.
- Beperk u niet tot het 'ons kent ons'-circuit. Zorg voor een frisse inbreng ook van moeilijk te bereiken groepen.
- Investeer in creatieve en gedurfde interactievormen en een prikkelende omgeving.
- Zorg voor onafhankelijke sturing en bewaking van het proces.
- Realiseer u dat burgers verschillen in waar ze over mee willen praten en denken. Zie daarvoor bijlage 4.
- Kijk van tevoren goed of er ook echt sprake is van een uitvoerbaar interactief proces. Als er geen beïnvloedingsruimte is of als het om een sterkt gepolitiseerd project gaat, kan dat reden zijn om niet te kiezen voor een interactieve aanpak.
- Zie www.beuk.nl voor hulp bij de inrichting van participatietrajecten ←

In 2009 begeleidde De Beuk een proeftuin van het Actieprogramma Lokaal Bestuur over de rol van de raad bij burgerparticipatie. Daarbij is een digitaal ontmoetingsplein ontwikkeld waarop griffiers ervaringen en tips kunnen uitwisselen. Ook raadsleden kunnen hiervan gebruikmaken. Dit plein is te vinden op de website van de Vereniging van Griffiers: www.griffiers.nl

4.4 Slim organiseren

Bij de in 2002 ingevoerde dualisering ligt het accent voor gemeenteraden op volksvertegenwoordiging. De Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur stelde in 2004 de norm dat raadsleden 50% procent van hun tijd zouden moeten besteden aan maatschappelijk contact (spreekuren, politieke avonden, wijk-bezoeken e.d.) om dit in de praktijk ook daadwerkelijk te realiseren.

Uit een onderzoek onder raadsleden van het bureau Daadkracht (*Het gemeenteraadslid onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeente-raadsleden, april 2008, zie www.daadkracht.nl*) blijkt dat raadsleden gemiddeld 14 uur per week besteden aan raadswerkzaamheden; 10 uur in de kleine gemeenten, oplopend tot 21 uur in de grote gemeenten. Raadsleden in Nederland besteden zo'n 2/3 van de raadstijd aan bestuurlijke activiteiten en nog geen 1/3 aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Het resterende deel van de raadstijd gaat op aan 'overige' activiteiten. Het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten vergt verreweg de meeste tijd: 1/5 van de raadstijd. In totaal vergaderen raadsleden 1/3 van de raadswerktijd: het gaat dan om raadsvergaderingen, commissievergaderingen, fractievergaderingen en partijvergaderingen. Meer dan de helft van de bij het onderzoek betrokken raadsleden geeft aan dat zij hier niet tevreden over zijn. Uit het onderzoek blijkt dat zij vooral meer tijd willen steken in de volksvertegenwoordigende rol. En dan ook liever in het persoonlijk in contact treden dan in contacten via internet of de media.

Met slim organiseren kunnen raadsleden proberen de zo gewenste verschuiving in de besteding van hun raadswerktijd te brengen. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door efficiënte communicatie, door efficiënt vergaderen en door de goede inzet van de griffie.

Efficiënte communicatie

Raadsleden kunnen niet overal tegelijk aanwezig zijn en van alle problemen en misstanden op de hoogte zijn. Zaak is dan ook de interactie met de burger effectief te organiseren. Het is belangrijk om binnen de fractie afspraken te maken over wie welke contacten heeft en onderhoudt (zie tabel 4.1 en 4.2). Het is behulpzaam om het netwerk van contacten van de individuele raadsleden en de fractie als geheel in kaart te brengen. Vervolgens kan worden gekeken hoe waardevol de verschillende contacten zijn en op welke manier die het beste kunnen worden onderhouden en benut.

Er zijn verschillende manieren om zichtbaar te zijn voor bewoners en organisaties. Een tijdsbesparende optie is om met de fractie eens per maand niet op het gemeentehuis te vergaderen, maar een open vergadering te houden in een sport-

kantine, kerk of buurthuis. Tijdrovender maar heel goed voor de zichtbaarheid is een standje op de markt of een bus die bij verschillende winkelcentra gaat staan. Individuele raadsleden kunnen via een website en e-mail of chatfunctie efficiënt met de buitenwereld communiceren. De laatste jaren is het aantal raadsleden met een eigen website enorm gestegen. Leuk is om op verzoek bij bewoners op de koffie te gaan (handig als dat meteen bij een groepje mensen kan in plaats van één). En natuurlijk is het traditionele live spreekuur ook nog steeds een prima mogelijkheid om te horen wat bewoners bezighoudt. Varianten daarop zijn bijvoorbeeld wijk- of thematische spreekuren of bijeenkomsten. Tot slot is een effectief middel in het samenspel het onderhouden van netwerken van professionals, zoals bijvoorbeeld mensen die werken in de jeugdzorg, jaarlijks uitnodigen en verder digitaal contact houden.

→ De raad 2.0

Online sociale netwerken als Hyves, Facebook, LinkedIn, Twitter, blogposts, krabbels en andere online babbeltools zijn de nieuwe manier van communiceren en netwerken. Hoe belangrijk is het om als raadslid hier aan mee te doen?

U kunt ervoor kiezen om geen gebruik te maken van deze nieuwe media. Maar dan moet u ook accepteren dat de burger zich met groot gemak om u heen organiseert en de hypegevoelige media de rest doet om alle zorgvuldig gekozen communicatiestrategieën te ontkrachten.

Anders dan de hippe crossmediabloggende twitteraars u willen doen geloven, is een soepele overgang van de traditionele lees- en schrijfcultuur naar de nieuwe geen sinecure. Schrijven van teksten voor een website is al een vak apart, bloggen en twitteren is dat ook. Steeds meer gaat het om het geven van een kernachtige boodschap.

Tips:

- Focus de aandacht op de kern van uw boodschap.
- Ook nog niet afgeronde gedachten en ideeën mag u aan het net toevertrouwen. Sterker nog, dat wordt gewaardeerd omdat het uitnodigt tot reageren.
- Privé en werk mogen door elkaar lopen; dat maakt u een completer persoon.
- "You are what you share": delen van ideeën inspireert anderen, ze voor uzelf houden is uit.
- Denk in betaversies: halfproducten uitproberen en ze laten testen is beter dan een tunnelvisie erdoor drukken.

Er zijn voorbeelden van organisaties die het digitale domein zien als een mogelijkheid om hun doelstellingen te bereiken:

- Op de site van Buurtlink kan iedereen informatie vinden over voorzieningen, geplande activiteiten en vrijwilligerswerk in de eigen omgeving. Buurtlinkers plaatsen actuele berichten, foto's en agenda-items waarmee de buurt meer gaat leven en de bewoners meer betrokken zijn bij elkaar.
- In E-buddyprojecten bieden door de Maatschappelijke Dienstverlening getrainde vrijwilligers emotionele en sociale ondersteuning aan mensen met een levensbedreigende of chronische ziekte.
- Het Seniorenweb krijgt ouderen aan het internetten met online vrijwilligers als helpdesk. Al jaren wordt een grote groep mensen bereikt, die elkaar ook live ontmoeten.
- Via Nabuur.com begeleiden adviseurs ontwikkelingsprojecten via de mail vanuit hun eigen land. Wereldwijd zijn er 12.500 vrijwilligers; in Amersfoort zit een staf van vijf personen.

Gevestigde organisaties maken aanvullend op hun offline activiteiten ook gebruik van de nieuwe mogelijkheden:

- Greenpeace, Wakker Dier en Amnesty International werken met e-mailacties en gebruiken YouTube-filmpjes.
- Via www.hetluisterendoog.nl van Humanitas chatten vrijwilligers vanuit huis met mensen en geven ze hen advies.
- Unicef maakt het mensen via Google Earth mogelijk projecten te bekijken waaraan zij geld doneren. Unicef-Amsterdam werft vrijwilligers met Hyves en bereikt zo meer jongeren.
- Met www.ambtenaar20.nl werken ambtenaren via 2.0 samen over departementale, rijks- en lokale schotten heen en doen ze aan co-creatie. ←

Efficiënt vergaderen

Vergaderen kost vaak veel tijd, die dan dus niet buiten het gemeentehuis kan worden doorgebracht. Alleen al daarom is het goed om te kijken welke vergaderingen echt nodig zijn en of de vergadercyclus anders kan worden ingericht. Nog belangrijker is het om vergaderingen zo te organiseren dat het voor alle betrokkenen, vooral de externe partijen, duidelijk is wat er gebeurt en waar zij terecht kunnen. Voorzitters van een vergadering hebben daarin een bepalende rol. Zij moeten sturen op tempo en kwaliteit van het debat en de besluitvorming.

→ Tips voor efficiënt vergaderen

- Investeer in een goede en heldere vergaderagenda met heldere beschrijving van de agendapunten en doel van de bespreking; waak ook voor te volle agenda's
- Geef duidelijk aan wanneer en hoe externe partijen kunnen inspreken en wat er met hun inbreng wordt gedaan.
- L.S.D. staat voor luisteren, samenvatten en doorvragen. Het samenvatten van wat deelnemers inbrengen, helpt om de vergadering te structureren, is handig om te checken of de voorzitter het goed gehoord heeft en honoreert de bijdrage. Ook kan een korte samenvatting van een bijdrage fungeren als een afronding en helpt het iedereen om bij de les te blijven.
- Zorg dat de vergaderstukken van goede kwaliteit zijn. Deze moeten gericht zijn op het te nemen besluit, met overwegingen en alternatieven, met een duidelijke samenvatting etc.
- Spreek bij bijvoorbeeld commissievergaderingen af of informatieve vragen vooraf gesteld moeten worden, zodat er ambtelijk al antwoorden zijn geleverd voor de bespreking. Zet het mail-adres en telefoonnummer van de behandelend ambtenaar bij de stukken.
- Zie www.beuk.nl voor informatie over trainingen in effectief vergaderen.

Zie ook 2.3. ←

81

Zoals we in hoofdstuk 2 al zagen, heeft de inrichting van de vergadercyclus invloed op het samenspel met de buitenwereld. De keuze voor commissies, met de verdeling naar thema's en de frequentie, parallelle sessies en timing van vergaderen, heeft gevolgen voor het gemak en het aantal mogelijkheden voor mensen om in te spreken. Gemeentes die geen commissies hebben, vergaderen vaker met de hele raad of maken gebruik van een politieke markt of carrousel. Elk model heeft zijn eigen voor- en nadelen in het samenspel. Bij het overwegen van een nieuw vergadermodel is het belangrijk te kijken wat de raad ermee wil bereiken en op welke manier hij de buitenwereld erbij wil betrekken. Het is leerzaam om te kijken hoe het er bij andere gemeenten aan toe gaat.

Op www.actieprogrammalokaal-bestuur.nl staat een aantal voorbeelden.

De griffier als Haarlemmer olie

De griffier speelt een belangrijke rol in het samenspel met burgers en andere partijen. Hij is goed op de hoogte van wat er in het gemeentebestuur speelt. Het is niet alleen voor maatschappelijke organisaties handig om de griffier te raadplegen over een initiatief, maar ook voor raadsleden - met het oog op samenwerking of het verkrijgen van informatie. Het is daarom belangrijk deze functie

goed in te vullen. In sommige gemeenten informeert de griffie organisaties en instellingen actief over het verloop van een beleidsproces en de momenten waarop de organisaties hun opvattingen het best kenbaar kunnen maken. Dat doet de griffie door:

- vragen die binnenkomen door te geven aan commissies en contacten door te geven
- raadsbrede bijeenkomsten te organiseren
- communicatie vanuit de raad te verzorgen
- adressenlijsten van maatschappelijke organisaties te beheren en contact te leggen.

4.5 Taken verdelen en leren

Zoals uit het bovenstaande blijkt hebben raadsleden om hun werk goed te kunnen doen verschillende kwaliteiten nodig. Ze moeten goed kunnen communiceren, signalen kunnen vertalen naar kaders en dit alles efficiënt kunnen organiseren. Daarnaast moeten raadsleden in staat zijn om verschillende rollen in wisselende omgevingen te spelen. Dat vraagt aanpassingsvermogen. Verder zijn assertiviteit en het vermogen om de zaak af en toe van een afstandje te bekijken belangrijk.

82

Raadsleden kunnen een beroep doen op faciliteiten en scholing om hun kwaliteiten te ontwikkelen. Het belang van het scheppen van faciliteiten voor scholing en training van raadsleden en fractieondersteuners wordt van verschillende kanten benadrukt. Uitgaande van de beperkt beschikbare tijd van raadsleden past het in het slim organiseren om de verschillende opleidingstrajecten voor raadsleden, die in ruime mate beschikbaar zijn, goed op elkaar af te stemmen. Dit is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de griffier, deze weet precies welk lokaal maatwerk hiervoor wordt vereist.

Hoewel van raadsleden een breed palet aan kwaliteiten wordt gevraagd, hoeft niet iedereen overal even goed in te zijn. Binnen een fractie kunnen de verschillende leden elkaar aanvullen. Tabel 4.2 kan helpen de verschillende kwaliteiten van de leden van de fractie in kaart te brengen, zodat gekeken kan worden waar raadsleden elkaar kunnen versterken. Tot slot staan in bijlage 5 enkele tips om goed te presenteren, onderhandelen en overtuigen.

➔ Tot slot: Drie tips van een bestuurskundige

Marcel Boogers werkt als universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Als onderzoeker en adviseur houdt hij zich voornamelijk bezig met lokale politiek en lokale democratie. Boogers heeft voor raadsleden drie tips in het samenspel:

- 1 Zorg dat je conflicten met het college niet over de hoofden van maatschappelijke organisaties uitvecht. Stem de benadering van externe contacten met het college af. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld het perspectief te kiezen van de gebruikers, leden of klanten van maatschappelijke organisaties. Het college kan het contact onderhouden met de bestuurders van organisaties en instellingen.
- 2 Via maatschappelijke organisaties kun je burgers bereiken die anders lastig te benaderen zijn. Bijvoorbeeld via sportverenigingen of wijkorganisaties. Maatschappelijke organisaties kunnen zo als intermediair dienen naar moeilijk bereikbare bewoners.
- 3 Richt je als raadslid niet alleen op de ‘gevestigde’ maatschappelijke organisaties (“the usual suspects”). Kijk ook naar de minder herkenbare of anders georganiseerde partijen. ➔

INTERVIEW / *Stienke de Jager, bewoner van de wijk Woensel-West in Eindhoven. Zij is actief als vrijwilliger in de wijk en als ZZP-er voor de ondersteuning van ouder-initiatieven om segregatie op buurtscholen in het basisonderwijs tegen te gaan.*

Een bewoner over het lokale samenspel

Hoe ervaart u het gemeentebestuur anno 2010?

Vanuit mijn vrijwilligerswerk in de kerngroep Woensel-West (afvaardiging van verschillende bewonersgroepen) heb ik regelmatig contact met de wethouder Ruimte en Wonen. Zij laat haar gezicht regelmatig in de wijk zien en toont oprechte interesse. Dat leidt tot goede contacten en uitwisseling. Met de gemeenteraad is de afstand groter en het gevoel van uitwisseling veel minder. Als ik de raadscommissie Ruimte en Wonen bijwoon, ben ik erg verbaasd over hoe gering de kennis en de feeling is met wat er in de wijk speelt. Ik kom daar als bewoner teleurgesteld vandaan. Ook bij de commissie die onder meer over het onderwijs gaat, merk ik dat. Ik verwacht als bewoner en ook als werkende in de wijken toch wel dat degenen die in een commissie zijn afgevaardigd, weten waarover ze praten en zich kunnen inleven in wat er speelt in buurten en wijken. Dat hoeft niet tot in detail, daar

zijn het college en de ambtenaren voor, maar enige kennis en feeling verwacht ik toch wel.

Hoe benader je als bewoner en als werkende in de wijk het lokale bestuur?

Dat vergt wel kennis van zaken en ervaring. Als je begint actief te worden in de wijk, is het vaak heel erg zoeken. Het is dan slim om je aan te sluiten bij de georganiseerde groepen en bij degenen te rade te gaan die daar al langer in functioneren. Zij weten vaak wel hoe de hazen lopen en waar je met je vragen of ideeën terecht kan. Als je actief bent, doe je vanzelf ook die kennis en ervaring op. En leer je ook welke wegen je kunt bewandelen om onderwerpen onder de aandacht van de raad te krijgen. Een voorbeeld? Ik wilde iets met een onderwerp op het terrein van onderwijs waarop nog geen beleid was. Ik had hier zorgen over, maar die landden niet bij de vakwethouder Onderwijs. Een van de andere wethouders die ik erover sprak, snapte mijn zorgen wel en legde ze voor aan de fractie van haar partij. Die bracht het onderwerp in de commissie onderwijs ter sprake, zodat het punt uiteindelijk wel werd geagendeerd voor de raad.

Wat verwachten bewoners in het lokale samenspel van de raad?

Ik verwacht van raadsleden en fracties dat zij weten wat er speelt en leeft in de wijken. Het moet toch niet zo moeilijk zijn om hierin taken te verdelen en om via de bestaande kanalen van bewonersorganisaties en instellingen in de wijk die kennis te vergaren? Het valt nu mij op hoe verschillend partijen hierin kunnen zijn en hoe het afhangt van personen. Een 'professionelere' invulling van het raadslidmaatschap zou daarboven moeten uitstijgen. Benader je achterban, zoek die op in de verschillende wijken en organiseer samen met hen bijvoorbeeld werkbezoeken. Lees ook zo vaak mogelijk de regionale krant. Op die manier blijf je op de hoogte en ben je efficiënt met tijd en aandacht bezig.

Een corporatie over het lokale samenspel

Hoe werkt de corporatie samen met het gemeentebestuur?

De corporatie heeft vooral contact met de vakwethouders Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken. Dit vloeit voort uit het feit dat de werkzaamheden en contacten zich vooral afspelen op uitvoerend niveau. Daarvoor zijn het college en de ambtelijke organisatie de logische partners van de corporatie.

Met de raad is het contact daadwerkelijk op hoofdlijnen en daardoor ook wat meer op afstand. Dat neemt niet weg dat het van belang is de raad goed te informeren over het beleid van de corporatie. Goed uitleggen waarom dingen worden gedaan, helpt de raad en de raadsleden in hun beeldvorming over de corporatie en haar werk.

In de bestuurlijke rolverdeling bepaalt de raad immers de koers van de gemeente en voert het college deze uit. Een goedgeïnformeerde raad is daarom ook voor de uitvoering van belang en kan onnodige vertragingen voorkomen.

Ook omgekeerd kan de uitwisseling informatief goed werken voor de corporatie. Een beter beeld van de raad en waar deze op hoofdlijnen naartoe wil, kan een rol spelen voor het lokale beleid van de corporatie.

Hoe informeer je als corporatie de raad over de hoofdpunten van je beleid?

Eenmaal per jaar organiseren de corporaties in Arnhem de bijeenkomst Samen voor de stad. Daar worden alle partners en stakeholders voor uitgenodigd. Doel is om samen te evalueren hoe het beleid zich ontwikkelt, hoe het is uitgevoerd en hoe het ervoor staat met de prestatieafspraken. Dat is een mooi moment voor raadsleden om zich goed te laten informeren.

Andere mogelijkheden zijn het afleggen van werkbezoeken aan projecten (dat kan ook in een tocht van een dag door de gemeente) en daar de informatie verkrijgen. Voor een nieuwe raad na de verkiezingen zou dat ook kunnen worden aangeboden.

In Nijmegen organiseert de corporatie informatieve ontmoetingen met partners en stakeholders onder de titel 'Portafelen'.

Hoe zou u het bestuurlijke en maatschappelijke samenspel willen zien?

In het lokale samenspel zouden de raad en de corporaties elkaar eerder aan de voorkant van projectontwikkeling kunnen spreken. Dan kun je met elkaar uitwisselen over de gewenste kaders voor de projectontwikkeling. De raad kan dat zelf initiëren en aan het college vragen een bijeenkomst te organiseren. Een corporatie kan zo iets natuurlijk ook via het college en vervolgens de griffie zelf voorstellen aan de raad.

In zo'n vroegtijdig stadium kun je dan al zoeken naar waar de gemeenschappelijke koers zit en met welke verwachtingen je naar elkaar kijkt in het te ontwikkelen project.

Een corporatie is geen door de gemeente gesubsidieerde instelling en kan daardoor onafhankelijker opereren dan instellingen die dat wel zijn.

Aan de andere kant is de corporatie wel afhankelijk van het lokaal gevoerde beleid en is een goede, open, samenwerking noodzakelijk voor alle partijen.

Helderheid over de kaders is daarbij een vereiste. En dan niet alleen de financiële maar ook de inhoudelijke. Een concreet voorbeeld is de aanpak van de krachtwijken. Daarbij is stevig onderhandeld op zowel de financiële kant als de maatschappelijke aspecten.

De aanvankelijke discussie over de hoogte van de financiële bijdrage van de corporaties aan de gemeente werd gelukkig tijdens de onderhandelingen omgevormd naar een inhoudelijke samenwerkingsrelatie en programma's in de krachtwijken.

1

HET LOKALE BESTUUR ONDER HET DUALISME

12



De verhoudingen tussen college en gemeenteraad zijn in het duale systeem veranderd. In het lokaalbestuurlijke samenspel krijgt de raad met diverse ontwikkelingen te maken.

1.1 Het lokale bestuur

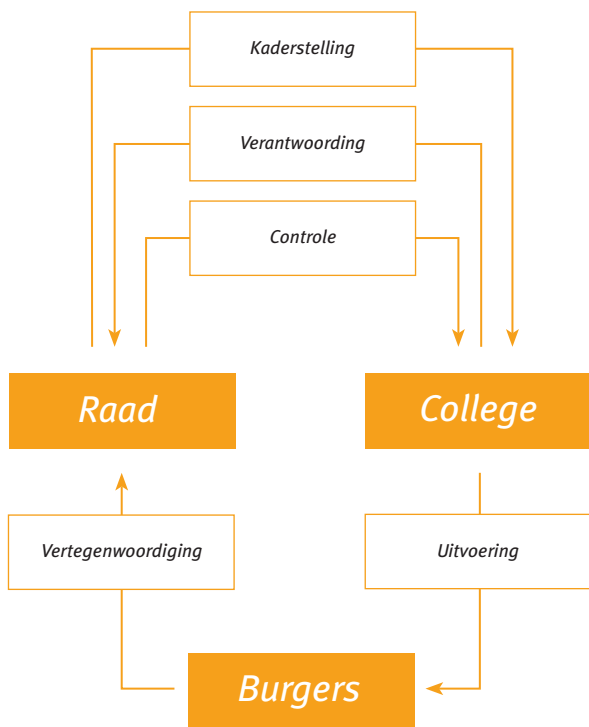
Het lokale bestuur kent een sterke dynamiek. Hoe de gemeenteraden en colleges hun rollen en taken invullen, wordt beïnvloed door de plaatselijke uitwerking van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, de implementatie van de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO), de verschuiving van het zwaartepunt in het sociaal domein van provincie naar gemeente en de gemeentelijke herindelingen.

In al deze dynamiek zijn de rollen van de raad (als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger) en van het college (als uitvoerder/opdrachtnemer van de raad en dagelijks bestuur) steeds meer aangescherpt. Het belangrijkste doel van de dualisering is dat voor de burger duidelijker wordt hoe die rollen zijn verdeeld (transparantie en herkenbaarheid) en dat de raad in zijn positie wordt versterkt. In veel gemeenten hebben de raden inderdaad nadrukkelijker ingezet op hun eigen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid en hun verhouding tot het college daarmee in balans gebracht.

1.2 Het lokaalbestuurlijke samenspel

In het dualisme zijn de rollen van de raad en het college duidelijker van elkaar gescheiden. Tegelijkertijd is het samenspel tussen raad en college complexer geworden. In de lokale rolverdeling draait de raad aan de belangrijkste knoppen van het lokale bestuur. De raad – de door de bewoners gekozen volksvertegenwoordiging – stelt de kaders en geeft de richting voor het lokale beleid aan. Het college voert dit uit, met ondersteuning van de ambtelijke organisatie. De raad controleert de uitkomsten en legt hierover aan de bevolking verantwoording af. Eens in de vier jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt dit laatste heel manifest, maar inmiddels is de participatie van bewoners en andere belanghebbenden zo sterk ontwikkeld dat de raad veel vaker met betrokkenen communiceert. Dat is bijvoorbeeld heel sterk terug te zien op een terrein als dat van de WMO, waar de *horizontale* verantwoording van het beleid uitgangspunt is. Horizontaal betekent dat gemeenten geen verantwoording meer afleggen aan de rijksoverheid, maar aan hun burgers en de gemeenteraad. In veel gemeenten gebeurt dat jaarlijks.

De raad heeft als hoogste orgaan binnen de gemeente de verantwoordelijkheid voor het nemen van veel belangrijke besluiten. Zeker nu inwoners en organisaties actiever en mondiger zijn geworden, moet die verantwoordelijkheid zorgvuldig worden ingevuld. Nu er steeds meer aandacht is voor burgerparticipatie, moet de raad nog beter nadenken op welke manier hij resultaten van participatieprocessen



Figuur 1 Taakverdeling tussen raad en college

meeweegt in zijn besluiten. De raad is in de hedendaagse samenleving - waarin besluitvorming plaatsvindt op allerlei niveaus en in allerlei kringen - steeds vaker deelnemer onder de deelnemers in de lokale samenleving dan degene die altijd boven alle partijen staat. Naast de representatieve democratie zie je andere vormen van sturing en besluitvorming ontstaan.

De gemeente ontwikkelt zich op steeds meer terreinen tot partner van andere belanghebbenden, bijvoorbeeld bij de herstructurering van wijken als partner van de woningbouwcorporaties. Dit is een ingewikkelde en uitdagende verschuiving, omdat de gemeente wel gewoon haar publieke taken moet blijven uitvoeren. Vooral daar waar de gemeente anderen uitnodigt om te participeren in lokale processen, is het belangrijk om altijd helder te blijven over deze verantwoordelijkheden. De raad neemt uiteindelijk besluiten over zaken die onder zijn publieke verantwoordelijkheid vallen, voor de hele lokale samenleving en op basis van het (lokale) algemene belang.

➔ 2010, acht jaar na de dualisering...

In 2010 zijn we acht jaar, nogal wat gemeentelijke herindelingen en vele nieuwe raadsleden verder. Het nieuwe van de dualisering raakt er zo langzamerhand wel vanaf. Natuurlijk zijn er nog raadsleden van 'voor 2002', maar zij vormen een minderheid. Recent onderzoek (*Gemeenteraad als doorgangshuis* in Binnenlands Bestuur van 6 november 2009, pp 25-31) laat zien dat de denk- en werkwijze van raadsleden sinds de invoering van het dualisme is veranderd.

De raadsgriffier van het Limburgse Kessel zegt hierover in het aangehaalde artikel: *“Alle nieuwelingen waren onbesmet door het virus van het monisme. Wat we dus hebben gezien, is dat de nieuwe raadsleden zich minder richtten op de wethouders. Ze spraken meer met elkaar en er kwam dus enig debat op gang.”* Dit correspondeert met de meer algemene observatie dat in de gemeenteraden een langzame cultuurverandering optreedt. ⬅

1.3 Actuele ontwikkelingen

Lokaal Samenspel gaat over de basisbeginselen van het lokale bestuur en recente ontwikkelingen daarbinnen. We benoemen in de volgende hoofdstukken de meest ingrijpende veranderingen.*

Over de toekomst van het gemeentebestuur in het algemeen blijven de pennen en tongen zoals altijd in beweging. Daartoe is dan ook veel aanleiding. Allereerst omdat de gemeente voor de burger de meest nabije overheid is. Verder schuiven de posities tussen gemeente en provincie op diverse beleidsterreinen en ook worden rijkstaken gedecentraliseerd naar de gemeenten. Een andere belangrijke ontwikkeling is die van de herindelingen en die van intergemeentelijke samenwerking. De schaalgrootte van gemeenten en van gemeentelijke samenwerking neemt toe. Schaalvergroting biedt gemeenten de kans om het toenemend aantal gedecentraliseerde taken op een doelmatige en professionele wijze in te vullen. Anderzijds vraagt het ook om aandacht voor de relatie met de burger op micro-niveau. De afstand tussen burger en bestuur mag niet te groot worden.

→ Een voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking is de samenwerking van elf gemeenten om te komen tot één backoffice van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in de regio rond Arnhem. De gemeenten kozen voor deze samenwerking om redenen van efficiënte en professionele ondersteuning van de frontoffice-CJG's. Alle gemeenten krijgen hun eigen frontoffice-CJG en de grotere onder hen meer dan één. Een dergelijke vorm van samenwerking vereist bestuurlijke instemming, maar betreft verder een organisatorische samenwerking. ←

17

Een aantal onderwerpen vraagt de aandacht - los van wat in de hoofdstukken hierna wordt beschreven. In de komende tijd zullen raden, raadsleden en griffiers op deze onderwerpen zeker nog verder doorontwikkelen.

* Onze belangrijkste informatiebronnen zijn recente vakliteratuur en onderzoeken, de brief die staatssecretaris Bijleveld (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) op 11 december 2008 stuurde aan de Tweede Kamer over de Staat van de Dualisering (kenmerk 2008-0000613361) en onze eigen praktijkervaring.

- Een punt dat door de dualisering tot onduidelijkheid heeft geleid, is de indruk dat de raad als een eenheid kan opereren. Een gemeenteraad is samengesteld uit fracties waarvan de leden zijn gekozen op basis van onderscheidende programma's. De kracht daarvan is dat dit kan leiden tot meningsuitwisseling en debatten in de raad. Maar soms kan het ook juist zinvol zijn om als eenheid te opereren (bijvoorbeeld op het terrein van de WMO) of een vuist te maken tegen een gemeenschappelijke tegenstander (vaak een andere overheid). De raad op zichzelf is dus niet een eenheid, maar kan zich wel eensgezind tonen.
- Iets wat vooral in de media de aandacht heeft getrokken, is de veronderstelling dat in de laatste twee bestuursperiodes onder invloed van de dualisering meer wethouders zijn gevallen dan voorheen. In haar brief van 11 december 2008 aan de Tweede Kamer over de *Staat van de Dualisering* stelt staatssecretaris Bijleveld dat er weliswaar een lichte stijging is ten opzichte van de collegeperiode 1998-2002, maar dat er ook andere zaken dan dualisering in het spel zijn, zoals politieke conflicten, integriteitskwesaties en de aanvaarding van bijvoorbeeld burgemeestersfuncties. Er is daarom geen direct verband te leggen met de dualisering. Wel is waar te nemen dat de relatie tussen de coalitiefracties en 'hun' wethouders door de dualisering wordt beïnvloed. Overigens wordt hier binnen gemeenten verschillend mee omgegaan.
- Veel raadsleden ervaren een grote werkdruk. Dit is natuurlijk erg afhankelijk van de lokale samenwerkingssituatie. Fractieondersteuning kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk van raadsleden. Hier wordt nog niet in alle gemeenten optimaal gebruik van gemaakt. Uitgaande van de in de regel beperkt beschikbare tijd van raadsleden heeft de griffier de verantwoordelijkheid om een goede planning te maken voor alle werkzaamheden van de raad: het inhoudelijke werk, het procedurele werk en de scholing; ook hier is lokaal maatwerk heel belangrijk. Het presidium (het overleg van een afvaardiging van de partijen - meestal de fractievoorzitters - die in de raad zijn vertegenwoordigd, de burgemeester en de griffier) heeft in de laatste twee periodes een belangrijke rol ontwikkeld in het leggen van goede relaties tussen raad en college. Daarom heeft staatssecretaris Bijleveld aan de Tweede Kamer aangekondigd met het voorstel te komen het presidium een wettelijke basis te geven.
- Door de dualisering is de altijd al bestaande volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad formeel niet veranderd. Toch zijn de Thorbeckiaanse paradigma's langzamerhand wat gaan schuiven. Illustratief hiervoor is het

commentaar bij achtergrondartikelen van redacteur Henk Bouwmans in Binnenlands Bestuur (Gemeenteraad als doorgangshuis, 6 november 2009, pp 25-31): *“Bekeken moet worden of het systeem van algemene vierjaarlijkse verkiezingen nog eigentijds genoeg is om voor alle soorten onderwerpen de bevolking te vertegenwoordigen. Andere vormen van representatie, die aansluiten bij de wijze waarop burgers werk, vrije tijd en betrokkenheid invullen, dienen een kans te krijgen. Zeker in de informatiesamenleving kan dat bijdragen aan de kwaliteit van de gemeenteraad als hoogste orgaan in de lokale democratie.”*

Een raadslid over het lokale samenspel

We hebben nu twee raadsperiodes ervaring met het dualisme. Heeft dat tot vernieuwing geleid?

Er is weinig sprake van vernieuwing. De raad is nog steeds veelal volgend aan het college en de rollen van de verschillende spelers zijn alleen ogenschijnlijk veranderd. Dualisme is grotendeels een illusie, ik zie weinig verschil tussen het oude en het nieuwe systeem.

Ik ben fractievoorzitter van Lokaal Belang dat in de coalitie zit. Onze wethouders vergaderen mee, omdat wij vinden dat we gebruik moeten maken van de korte lijnen en de kennis van het college. Het enige is dat de wethouders geen stemadvies geven. Maar vooroverleg tussen het college en fractievoorzitters van de coalitiepartijen vindt wel plaats. Een lastig punt is dat het vooral de oppositie is die belang heeft bij het controleren van het college. Daar zie je de neiging om te scoren en de krant te halen, terwijl de controlerende taak juist ver van de burger afstaat.

Wat staat wel dicht bij de burger?

We hebben te maken met wat ik wel 'de losse stoeptegeldiscrepantie' noem. De burger wil geen losse stoeptegels en wil dat daar iets aan gedaan wordt, maar de raad is er niet voor achterstallig onderhoud, dat zijn uitvoeringskwesties. Toch wil je als raadslid graag antwoorden, want je wilt aangeven dat je je bekommert om de problemen die burgers ervaren. Het is dus de vraag of je van dat soort kwesties afstand moet willen nemen. Maar we zijn wel bezig om daar een werkwijze over af te spreken. Hoe de raad, ambtenaren en het college precies samenwerken en wie welke rol heeft, is voor een burger niet zo relevant, die ziet vooral één gemeente. Dat is soms wel lastig. Daarom hebben we een serviceteam opgezet om ervoor te zorgen dat ambtelijk snel iets gedaan kan worden aan 'de losliggende stoeptegels'. Maar dat betekent niet dat we niet met burgers in gesprek gaan.

Op welke manier doen jullie dat dan wél?

We zijn het stadium voorbij waarin we veel van inspraakrondes verwachtten, we geloven nu meer in consultatie vooraf met burgerjury's, burgervisitatie et cetera. Dat is een brede maatschappelijke ontwikkeling die je ook in onze gemeente ziet.

We proberen over relevante onderwerpen samen met burgers en andere belanghebbenden bijeenkomsten te organiseren. Zo kregen we onlangs een brief van iemand die iets met windmolens wil. Het is aanleiding geweest om een bijeenkomst te beleggen over duurzame energie met ambtenaren, het college, de fracties en belangengroepen. Zo'n bijeenkomst is oriënterend, bedoeld om beelden te vormen van elkaars standpunten. We zijn als raad aan het zoeken hoe we de burger serieus kunnen nemen en zinvol kunnen betrekken bij beleid.

Kunnen dergelijke bijeenkomsten ook helpen bij de kaderstellende rol van de raad?

Ja, ook al is het lastig want het gaat om grote lijnen, terwijl binnen de raad al snel een discussie over geld ontstaat. Dat is veilig, terwijl visies onzeker zijn. Het zou beter zijn om eerst eens ruim te denken, de grenzen verkennen. We zijn daar wel collectief mee bezig, bijvoorbeeld door over het onderwerp duurzaam groen alleen in termen van ideeën te praten, ambtenaren brengen die gedachten uiteindelijk naar realistische proporties terug. Het idee voor zo'n bijeenkomst kwam uit de raad en de griffie. Dan merk je hoe belangrijk een stevige griffie is en hoe belangrijk het is dat het presidium

goed met de griffie samenwerkt. Zo is ook het plan ontstaan om speciaal iemand bij de griffie aan te nemen die alle stukken beoordeelt op kwaliteit, opdat die niet meer multi-interpretabel zijn. Dat moet duidelijkheid verschaffen en bijdragen aan een beter debat.

2

DE SPELERS EN HUN ROLLEN

24



Iedere speler heeft zijn eigen rol binnen het lokaalbestuurlijke samenspel. Voor alle spelers is het belangrijk om te weten hoe zij hun rol het beste kunnen invullen en bij welke andere speler ze waarvoor moeten zijn.

Raad, griffie, burgemeester, college, ambtenaren, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers kunnen elkaar helpen door benaderbaar en duidelijk te zijn.

2.1 Burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie van het gemeentelijke beleid en daarmee het boegbeeld van de gemeente. Hij is zowel voorzitter van de gemeenteraad als voorzitter van het college. Dat past goed bij zijn spilfunctie, maar deze dubbele rol kan hem ook in een lastige positie brengen. De burgemeester draagt als voorzitter van het college zorg voor de eenheid van het collegebeleid. Hij kan ook zelf onderwerpen aan de agenda van de collegevergaderingen toevoegen en een eigen voorstel in bespreking brengen. Als in een raadsvergadering een onderwerp aan de orde komt uit de portefeuille van de burgemeester, is het gebruikelijk dat een raadslid tijdelijk het technisch voorzitterschap overneemt. Het initiatief tot een dergelijke vervanging dient wel van de burgemeester uit te gaan; de raad kan dit niet opleggen.

→ Voorzitten in deelraden en deelgemeenten

De Amsterdamse deelraden vormen een uitzondering. Daar wordt een deelraadslid gekozen tot voorzitter van de raad. De stadsdeelvoorzitter leidt alleen de besprekingen van het dagelijkse bestuur. Eenzelfde constructie is toegepast in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven, maar in de havenstad is dat een uitzondering. In bijna alle Rotterdamse deelgemeenten is de voorzitter van het dagelijks bestuur ook de voorzitter van de raad. ←

Taken en bevoegdheden

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en dragen gezag over de politie en brandweer in hun gemeente. De burgemeester maakt ook deel uit van het zogenoemde ‘driehoeksoverleg’ tussen politie, justitie en het lokale bestuur. Daarnaast zijn het vaak de burgemeesters die hun gemeente vertegenwoordigen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten maken op diverse beleidsterreinen afspraken in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Al met al hebben burgemeesters maatschappelijk zoveel taken dat zij steeds minder inhoudelijke portefeuilles hebben. Het gemeentelijke personeelsbeleid, voorlichting en automatisering vallen vaak wel onder de burgemeester. In kleinere gemeenten hebben burgemeesters vaak ook andere beleidsportefeuilles.

Burgerjaarverslag

Sinds 2002 brengt de burgemeester jaarlijks, gelijktijdig met de gemeente-rekening, een burgerjaarverslag uit. Hierin wordt de kwaliteit van de gemeentelijke

dienstverlening doorgelicht. Onderwerpen variëren van klachtenafhandeling tot het betrekken van burgers bij beleid. Het verslag is in eerste instantie bedoeld als verantwoording aan de raad. Achterliggend doel is om de relatie tussen gemeente-bestuur en burger te verbeteren. Het is dan ook een openbaar stuk. Niet alle gemeenten zijn even enthousiast over het instrument. Sommige gemeenten publiceren het burgerjaarverslag als onderdeel/voorwoord van de gemeentegids.

De veranderende rol van de burgemeester

Een van wijzigende opvattingen betreft de rol van de burgemeester bij de collegevorming. Tot nu toe is het gebruikelijk dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de collegeonderhandelingen en zijn opvattingen kan teruggeven. Omdat hij goed moet kunnen samenwerken met de nieuw te benoemen wethouders, kan een eerdere betrokkenheid van de burgemeester gewenst zijn. Er is discussie over of en in welke mate de burgemeester een rol kan vervullen in het proces van coalitievorming en/of collegevorming. De huidige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil hiervoor een voorstel tot wetswijziging doen.

De staatssecretaris overweegt ook de verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag uit de wet te halen. Zij vindt dat gemeenten hier beter op eigen wijze invulling aan kunnen geven. Het burgerjaarverslag was oorspronkelijk bedoeld als lokaal kwaliteitsinstrument voor dienstverlening en burgerparticipatie. Het belang daarvan blijkt onvoldoende gediend door het burgerjaarverslag. De staatssecretaris wil daarom inzetten op andere, meer effectieve, middelen om de kwaliteit van dienstverlening en burgerparticipatie lokaal goed te kunnen toetsen.

27

2.2 College van B&W

Burgemeester en wethouders vormen samen het college van B&W. De gemeenteraad benoemt de wethouders. Wethouders mogen sinds 2002 ook van buiten de gemeente komen, mits zij binnen één jaar naar de gemeente verhuizen. Hoewel de wethouders van verschillende politieke partijen komen, opereert het college naar buiten toe als eenheid (collegiaal bestuur), net als het kabinet. Het college vergadert meestal een keer per week (in veel gemeenten op dinsdag) en sluit zijn vergadering vaak af met een persconferentie of persgesprek over de genomen besluiten. De vergaderingen zelf worden met gesloten deuren gehouden, tenzij het college anders bepaalt.

Taken en bevoegdheden

Het college bereidt jaarlijks talloze onderwerpen voor en doet daarover voorstellen

aan de raad. De raad beslist (via het presidium of een agendacommissie) wel zelf over zijn eigen agenda. Het college vraagt aan de raad welke onderwerpen de raad wanneer wil agenderen. Volgens zijn actieve informatieplicht is het college verplicht de raad alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. In veel gemeenten spreken raad en college af welke informatie de raad in elk geval krijgt.

Het college bestuurt en beheert een gemeente op basis van bevoegdheden die zijn geformuleerd in drie soorten wetten: de Gemeentewet, Medebewindwetten en de Grondwet (zie bijlage 1). Medebewindwetten zijn wetten waarvan de uitvoering vanuit de regering bij de gemeentebesturen is neergelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de uitgifte van paspoorten en bouwvergunningen, maar ook om de aansturing van de Gemeentelijke GezondheidsDienst (GGD). In maart 2006 is de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden van kracht geworden. Daarmee zijn veel uitvoerende bevoegdheden van de gemeenteraad overgegaan naar het college. Op vastgelegde momenten (en tussendoor als de raad daarom vraagt) legt het college verantwoording af over de genomen besluiten en de kwaliteit van de uitvoering daarvan.

In Amsterdam en Rotterdam zijn bevoegdheden verdeeld tussen de ‘centrale stad’ en de stadsdelen en deelgemeenten. In deze steden bepaalt een verordening de precieze verdeling van taken en bevoegdheden tussen het college in de ‘centrale stad’ en de dagelijks besturen in de stadsdelen cq. deelgemeenten.

Soorten besluiten

Soms is het voor buitenstaanders moeilijk te begrijpen wie welke besluiten kan nemen. Er zijn eigenlijk twee soorten voorstellen waarover besluiten moeten worden genomen:

- 1 *Een voorstel dat volledig onder het ‘mandaat’ van het college valt*
Daarover besluit het college zelf. Het betreft hier onder meer privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voeren van processen namens de gemeente. Over sommige besluiten, onder andere als het besluit ‘ingrijpende gevolgen’ kan hebben voor de gemeente, is het college verplicht hierover de raad informeren. De raad vergadert in principe niet over dit soort onderwerpen, tenzij hij dat toch wil. De raad kan immers elk onderwerp op de politieke agenda zetten en zich erover uitspreken. In de politieke werkelijkheid zal het college zo’n uitspraak niet gemakkelijk negeren. De raad kan hierbij ook van zijn instrumenten gebruik maken, bijvoorbeeld door een motie in te dienen om het college een door hem geformuleerde opdracht uit te laten voeren (zie meer hierover in hoofdstuk 3).

2 Een voorstel waarbij de raad beslissingsbevoegd is

Dit is altijd het geval wanneer er nieuw beleid moet worden vastgesteld. Hierover vergadert de raad in principe altijd. De voorstellen komen vaak van het college en ze komen steeds vaker tot stand in samenwerking met maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties of bewonersgroeperingen. Hiermee geeft de raad indirect invulling aan zijn volksvertegenwoordigende functie.

Bij beide soorten voorstellen kan de raad maatschappelijke organisaties en burgers betrekken om zijn werk zo goed mogelijk te doen. De raad kan daarvoor maatschappelijke organisaties en burgers opzoeken om zich te informeren over de inhoud en hun opvattingen daarover.

Een B&W-besluit wordt wel eens teruggedraaid door de raad. Ook kan de raad terugkomen op eerdere eigen besluiten. De collegepartijen zullen zich echter wel bewust moeten zijn van het coalitieakkoord dat zij gesloten hebben. En iedereen zal zich rekenschap moeten geven van eerdere afspraken die zijn gemaakt, ook die met partijen uit de gemeente zelf. Dat noemt men consistent beleid.

De veranderende rol van het college

De wijze waarop het college een rol speelt bij initiatiefvoorstellen van de raad, verandert in de praktijk: bij de vaststelling van initiatiefvoorstellen wordt het college steeds meer in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen kenbaar te maken. Dit wordt overeenkomstig in de Gemeentewet gewijzigd. Ook wordt duidelijker in de Gemeentewet vastgelegd dat het college in principe *alle* beslissingen van de raad voorbereidt. Het is niet de bedoeling van de dualisering geweest om de raad zelf meer beslissingen te laten voorbereiden, omdat dit kan leiden tot onnodige frictie met het college én onnodige verhoging van de werkdruk van raadsleden.

Het is overigens niet helemaal uitgesloten dat de raad wel zelf aan de slag gaat: de raad is nog steeds gerechtigd zelf de voorbereiding van de eigen beslissingen ter hand ter hand te nemen, wanneer het gaat om initiatiefvoorstellen en zelfstandig handelen van de raad vanuit zijn autonome bestuursbevoegdheid.

2.3 Gemeenteraad

De gemeenteraad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente waarin hij opereert. De leden van de gemeenteraad worden als volksvertegenwoordiger gekozen voor vier jaar. De kleinste gemeente in ons land heeft een raad van negen

leden, de gemeenteraad in een grote stad telt er maximaal 45. De gemeenteraad is wel één orgaan, maar bestaat overal uit meerdere fracties. Soms zijn dat er maar drie, soms wel meer dan tien. In tegenstelling tot de eenheid die het college van B&W nastreeft, proberen de fracties binnen de gemeenteraad zich juist sterk te profileren op hun verschillende partijopvattingen.

Taken en bevoegdheden

Belangrijke taken van de raad betreffen het stellen van kaders en het controleren van beleid. Met de invoering van de Wet medebewindsbevoegdheden is een deel van de bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college gegaan. Een ander deel van deze bevoegdheden ligt nog bij de raad. Voor dat deel zitten raadsleden nog 'op de stoel van de bestuurder'. Hoe de volksvertegenwoordigende rol wordt ingevuld, is vaak sterk afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren en capaciteiten van de raadsleden. In bijlage 1 zijn de belangrijkste bevoegdheden van de raad weergegeven.

Presidium

Het presidium bestaat uit de burgemeester, de griffier en een afvaardiging uit de gemeenteraad. Dit zijn vaak de voorzitters van commissies of de fractievoorzitters. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het instellen van een presidium. Het presidium is gericht op het scheppen van voorwaarden voor het functioneren van de raad als geheel. Een belangrijke taak van het presidium is de agendavaststelling. Daarnaast stuurt het presidium vaak de griffie aan. Sommige gemeenten werken met een agendacommissie in plaats van een presidium.

Openbaarheid van stukken

In principe zijn alle onderwerpen die de gemeenteraad behandelt, openbaar. Sommige documenten zijn echter geheim of vertrouwelijk, bijvoorbeeld als het om personen gaat of om situaties waarbij bepaalde instanties of bedrijven voordeel zouden kunnen behalen wanneer de financiële gegevens rondom een beleidsvoornemen openbaar zouden zijn. Dat kan ook reden zijn voor de raad om deze agendaonderwerpen achter gesloten deuren te behandelen. In de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is precies vastgelegd hoe de gemeente moet omgaan met openbaarheid of vertrouwelijkheid. Met name journalisten beroepen zich nog al eens op deze wet als zij een bepaald document willen bemachtigen.

De veranderende rol van de gemeenteraad

Momenteel gaat steeds meer aandacht uit naar de volksvertegenwoordigende rol van de raad en ook naar wat nu precies onder kaderstelling moet worden verstaan. De invulling van de volksvertegenwoordigende rol wordt sterk in relatie gebracht

met de ontwikkelingen op het terrein van burgerparticipatie. In 2.6 gaan we hier dieper op in.

De functie van het presidium wint in de praktijk steeds meer aan gewicht. Overwogen wordt het een wettelijke grondslag te geven, waardoor de ontstane praktijk wordt geïnstitutionaliseerd. Daarmee kan worden bereikt dat het presidium de vergaderagenda's aan de raad voorstelt en wordt belast met de aansturing van de griffier. De gedachte hierbij is dat de burgemeester voorzitter van het presidium wordt. Het verzwaren van de rol van het presidium hoeft niet uit te sluiten dat de raad besluit tot andere vormen van overleg.

Vergaderingen

Vergaderen is een onmisbare schakel binnen het lokale bestuurlijke samenspel. Ook al is het niet altijd een even populaire werkvorm, toch past het in onze cultuur van raadplegen, adviseren, afstemmen en komen tot besluiten en compromissen. Daarom is het voor het lokale bestuur ook zo belangrijk om goed te vergaderen. Goed vergaderen kan diverse doelen dienen:

- Het vergroot de transparantie van het bestuur.
- Daarmee kan het de interesse van de burger vergroten.
- Het geeft de raad de kans zijn rollen goed in te vullen.
- Het bespaart tijd en verlaagt de werkdruk van raadsleden.
- Het versnelt het besluitvormingsproces.

31

In de vergaderpraktijk van het lokale bestuur speelt het onderscheid tussen informatievergaring, meningsvorming en besluitvorming (of: beeldvorming, oriëntatie en besluitvorming) een cruciale rol. In veel gemeenten is men door de dualisering sinds 2002 actief op zoek gegaan naar nieuwe manieren van vergaderen. In eerste instantie lag de focus daarbij in veel gevallen op het anders structureren van de vergadercyclus en minder op het ontwikkelen van een andere vergader- en debatcultuur. Wijzer geworden in de afgelopen bestuursperiode, hebben veel raden de focus verlegd van structuur naar cultuur. Nieuwe vergaderstructuren werden soms weer teruggedraaid en de aandacht richtte zich op het trainen en coachen van raadsleden in vergaderen zelf. In andere gevallen werd vanuit de nieuwe structuur toegewerkt naar cultuurverbetering door trainingen en workshops.

Het presidium en de griffier hebben een sleutelrol ten aanzien van de kwaliteitsbewaking van de vergaderinhoud en de vergadercultuur. Deze rol kunnen zij invullen door een inwerk- en opleidingsplan te maken en regelmatig de vergaderpraktijk te evalueren. In een opleidingsprogramma kunnen raadsleden leren hoe zij beter kunnen presenteren en kunnen werken aan een effectieve inbreng tijdens

raadsvergaderingen (Zie voor tips bijlage 5). Ook op het voorzitten van vergaderingen door raadsleden kan worden getraind.

Hieronder bespreken we de meest basale vormen van vergaderen binnen het lokale bestuurlijke samenspel. Daarin spelen alle hierboven beschreven spelers hun rol.

Raadsvergadering

De gemeenteraad vergadert doorgaans eens per maand op een vaste dag of avond. De raadsvergaderingen zijn openbaar. Wie belangstelling heeft, kan op de publieke tribune plaatsnemen. In steeds meer gemeenten zijn raadsdebatten live te volgen via de lokale TV, radio of via internet. Soms kunnen burgers inspreken tijdens raadsvergaderingen. Zij kunnen dan hun zegje doen over een bepaalde kwestie (zie het kader 'De rol van de burger bij vergaderingen' en 2.6). Veel algemener is het recht van burgers om in te spreken tijdens de raadscommissievergaderingen.

Raadscommissies*

Het college en de raad hebben ieder de mogelijkheid om eigen commissies in te stellen. Burgemeester en wethouders mogen niet in de commissies van de raad zitten en raadsleden niet in collegecommissies. Dit om de verschillende verantwoordelijkheden van college en raad zo helder mogelijk te houden. In de meeste gemeenten is afgesproken dat wethouders altijd aanwezig mogen zijn bij vergaderingen van raadscommissies en in een kleiner aantal gemeenten wordt per commissievergadering bekeken of een wethouder wordt uitgenodigd.

Raadscommissies helpen om de werklast van raadsleden te verlichten. Deze commissies vergaderen vaak diepgaander over onderwerpen, ter voorbereiding van de besluitvorming in de raadsvergadering. Een andere taak van de commissies is overleg met het college en de burgemeester. De raad regelt zelf de precieze taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de raadscommissie.

Naast raadsleden zitten in raadscommissies vaak zogeheten duoraadsleden of burgerleden die alleen in de commissie en niet in de raad mogen plaatsnemen. Raadscommissies worden voorgezeten door een raadslid. Ook partijleden of onafhankelijke burgers kunnen deel uitmaken van een raadscommissie. In grotere

* We hanteren hier de term raadscommissie als verzamelterm voor alle soorten meningsvormende en adviserende vergaderingen van de raad. In diverse gemeenten hebben deze vergaderingen andere namen gekregen, zoals open huis, voorronde, politieke markt.

gemeenten worden raadscommissies ondersteund door een commissiegriffier. Hoe de inspraak van burgers in raadscommissies is geregeld, verschilt per gemeente.

Het is niet verplicht om raadscommissies in te stellen. In sommige gemeenten zijn helemaal geen raadscommissies en komt de hele raad vaker bijeen. Met name voor kleinere gemeenten is dat een interessante optie. Maar ook grote gemeenten als Almere en Amersfoort doen het zonder commissies.

→ De rol van de burger bij vergaderingen

In sommige gemeenten kunnen burgers voorafgaand aan de raadscommissie-vergaderingen overleg voeren met de raadsleden over zelf ingebrachte onderwerpen. In de meeste commissies mag een burger gewoon inspreken, bijvoorbeeld twee tot vijf minuten aan het begin van de vergadering. In sommige gemeenten mogen burgers alleen inspreken als het betreffende onderwerp op de agenda staat, in andere gemeenten is er een agendapunt ‘inspreken over onderwerpen die niet op de agenda staan’.

De griffie kan sprekers helpen door de mogelijkheden voor inspraak zo duidelijk mogelijk te communiceren. Ook kan de griffie maatschappelijke organisaties actief informeren wanneer een agendapunt wordt behandeld dat voor hen van belang kan zijn. In het algemeen bieden commissies een goede ingang voor sprekers, omdat in de commissievergaderingen vaak de meest inhoudelijke discussies plaatsvinden, waarna de zaak ter besluitvorming naar de gemeenteraad gaat. Daarnaast kunnen burgers ook bij de fractievergaderingen een toelichting geven op hun visie. Dikwijls wordt een onderwerp wel twee of drie keer besproken voor er daadwerkelijk een besluit valt. De gemeenteraad heeft altijd het laatste woord.

Zie over inspreken verder onder 2.6. ←

33

Andere commissies

Een commissie die veel wordt gebruikt, is de bestuurscommissie. Deze oefent specifieke bevoegdheden van de gemeenteraad uit, bijvoorbeeld een commissie die zelfstandig besluit over subsidieaanvragen aan de raad, zoals de sportraad of de culturele raad. De meeste bestuurscommissies zijn echter niet ingesteld door de raad, maar door het college, omdat dit verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid.

Nog andere commissies zijn adviescommissies, bezwaarschriftencommissie en klachtencommissies. Ook deze commissies vallen vaak onder het college. Raadsleden kunnen nu nog lid zijn van een door het college of de burgemeester

ingestelde bezwaarschriftencommissie of een commissie die klachten behandelt en daarover adviseert. Dit is echter geen raadswerk, het is werk voor het bestuur. De politieke verantwoording en controle loopt via de raad en niet indirect via dergelijke commissies. In de wet zal hierin verbetering worden gebracht door deze mogelijkheid te schrappen.

Het lidmaatschap van raadsleden van rekenkamercommissies komt aan de orde in de evaluatie van de rekenkamerfunctie die door het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2010 wordt gepubliceerd (zie ook in 3.2 De lokale rekenkamer).

→ Mediation

Veel mensen kennen er op zijn minst een sterk verhaal over: een bureaucratisch drama. Met het individu in de rol van Kafka en de overheid als niet te stoppen stoomwals. Elk jaar worden er honderdduizenden bezwaar- en beroepsschriften gepost. Er is berekend dat burgers en bedrijven daar ongeveer vier miljoen uur per jaar aan besteden. Steeds meer gemeenten en andere overheidsorganen kiezen voor een andere aanpak: met mediation.

34

Wat gaat er anders?

Er volgt snel persoonlijk contact op brieven en telefoontjes. De ambtenaren zijn getraind op luisteren en doorvragen om erachter te komen wat er aan de hand is en wat de burger eigenlijk wil. Gesprekken komen in de plaats van schriftelijke briefwisselingen en procedures. Deze aanpak werkt bij de toekenning van vergunningen, rondom de WMO, bij participatietrajecten of gedoe over bijvoorbeeld een ongewenste GSM mast in de buurt.

Hier kunnen zowel mediationvaardigheden als de inzet van een neutrale bemiddelaar helpen. Gemeenten, burgers en bedrijven besteden zo aanmerkelijk minder tijd aan bezwaar- en klachtenprocedures bij de overheid. Dat levert hoge kosten-besparing op en grote tevredenheid van zowel klant als overheidspersoneel.

Wie neemt het initiatief?

Vaak wordt het voortouw genomen door de afdeling waar vergunningen worden verstrekt, door een juridische afdeling of door een bezwaarschriftencommissie. De steun van de burgemeester, een betrokken wethouder en van de ambtelijke top is belangrijk voor het succesvol doorvoeren van een aanpak met mediation. De raad kan initiatieven nemen om toepassing van mediation binnen de gemeentelijke organisatie te introduceren. Het is zaak om de ontwikkeling van project naar een volwaardige gemeentelijke voorziening

zorgvuldig te organiseren. Het proces kan worden begeleid door een ervaren mediator die thuis is in de gemeentelijke organisatie.

Meer informatie: Handreiking Een luisterend oor op www.minbzk.nl en

Voorbeelden van mediation bij gemeenten op www.vng.nl. ➡

2.4 Griffier

De griffier is er om het werk van de gemeenteraadsleden te vergemakkelijken. De griffier helpt bij het voorbereiden van agenda's, beantwoordt brieven die aan de gemeenteraad gericht zijn en ondersteunt de raad en de raadscommissies. De griffier zit in de raadsvergaderingen altijd naast de burgemeester/de raadsvoorzitter en ondertekent mede de stukken die van de raad uitgaan. In kleine gemeenten heeft de griffier vaak een parttimercontract. In grote gemeenten is het een fulltime baan en heeft de griffier vaak een team van medewerkers (de griffie). Hoe de griffie wordt ingericht, beslist de gemeenteraad zelf door regels te stellen over de organisatie van de griffie en door de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

35

De griffie maakt deel uit van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het verschilt per gemeente op welke wijze en in welke mate er een werkrelatie tussen griffie en overige ambtelijke onderdelen op te bouwen is. Voor informatie is de griffie vaak afhankelijk van collega-ambtenaren. De griffie mag zich niet met de politiek bemoeien en zal dus ook nooit politieke uitspraken doen, maar kan wel als raadsadviseur verschillen of gevoeligheden duiden.

De griffie is een belangrijke ingang voor maatschappelijke organisaties en burgers. Daarom is het voor de griffie belangrijk om zichtbaar en beschikbaar te zijn om mensen te informeren over processen binnen de raad en hen door te verwijzen.

De veranderende rol van de griffier

In veel gemeenten is de wijze waarop de functie wordt ingevuld, in de loop der tijd veranderd. Door ervaring zijn griffiers in hun deskundigheid gegroeid. Een belangrijke rol speelt ook de Vereniging van Griffiers die de professionalisering van de griffiers faciliteert door opleiding en uitwisseling mogelijk te maken.

Vooraf het zich goed kunnen inleven in de behoeften en werkzaamheden van de raadsleden is een onmisbare eigenschap van de griffier en diens medewerkers. Steeds vaker komt een oud-politicus of oud-bestuurder op de functie van griffier terecht.

Griffiers krijgen steeds meer een rol als procesregisseur. Als zodanig stuurt de

griffier op de kwaliteit van procedures en processen, houdt de regie, zorgt voor planning en structuur en ziet erop toe dat de raad zijn rol kan invullen in het lokaalbestuurlijke samenspel. Ook bij burgerparticipatie heeft de griffier steeds vaker een rol.

Fractieondersteuning

Behalve de griffie hebben de meeste grotere gemeenteraden ook recht op fractieondersteuning vanuit de gemeente. Raden kunnen zelf kiezen hoe zij die invullen. Vaak verrichten fractieondersteuners één of meer dagen per week administratief en beleidsinhoudelijk werk voor één raadsfractie. Voor de aanstelling hiervan is elke politieke partij zelf verantwoordelijk. Soms ondersteunt één persoon meerdere fracties. In kleinere gemeenten is er meestal geen (betaalde) fractieondersteuning. Fractieondersteuning is een belangrijk middel om de werkdruk van de raadsleden te verlagen.

2.5 Gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie

36

De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van B&W en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en is aanwezig bij de vergaderingen van het college van B&W. De ambtelijke organisatie is meestal verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het gemeentelijke beleid, bijvoorbeeld voor milieu, ruimtelijke ordening, economie, cultuur, recreatie, natuur, verkeer en vervoer. In veel gemeenten heeft een gemeentesecretaris een paar 'eigen diensten', zoals bestuurszaken en de secretarie. Alleen de griffie valt binnen de ambtelijke organisatie niet onder de gemeentesecretaris.

De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Het college stelt in een instructie nadere regels op over de taak en de bevoegdheden van de secretaris. Hoewel het college, via de gemeentesecretaris, de verantwoordelijkheid voor de ambtenaren heeft, bepaalt uiteindelijk de raad met de begroting hoeveel geld er is voor het ambtelijke apparaat.

De veranderende rol van de gemeentesecretaris

Een ontwikkeling van de laatste jaren is de invulling van het overleg tussen gemeentesecretaris, burgemeester en griffier. Hun verbintenis bestaat eruit dat

zij alle drie steeds moeten nagaan of zij goed vormgeven aan hun gezamenlijke belang bij de ondersteuning van de bestuurlijke, ambtelijke en politieke organisatie. Ieder op zijn eigen wijze, maar uiteindelijk wel gericht op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur en de lokale samenleving. Het kan voor het werk van de raad en zijn relatie met het college veel uitmaken hoe de relatie tussen burgemeester, secretaris en griffier wordt ingevuld. Voor de raad (meestal via het presidium) is het verstandig hier alert op te zijn.

2.6 Burgers en maatschappelijke organisaties

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen de gemeenteraad helpen om ‘het volk te vertegenwoordigen’. Daar hebben ze verschillende mogelijkheden voor.

Informereren

Voor burgers en maatschappelijke organisaties die iets voor elkaar willen krijgen, is het informeren van raadsleden vaak de eerste stap. De meeste raadsleden zijn gemakkelijk te bereiken met een telefoontje, een brief of een e-mail. Alle raadsleden zijn in één keer te bereiken met een groepsmail of met een brief via de griffier.

37

Inspreken

Het inspreken in vergaderingen is overal verschillend geregeld. In alle gemeenten hebben betrokken burgers over geagendeerde onderwerpen inspraakrecht in de raadscommissies of in de raadsvergadering. Voor niet geagendeerde onderwerpen houden steeds meer gemeenteraden een vragenruimte aan het begin van de raadsvergaderingen. Commissies organiseren daar vaak een aparte insprekronde voor. Sommige raden hebben geen voorbereidende commissies, maar werken per onderwerp met een cyclus van besprekingen in de raadsvergadering: eerst informatief, dan meningsvormend en tenslotte besluitvormend.

In de meeste gemeenten moeten mensen die willen inspreken, dat vooraf melden bij de secretaris van de commissie of bij de griffier. In sommige gemeenten kunnen belanghebbenden het eerste half uur van de vergadering vertellen waarom zij voor of tegen een voorstel zijn. In andere gemeenten is er ruimte voor inspraak op het moment dat het onderwerp in de vergadering aan de orde is. De insprektijd is meestal zo'n 2 à 3 minuten. Insprekers krijgen meestal geen gelegenheid om te reageren op commentaar in de verdere bespreking door de commissie of de raad. Ze hebben dus maar één kans om hun standpunt duidelijk te maken; daar moet hun verhaal ook op afgestemd zijn.

Burgerinitiatief

In vrijwel alle gemeenten is de mogelijkheid van burgerinitiatief ingevoerd. Dit houdt in dat een individuele burger, mits die voldoende handtekeningen heeft verzameld, een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad of de raadscommissie kan zetten. Elke gemeente doet ook dit weer op haar eigen manier. Diverse gemeenten hebben een procedure waarin wordt vastgelegd hoeveel handtekeningen nodig zijn om een voorstel in behandeling te krijgen. Dat kan uiteenlopen van één of een twintigtal tot honderden handtekeningen. Gemeenten die het recht van burgerinitiatief kennen, maken daarvoor een verordening waaraan een initiatief wordt getoetst. Recent door de raad behandelde onderwerpen worden meestal niet als burgerinitiatief geaccepteerd.

Lokaal referendum

Het gemeentebestuur kan een referendum houden. Daarvoor moet zij een verordening opstellen. Het lokale referendum kan niet bindend zijn; de Nederlandse Grondwet staat dat niet toe. Wel is het mogelijk dat raadsleden van te voren aangeven of ze de uitslag van een referendum zullen overnemen. Dat heet zelfbinding. Een referendum kan raadplegend zijn (op initiatief van de raad) of raadgevend (mede op initiatief vanuit de lokale samenleving). Het kan correctief zijn (over een al door de raad genomen besluit) of niet-correctief (over een onderwerp waarbij nog geen sprake is van besluitvorming). Zeker in het laatste geval luistert de formulering van de vraagstelling heel nauw.

Burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen hun stem uiteraard ook heel goed laten horen in trajecten die de gemeente speciaal organiseert om een onderwerp zo door te lichten dat alle mogelijke belangen aan bod komen. Soms gaat het initiatief voor een participatieproject of een interactief traject uit van de gemeenteraad, soms van een wethouder of de burgemeester. Het is belangrijk deelnemende burgers en organisaties goed te informeren voor wie zij meedenken, in welke fase de beleidsvorming zich bevindt en hoe wordt omgegaan met ieders inbreng. Veel gemeenteraden stellen naast de gebruikelijke inspraakverordening aanvullend beleid vast over de voorwaarden, definitie en invulling van burgerparticipatie. In het burgerjaarverslag geeft de burgemeester aan wat de gemeente gedaan heeft om burgers bij het beleid te betrekken. Over dit burgerjaarverslag kunnen vervolgens ook informatie- en inspraakbijeenkomsten worden georganiseerd. Meer over interactieve beleidsvorming is te vinden in 3.3 en 4.3.

→ Wijk- en dorpsraden

In de praktijk blijkt dat veel bewoners vooral in actie willen komen als het gaat om iets dat hen of hun belang direct raakt. Daarom is de kern, buurt of wijk waarin men woont, vaak de schaal is waarop burgers actief willen zijn. Dat blijkt ook uit de digitale enquête over burgerparticipatie die De Beuk in 2009 onder bewoners van een Noord-Hollandse gemeente heeft uitgevoerd. Ruim een derde van de respondenten liet weten vooral over onderwerpen te willen meepraten die met hun eigen buurt te maken hebben.

Ook al is de gemeente als meest directe overheid voor de burger al heel dichtbij, toch bestaat er nog vaak net een drempel voor bewoners om hun stem te laten horen. Om dat gemakkelijker te maken kunnen gemeenten wijk- of dorpsraden instellen. In sommige grotere steden bestaan al langer wijkraden. Soms worden wijk- of dorpsraden opgericht als door gemeentelijke herindeling een nieuwe grote gemeente ontstaat.

Wijk- of dorpsraden krijgen hun taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur en vallen onder de verantwoordelijkheid van het college. Wijk- of dorpsraden adviseren het college gevraagd en ongevraagd over onderwerpen uit hun eigen buurt, waarbij zij zich ervoor inspannen te weten wat er leeft en speelt in hun werkgebied.

Wijkraden zijn een erkend en herkenbaar aanspreekpunt voor het gemeentebestuur. Wel is van belang dat ambtenaren en bestuur ook contact houden met andere belangen- en bewonersgroepen in hun gemeente. De wijkraden zijn geen buffer (anderen willen ook meedoen) of schaamlap (“we hebben de mening van de wijkraad toch al gevraagd”) voor burgerparticipatie. ←

Een burgemeester over het lokale samenspel

Hoe ziet u het lokaalbestuurlijke samenspel anno 2010?

Belangrijk is samenwerken vanuit vertrouwen en elkaar de ruimte geven. Dat raad en college duidelijk zijn in wat ze van elkaar verwachten en mogen verwachten. En als dat samen is afgestemd, dan ook daarop blijven koersen. Vertrouwen betekent zaken durven loslaten waar de andere partij over gaat en oppakken waar ze jouw verantwoordelijkheid zijn.

In Bronckhorst steken we veel tijd en energie te in het begin van de nieuwe bestuursperiode. Een goede gezamenlijke start van de nieuwe raad en het nieuwe college is van het allergrootste belang. Dat pakken we serieus op, daar moet je echt niet te makkelijk over doen. Bronckhorst is een nieuwe gemeente en direct bij de start in 2005 besteedden we veel aandacht aan de relatie tussen raad, college en organisatie, bijvoorbeeld met themabijeenkomsten. In 2009 keek de raad terug op zijn bestuursperiode (van 5 jaar, een jaar langer vanwege de herindeling). Niet zozeer om zelf nog nieuwe ontwikkelingen

in gang te zetten, maar vooral om een mooi overgangsdokument na te laten aan de nieuwe raad in 2010. Direct na verkiezingen en collegevorming organiseren we heidagen, één voor de raad, één voor het college en een gezamenlijke, met ook het managementteam erbij.

Welke inzichten leverde het terugkijken op voor de nieuwe raad?

Een aantal inzichten over de 'duale' rollen van de raad. Vooral over de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. De opzet was oorspronkelijk dat de raad meer aan de voorkant de kaders zou uitzetten en meer naar de bewoners toe zou gaan. Dat bleek toch een te hoge verwachting. Het begrip kaders is nogal diffuus, dus is er nagedacht over een praktische invulling van deze rol. En over andere manieren om de relatie tussen bewoners en raad te verstevigen dan het letterlijke 'de boer op gaan'. In het overdrachtsdocument aan de nieuwe raad staan ideeën om anders te vergaderen. Niet in de vorm van een keurslijf, maar juist als een waaier aan mogelijkheden zowel om de gewenste - richtinggevend - input aan het college te geven voor nieuw beleid als om de relatie tussen bewoners en raad directer te maken. Het moet eigenlijk vanzelfsprekend worden dat bewoners aanwezig zijn bij raads-

bijeenkomsten waar het gaat om hun belangen en behoeften. Hier speelt nadrukkelijk de spanning tussen afstand en nabijheid: hoe zorg je dat je als raad dicht staat op datgene wat bewoners direct raakt, en tegelijkertijd dit kunt vertalen in een richting die het college uit moet met het beleid. Hier komt ook weer het vertrouwen, ruimte geven en kunnen loslaten terug.

Hoe geven jullie dit in Bronckhorst concreet vorm?

De driehoek burgemeester-griffier-gemeentesecretaris en het presidium zijn belangrijke schakels in het samenspel. Iedere maandagmorgen blikte de genoemde driehoek een halfuur met elkaar terug op voorgevallen zaken en kijken we vooruit naar wat er te komen staat. Vanuit het perspectief dat je het allemaal doet voor dezelfde burger, kun je op deze wijze heel goed de samenwerking bevorderen. Het presidium, bestaande uit de fractievoorzitters, de burgemeester en de griffier, bepaalt de gang van zaken en de agenda van de raad, die de griffier uitvoert. Ook hier is samenwerken en samen optrekken weer heel belangrijk: op weg naar de verkiezingen evalueert het presidium samen met het college hoe de afgelopen bestuursperiode is verlopen en welke lessen daaruit zijn te trekken. Op basis daarvan bereidt de driehoek burgemeester-griffier-

gemeentesecretaris de heidagen na de verkiezingen en de collegevorming voor. Daar kunnen onderwerpen als besluitvormingswijze, vergaderwijze, informatievoorziening en (onderlinge) communicatie aan bod komen.

Dat klinkt als een goede start. Gaan jullie ook aan onderhoud doen?

Zeker, dat wordt ook opgepakt. We hebben ervaring met verschillende raads werkgroepen, bijvoorbeeld op communicatie en op dualisme. Of we daarmee op dezelfde wijze doorgaan, moet nog blijken. Maar het is sowieso goed om ieder kwartaal even te kijken of het allemaal gaat zoals we van tevoren verwachtten. Daar spelen zowel de eerder genoemde driehoek als het presidium een rol in. En ook een time-out na twee jaar kan slim zijn. Je bent dan immers halverwege de bestuursperiode en kunt dingen nog anders gaan doen, als daar behoefte aan is. Daar kunnen bewoners ook een goede rol in spelen: door de inzet van digitale middelen of andere laagdrempelige manieren kun je de mening van de burger vragen. Ook kan het helpen om iemand van buitenaf te vragen je als gemeentebestuur (raad + college) de spiegel voor te houden. Met toch uiteindelijk het perspectief voor ogen waar je het als gemeente voor doet, namelijk dat van de Bronckhorstse burgers.

Een wethouder over het lokale samenspel

Hoe ziet u het gemeentebestuur anno 2010?

Na acht jaar kun je constateren dat het dualisme wel heeft postgevat. Vervolgens kun je jezelf afvragen of dat nou overal op dezelfde wijze is gebeurd en wat nou wijsheid is.

In mijn eigen gemeente ervaar ik dat de manier van werken meer is vormgegeven in procedures en regels dan in productiviteit en creativiteit. Dat leidt tot bureaucratie en daarmee perk je je eigen bewegingsvrijheid in en verklein je je eigen activiteit en inventiviteit als raad. Ook de samenwerking met het college wordt daardoor begrensd. Toen ik in de periode 2002-2004 werkte als kwartiermaker voor vormgeving van dualisering in andere gemeenten, heb ik juist geprobeerd te focussen op het laten ontstaan van een duale cultuur en niet alleen op procedures.

Hoe schep je ruimte voor productiviteit en creativiteit?

De raad en de raadsleden kunnen zelf onderwerpen op de agenda plaatsen om over van gedachten te wisselen, onderling en met het college. Ik vind

het als wethouder ook fijn als ik over een onderwerp nog aan de voorkant ideeën kan uitwisselen met de raad zonder dat dat meteen tot besluitvorming of formele kaderstelling moet leiden. De raad en de raadsleden zouden zichzelf die ruimte moeten gunnen. Ik houd van de spontaniteit waarmee de raadsleden en de collegeleden elkaar onderwerpen kunnen voorleggen.

Nu gebeurt dat nog beperkt in het vragen uur van de gemeenteraad, terwijl er de ruimte is om als raad zelf alles op de agenda te plaatsen. Natuurlijk speelt ook de verhouding coalitie-oppositie een rol. Als de coalitie smal is, dan betekent dat dat de oppositie veel invloed heeft. Heb je een oppositie die sterk in de tegenstand zit, dan leidt dat tot verkramping in het debat en tot formalisme. Heb je een oppositie die productief en creatief is, dan geeft dat iedereen energie en biedt dat ruimte voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen.

Wat betekent dit voor het bestuurlijke samenspel?

Net zoals passiviteit van de raad leidt tot een afwachter houding in het democratisch proces, kan juist een proactieve raad leiden tot een actief zichtbare raad. Ik heb het dan niet alleen over de 'spontane' inbreng die ik al noemde. Het gaat om meer:

als raad hoeft u niet alleen de agenda van het college te volgen. Je kan alle ingekomen stukken, brieven en signalen gelijk behandelen. Gebruik het voor je agenda, zodat de aanbinger zich ook uitgenodigd voelt om te volgen wat er mee gebeurt. Maar laat vooral zien als raad dat jij het initiatief hebt en de uiteindelijke zeggenschap.

En voor het samenspel met de burger en maatschappelijke organisaties?

Ik vind het verhaal van de gouden muur om de politiek in *De ontdekking van de Hemel* van Harry Mulisch altijd een bruikbaar voorbeeld. In een lange monoloog beschrijft Onno Quist wat macht is, hoe men dit verkrijgt en vooral behoudt. Hij kent de politiek van binnenuit, van achter de gouden muur, en beseft dat het daar net zo'n ongeorganiseerde janboel is als ervóór. Zolang het volk denkt dat het erachter goed is georganiseerd, houdt het bestuur gezag en sodemietert niet de gehele samenleving in elkaar. Maar als de muur eenmaal is geslecht, dan is wat daarachter gebeurt zichtbaar en valt het 'veilige' beeld van de politiek weg.

Er wordt vaak gesproken over de kloof tussen burgers en de politiek, maar je kunt ook zeggen: er is een gebrek aan afstand, waardoor het vertrouwen in de politiek verdwijnt, in plaats van een groter wordende afstand. De raad moet

zich weer verheffen en zijn werk doen als raad. Daarbij hoort soms afstand, omdat daarmee de burger wordt bevestigd in de kracht van de raad. Dus stem goed af als raad en college hoe je insteekt in het samenspel met de burger en de maatschappelijke organisaties.

3

FINANCIËLE KADERS EN ANDERE INSTRUMENTEN

46



De spelregels waarbinnen het lokaalbestuurlijk samenspel plaatsvindt, zijn de financiële kaders en een aantal instrumenten voor het kaders stellen en controleren.

47

Goede timing en adequate inzet van instrumenten vergroten de kans op succesvol beleid en de uitvoering daarvan.

De gemeenteraad heeft verschillende instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Een belangrijk proces waarbinnen deze rollen naar voren komen, is de financiële cyclus. Daarnaast kan de raad gebruik maken van verschillende instrumenten.

3.1 De financiële functie van de raad

Voor raadsleden die hun (vooraf) kaderstellende en (achteraf) controlerende rol zorgvuldig willen invullen, is goed inzicht in de gemeentefinanciën essentieel. Daarmee kunnen zij enerzijds sturen en politieke prioriteiten stellen en anderzijds hun controlerende taak uitvoeren en verantwoording afleggen.

De begroting en jaarrekening hebben een grote richtinggevende en informatieve waarde. De begroting heeft deels de functie van beleidsprogramma en de jaarrekening die van jaarverslag. Op basis van deze stukken kan het beleid voor het komende jaar respectievelijk worden vastgesteld of bijgesteld. Net als in het bedrijfsleven worden management- of bestuursrapportages aangeboden als handvatten voor de controlerende taak van de raad. Die kunnen ook benut worden om bij te sturen. Aan de hand van de cijfers kan de raad zien hoeveel geld ergens aan besteed wordt, controleren of het gemeentebestuur zijn taken goed heeft uitgevoerd, of er geen budgetten zijn overschreden en of er niet te weinig geld is uitgegeven. Ook burgers kunnen zich via de begroting en de jaarrekening informeren over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven die zijn gedaan met ‘hun belastinggeld’.

3.2 De financiële cyclus

De financiële cyclus van de gemeente bestaat uit drie onderdelen: de begroting, de kadernota en de jaarrekening. Deze volgen elkaar op, zoals in onderstaande figuur staan aangegeven.



Figuur 2 De financiële cyclus

De kadernota

De kadernota is een strategisch instrument van de raad om kaders te stellen met betrekking tot bestaand en nog te formuleren beleid in de komende jaren. De eerstvolgende programmabegroting wordt aan de hand van deze geformuleerde kaders nader uitgewerkt en in het najaar door het college van B&W aan de raad ter vaststelling aangeboden. De kadernota, ook wel de voorjaarsnota of de perspectiefnota genoemd, geeft een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid. De basis daarvoor is de (najaars)begroting van het jaar ervoor en de jaarrekening daarover. De raad krijgt bij de behandeling van de kadernota de mogelijkheid om beleid aan te passen en bij te stellen of om nieuwe kaders voor te stellen. Op basis van de resultaten die op dat moment zijn geboekt, bepaalt de raad de budgettaire kaders voor de toekomst, met name voor het eerstvolgende begrotingsjaar, maar ook met een vooruitblik over het jaar heen.

Voor burgers en maatschappelijke organisaties is de voorbereiding van de kadernota ook een strategisch belangrijk moment om met de raad in gesprek te gaan over de kaders voor de komende begroting.

De begroting

De begroting van de gemeente bestaat uit twee delen: de programmabegroting en de productbegroting.

49

Programmabegroting

In de programmabegroting staan de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid centraal. Deze begroting wordt opgesteld op basis van een voorstel van het college, waarop de raad wijzigingen aanbrengt. De programmabegroting bestaat uit een aantal beleidsprogramma's. Per programma wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de raad ermee wil bereiken, wat hij daarvoor wil doen en wat dat mag kosten. De raad is vrij in de keuze van het aantal en de inhoud van de programma's. In de meeste gemeenten bestaat de programmabegroting uit tien tot vijftien programma's.

De volgende vragen staan centraal bij het opstellen van het programmaplan:

- 1 Waar gaat het over? (onderwerp)
- 2 Wat willen we bereiken? (resultaat)
- 3 Wat gaan we daarvoor doen? (maatregelen en output)
- 4 Hoe willen we dat dit wordt gedaan? (randvoorwaarden)
- 5 Wat mag het kosten? (input)

De punten 3 en 4 zal de raad grotendeels aan het inzicht van het college overlaten. Het college bestuurt immers binnen de kaders die de raad stelt. De programmabegroting is bij uitstek zo'n kader. De raad beperkt zich idealiter tot het stellen van

politiek relevante randvoorwaarden. Bijvoorbeeld dat burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken in de voorbereiding van een bepaald beleidsplan. Hier ontstaat vaak spanning tussen wat de raad aan kaders wil meegeven en welke ruimte het college nodig heeft om slagvaardig te besturen of om samen met maatschappelijke organisaties plannen te maken en problemen op te lossen.

➔ Kwaliteitseisen programmabegroting

De raad kan kwaliteitseisen stellen aan de programmabegroting en wel aan:

- De formulering van de doelstellingen
(met betrekking tot maatschappelijke effecten, congruentie van het programma en evalueerbaarheid)
Het doel van een *programma* kan AMORE geformuleerd worden: Ambitueus, Motiverend, Onderscheidend, Relevant en Echt
Doelstellingen van *programmaonderdelen* kunnen in termen van MAGIE gevat worden: Meetbaar, Acceptabel, Gecommuniceerd, Inspirerend en Engagerend.
De beschrijving van *wat moet worden gedaan* om de doelen te bereiken kunnen het beste SMART worden uitgedrukt: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
- De inzichtelijkheid in de kosten
- De informatiewaarde en de leesbaarheid ←

50

Productbegroting

De productbegroting, ook wel productraming genoemd, verzorgt het college. In dit document gaat het voornamelijk om de uitvoering van de programmabegroting. Het laat de keuzes van het college zien over de wijze waarop het de door de raad geformuleerde beleidsresultaten wil bereiken. De productbegroting is veel gedetailleerder ingevuld dan de programmabegroting. De nadruk ligt minder op beleid en meer op de verdeling van gelden over verschillende activiteiten. Budgetten voor een project of voor een relatief kleine organisatie zijn meestal niet terug te vinden in de programmabegroting, maar wel in de productbegroting.

De jaarrekening

Net als elk bedrijf moet ook de gemeente een jaarrekening overleggen. Dit is het beleidsmatige én financiële jaarverslag over het afgelopen kalenderjaar. Het college legt via de gemeenterekening verantwoording af aan de raad over het laatste begrotingsjaar en over het gevoerde bestuur. De raad kan zo controleren of de doelstellingen zijn gehaald zoals geformuleerd in de begroting, zowel

beleidsmatig als financieel. De gemeenterekening moet precies dezelfde opzet en indeling hebben als de begroting. Gemeenteraadsleden en alle andere geïnteresseerden kunnen zo een goede vergelijking maken tussen de gemaakte plannen en de stand van zaken.

Hulpmiddelen bij planning en control

De accountant

De gemeenteraad geeft een accountant opdracht om de jaarrekening van een goedkeurende verklaring te voorzien. De accountant toetst de doelmatigheid en rechtmatigheid van de jaarrekening, maar kan op verzoek van de raad (met name in de managementletter) ook advies geven.

De lokale rekenkamer

Sinds 1 januari 2006 worden gemeenteraden bij hun controlerende taak geholpen door de rekenkamer of de rekenkamerfunctie. De hoofdtaak van de rekenkamer is onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Jaarlijks wordt verslag uitgebracht aan de raad. Iedere gemeente vult de rekenkamer(functie) op haar eigen manier in. Een onafhankelijke rekenkamer bestaat uit minimaal 1 lid (niet-raadslid) en wordt benoemd door de raad. Grote gemeenten stellen zelf een rekenkamer in. Raden van kleinere gemeenten kiezen er vaak voor om in samenwerking met andere gemeenten in de regio een rekenkamer in te richten. Wanneer de raad kiest voor een rekenkamerfunctie, kiest hij uit zijn midden - al dan niet aangevuld met externe deskundigen - een aantal leden die de functie vervullen.

51

De lokale rekenkamers kunnen grotendeels zelf hun onderwerpen kiezen. De raad kan wel een verzoek tot onderzoek indienen bij de rekenkamer. Sommige rekenkamers doen ook wel eens een oproep aan burgers om onderzoeksideeën in te dienen. Suggesties worden beoordeeld op basis van criteria als maatschappelijk belang, financieel belang en risico's voor de gemeente. Soms worden burgers ook betrokken bij de uitvoering van een onderzoek. Het gemeentebestuur van Almere had bijvoorbeeld een leidraad opgesteld om burgers te betrekken bij beheer- en onderhoudsprojecten van de gemeente. Toen de rekenkamer deze leidraad wilde onderzoeken, plaatste zij de bewoners en hun ervaringen centraal in haar onderzoek.

De rekenkamers en de rekenkamercommissies hebben de wettelijke taak 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. De kamer kent alleen externe leden, heeft een eigen ambtelijke ondersteuning en budget, is 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. En de gemeenteraad moet regelen welke bevoegdheden de commissie krijgt, wat de samenstelling van de commissie is en welke ambtelijke ondersteuning de commissie krijgt. Tegenwoordig worden in veel rekenkamercommissies geen raadsleden (meer) benoemd, wat betekent dat het verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie in de praktijk vervaagt.

Er is nog geen volledig beeld van het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Er komt een evaluatie in 2010. Wel heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2008 in de *Staat van de Dualisering* al twee voornemens aangegeven aan de Tweede Kamer:

- 1 het verduidelijken van de afbakening tussen financiële en andere vormen van rechtmatigheidstoetsing
- 2 het maken van een wettelijke regeling om rekenkamercommissies de bevoegdheid te geven onderzoek te doen bij verbonden partijen (rekenkamers hebben deze bevoegdheid reeds).

Periodiek beleidsonderzoek

Het college kan periodiek onderzoek verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover op. Het college brengt vervolgens aan de raad schriftelijk verslag uit van de resultaten van de onderzoeken. In de praktijk blijkt deze periodieke beleidsevaluatie geen wezenlijke bijdrage te leveren aan de controlerende taak van de raad. De verplichting aan het college daartoe - op basis van een verordening van de raad, die overigens in weinig gemeenten bestaat - zal naar alle waarschijnlijkheid uit de wet worden geschrapt. Gemeenten blijken zelf in staat te beoordelen of en wanneer dergelijk onderzoek gewenst is.

3.3 Instrumenten bij de kaderstellende taak

De gemeenteraad heeft een aantal instrumenten tot zijn beschikking om zijn werk goed te kunnen uitvoeren. Sommige instrumenten worden vaker ingezet dan andere. Ook verschillen ze sterk in politiek gewicht.

Recht van initiatief

Het recht van initiatief houdt in dat een raadslid een voorstel op de raadsagenda kan plaatsen. Daarmee wordt het voorstel expliciet door de raad besproken. De raad beslist vervolgens wat er verder met het voorstel gedaan wordt. Hij kan bijvoorbeeld volstaan met het voorstel voor kennisgeving aan te nemen, maar kan het ook direct in de raad behandelen of het voor advies naar het college sturen. Vaak komt een initiatiefvoorstel tot stand met behulp van ambtelijke ondersteuning. Ambtenaren helpen dikwijls bij de financiële paragraaf die in veel gemeenten aan het voorstel moet zijn toegevoegd.

Via het recht van initiatief kunnen maatschappelijke organisaties hun onderwerp op de agenda van de raad krijgen. Daarvoor is een raadslid nodig dat de strekking van het initiatief ondersteunt en wil verdedigen in de raad. Een initiatiefvoorstel wordt steeds vaker in nauwe samenwerking tussen een raadslid en een organisatie geschreven. Dit levert een win/win-situatie op. De maatschappelijke organisatie krijgt aandacht voor haar kwestie en het raadslid kan zich profileren met het initiatief.

Recht van amendement

Een amendement is een wijzigingsvoorstel - een verandering van een tekst in de besluitvorming - dat ieder individueel raadslid kan indienen. Bijvoorbeeld om een uitzondering aan te geven op een beslissing of iets toe te voegen. Elke ontwerp-beslissing en ontwerpverordening die is geagendeerd voor de raadsvergadering, is amendeerbaar. Ook bij de formulering van een amendement kunnen raadsleden zich heel goed laten souffleren door maatschappelijke organisaties.

Moties

Er zijn drie soorten moties:

Moties van orde

De raad kan voorstellen om de behandeling van een agendapunt uit te stellen of de volgorde waarin de agendapunten worden behandeld, te veranderen.

Moties van afkeuring of van wantrouwen

In een motie van afkeuring spreekt de raad zijn afkeuring uit over het functioneren van één of meer leden van het college van B&W. Dit is een vrij zwaar instrument. Het wordt veelal gevoeld als een stevige waarschuwing van de raad aan het betreffende collegelid.

Nog verder gaat de motie van wantrouwen. Hierin wordt het vertrouwen in één of meer leden van het college opgezegd. Vaak is dit de definitieve stap naar ontslag van een wethouder.

Overige moties

Deze kan de raad indienen als hij de mening van een wethouder wil peilen of een uitspraak wil uitlokken. Dergelijke moties zijn vaak een soort verklaring van de raad gekoppeld aan een oproep, verzoek, opdracht of uitnodiging aan het college. Moties kunnen worden ingediend over een onderwerp dat helemaal niet is geagendeerd en waarvoor dus ook helemaal geen voorstel is gedaan. Ze vormen een mooi instrument voor de indiener om ergens aandacht voor te vragen zonder dat het onderwerp op de agenda staat. Als de motie een bevoegdheid van het college betreft, heeft het college het recht om deze naast zich neer te leggen. Maar het college kan de motie ook geheel of gedeeltelijk overnemen.

54

Een raadslid hoeft een motie lang niet altijd zelf te bedenken. Steeds vaker gaan maatschappelijke organisaties met een idee voor een motie 'de boer op' om te bezien bij welke politieke partij ze de meeste kans maken om de motie ingediend te krijgen. Vaak werken politieke partijen hierin ook samen, omdat een motie die door meer partijen is ingediend altijd al meer draagvlak heeft (en dus sneller overgenomen zal worden) dan een motie die van één partij afkomstig is.

Recht op ambtelijke bijstand

Elk raadslid heeft recht op ambtelijke bijstand. De gemeenteraad kan zelf bepalen op welke manier hij de ambtelijke ondersteuning van raadsleden wil organiseren. Dit kan door middel van algemene persoonlijke ondersteuning, dus door een griffie of door ambtenaren uit de ambtelijke organisatie. Daarnaast kan de raad kiezen voor fractieondersteuning; ook hier bepaalt hij zelf in een reglement hoe deze eruit ziet. Elke fractie heeft dan eigen meer politieke ondersteuning. Dit gebeurt met name in de grotere gemeenten.

De gemeenteraad werkt met fractieondersteuning. Fractiemedewerkers zijn daarom vaak interessante contacten voor organisaties en burgers. De fractiemedewerkers zijn goed op de hoogte van de standpunten en politieke lijn van hun eigen fractie en kunnen organisaties en burgers verwijzen naar de juiste contactpersoon daarbinnen. Zij vormen ook vaak een waardevolle informatiebron over

raadszaken in het algemeen. Voor een fractiemedewerker is het belangrijk goed vindbaar en bereikbaar te zijn voor vragen. Daarmee verlagen zij ook de werkdruk van de raadsleden.

Interactieve beleidsvorming

Steeds vaker wordt beleid gemaakt op basis van gezamenlijkheid: de inbreng van de betrokkenen is daarbij minstens zo belangrijk als de inbreng van de ambtenaren die het beleid moeten maken. Participatie van bewoners, wijken en belangenorganisaties is op veel onderwerpen verplicht en wordt gedaan door middel van inspraakrondes. Van interactieve beleidsvorming is sprake wanneer een gemeente samen met de betrokkenen nieuw beleid wil ontwikkelen (of bijvoorbeeld een park of speeltuin wil aanleggen). Dan wordt een - vaak langer lopend - proces gestart waarbij in verschillende fasen verschillende groepen belanghebbenden worden geconsulteerd.

In alle vormen van interactie met de gemeente kunnen maatschappelijke organisaties een belangrijke inbreng hebben. Vaak worden niet alleen de organisaties zelf benaderd voor hun expertise en ervaring met het onderwerp, maar kan ook de achterban van de organisaties erbij worden betrokken. Hoe meer mensen in een vroeg stadium bij een plan worden betrokken, hoe groter de kans op draagvlak voor het uiteindelijke plan. Maatschappelijke organisaties vormen hierbij vaak een belangrijke partner voor de gemeente.

Veel gemeenteraden doen maatschappelijke verkenningen. Dit is een eigen onderzoek van de raad naar maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de gemeente. Tijdens zo'n verkenning kunnen raadsleden in gesprek gaan met maatschappelijke organisaties, burgers en andere betrokkenen. Omgekeerd kunnen die ook een aantal raadsleden vragen om een maatschappelijke verkenning op hun eigen terrein te organiseren.

55

3.4 Instrumenten bij de controlerende taak

Binnen de financiële cyclus vindt een belangrijk deel van de politieke verantwoording van het gemeentebestuur plaats. Daarnaast hebben gemeenteraadsleden de beschikking over een aantal instrumenten om hun controlerende taak uit te voeren, waarin raadsleden van iedere afzonderlijke fractie eigen keuzes maken.

Informatierecht

Het vragenrecht is een middel voor raadsleden om informatie in te winnen over (lopend) beleid of om aandacht op een bepaalde kwestie te richten. Raadsleden stellen ook vaak vragen aan het bestuur of bestuursorganen van de gemeente voor (of mede namens) een externe partij. In de praktijk worden verschillende vormen van informatierecht gebruikt. Dat zijn: inlichtingen, mondelinge en schriftelijke vragen.

Inlichtingen

In de meeste gemeenten is afgesproken dat vragen van raadsleden aan ambtenaren alleen gaan over feitelijkheden en niet al te veel tijd kosten. Politiek gevoelige informatie of een tijdrovende vraag loopt meestal via de griffier en/of de wethouder.

Mondelinge vragen

Aan het begin van een commissie- of raadsvergadering kunnen raadsleden vragen stellen aan het college. Deze vragen worden zo mogelijk direct beantwoord. Het stellen van een mondelinge vraag is één van de minst zware politieke middelen die een raadslid ter hand kan nemen om een actueel punt aan de orde te stellen. Vaak worden de vragen aan het begin van de vergadering in één rondvraagronde gesteld.

Schriftelijke vragen

Het middel 'schriftelijke vragen' is zwaarder dan mondelinge vragen. Schriftelijke vragen worden vaak ook gepubliceerd of doorgestuurd naar de pers. Hiermee kunnen raadsleden goed aan de gemeente laten zien dat een bepaald onderwerp belangrijk is voor henzelf en hun fractie. Soms dienen fracties ook gezamenlijk schriftelijke vragen in. Op de gestelde vragen moet het college, afhankelijk van het reglement van orde, binnen 4 tot 6 weken antwoord geven. Voor raadsleden is een schriftelijke vraag interessant, omdat zij daarmee een mogelijk knelpunt getackeld hebben en er alvast in de gemeenteraad aandacht voor gevraagd hebben.

Recht van interpellatie

Raadsleden kunnen rondom een zwaarwegend onderwerp een interpellatiedebat aanvragen. Dit gebeurt vaak bij vermeende fouten van het college, als er zaken niet goed gaan, in geval van fraude of bij een actueel thema waar direct op ingespeeld moet worden. In het reglement van orde staat een termijn vermeld waarbinnen een dergelijk debat dan gehouden moet worden. Vaak is er niet alleen voor het college, maar ook voor de andere raadsleden enige voorbereidingstijd nodig, omdat er stukken bestudeerd moeten worden.

Recht van onderzoek (enquête)

De raad kan op verzoek van een of meer raadsleden besluiten om een onderzoek naar het beleid van het college of van de burgemeester in te stellen. Dit enquête-recht versterkt de controlerende rol van de raad ten opzichte van het gemeentebestuur. Als het tijdens het onderzoek nodig blijkt om (ex)gemeentebestuurders en (ex)ambtenaren te laten optreden als getuige of deskundige, dan mag de raad dat doen. De onderzoekscommissie bestaat uit minimaal drie raadsleden die zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak en het verloop van het onderzoek.

3.5 Strategie bepalen als raadslid

Een goede voorbereiding is het halve werk. Dat gaat ook op voor het kiezen van de goede strategie om een onderwerp in de raad aan de orde te stellen.

Als voorbereiding is het zinvol om een korte analyse te maken aan de hand van de volgende vragen:

- Wat wil ik bereiken?
- Valt het onderwerp onder de verantwoordelijkheid van de raad of het college?
- Is er al beleid? Zo ja, hoe staat het met de uitvoering ervan? Zo neen, hoe wil ik het onderwerp dan agenderen?
- Wie hebben verder invloed op de beslissing?
- Welke belangen en argumenten hebben de verschillende spelers in het veld?
- Met welke organisaties en partijen is samenwerking nuttig op dit onderwerp?
- Hoe liggen de verhoudingen in de raad; met wie kan ik samenwerken, met wie juist niet en wie hebben hier in het verleden al iets mee gedaan?
- Wie moet ik nog weten te overtuigen?

57

Na deze analyse is de strategie te bepalen. In principe gaat het om een keuze uit de drie strategietypen Laboratorium, Markt en Arena. De belangrijkste kenmerken hiervan staan beschreven in de tabel op pagina 58.

Deze drie strategieën sluiten elkaar niet uit. Integendeel, vaak begint iemand met een laboratoriumstrategie, maar ziet zich uiteindelijk toch genooddaakt de arena in te gaan. Het is wel belangrijk van tevoren goed na te denken welke strategie u als eerste inzet en uw kansen af te wegen.

De vraag is vooral waar het accent ligt. Wanneer de zaak nog vrij open ligt en inhoudelijke argumenten ertoe lijken te doen, is het laboratorium zinvol. Als duidelijk is dat andere partijen bereid zullen zijn u tegemoet te komen wanneer u iets voor hen kunt betekenen, kan de markt de juiste keus zijn. De arena is de aangewezen weg als er een doorbraak moet worden geforceerd.

De gedachte "Ik heb goede argumenten, dus ik kan iedereen overtuigen" is niet altijd effectief. Evenmin is het altijd inzetten op een win-win-situatie verstandig, want soms zijn er eenvoudigweg te weinig gezamenlijke belangen. Vechten heeft soms wel succes op korte termijn, maar kan de verhoudingen voor langere tijd schaden.

<i>Laboratorium</i>	<i>Markt (win-win)</i>	<i>Arena</i>
<i>samenwerken en overtuigen</i>	<i>een deal maken, iets uitruilen</i>	<i>de strijd aangaan</i>
<i>gericht op het inhoudelijke doel</i>	<i>oog voor elkaars belangen</i>	<i>tactisch opereren om eigen doel te bereiken</i>
<i>als informatie en belangen gedeeld kunnen worden</i>	<i>als ergens specifieke steun voor bestaat of nodig is</i>	<i>als de verschillen groot zijn</i>
<i>uitgaan van de waarheid</i>	<i>allen deels hun zin</i>	<i>ieder presenteert eigen feiten</i>
<i>ook zwakke punten laten zien</i>	<i>gaat meer om behoeften en belangen dan om sterk/zwak</i>	<i>zwakte wordt uitgebuit</i>
<i>macht speelt een onbelangrijke rol</i>	<i>er is een machtsbalans en men is zich daar bewust van</i>	<i>macht wordt uitgespeeld</i>

Tabel 1 Strategietypen

Een stadsdeel- secretaris over het lokale samenspel

*Welke rol heeft u als stadsdeel-
secretaris in het lokaalbestuurlijke
samenspel?*

Mijn rol is vergelijkbaar met de van de gemeentesecretaris in de meeste gemeenten. Ik ben verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en leg daarvoor verantwoording af aan de stadsdeelvoorzitter, de voorzitter van het dagelijks bestuur, te vergelijken met een burgemeester. Het dagelijks bestuur (vergelijkbaar met het college van B&W) is de werkgever van de ambtelijke organisatie. Om het politieke besluitvormingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen overleggen de stadsdeelvoorzitter en ik met de voorzitter van de deelraad en de griffier over wat de deelraad op de agenda wil hebben en hoe we dat zo goed mogelijk kunnen organiseren. Het gaat dan om het afstemmen van de agenda en het leveren van de informatie waar de deelraad om heeft gevraagd. Met de griffier bestaat een goede relatie van geven en nemen met respect voor elkaars rollen en tegengestelde belangen. We weten allebei dat we uiteindelijk gezamenlijk

verantwoordelijk zijn voor één proces. Om een wij-zij cultuur te voorkomen is frequent contact met de griffier van belang. Overigens wordt het spel bij ons over het algemeen goed gespeeld. In negentig procent van de gevallen komt de raad er met het dagelijks bestuur wel uit. En wat de procedures betreft, daarbij heb je altijd te maken met mensen die streng in de leer zijn en mensen waarbij dat minder het geval is.

*Welke gevolgen heeft het dualisme
voor uw rol als stadsdeelsecretaris?*

Vóór het dualisme was wel eens onduidelijk naar wie de ambtelijke organisatie verantwoording moest afleggen. Nu is het heel helder: het dagelijks bestuur en niet de deelraad. Ik ben daar ook heel duidelijk en principieel in. In deze nieuwe situatie kunnen ambtenaren onafhankelijker opereren, doordat zij verder van het politieke spel af zitten. Wel is het van belang om je steeds bewust te zijn van die verschillende rollen, ook als je als ambtenaar eens een andere persoonlijke mening hebt dan het dagelijks bestuur heeft.

Hoe is de ondersteuning van raadsleden geregeld?

Een raadslid dat ambtelijke bijstand wil hebben, dient daarvoor een officieel verzoek bij mij in. Ambtenaren dragen

zelf geen verantwoordelijkheid en zijn daarom kwetsbaar, zij moeten bij een verzoek om informatie altijd toestemming hebben van de betreffende portefeuillehouder. Maar we tillen daar niet altijd zwaar aan, bijvoorbeeld als het om algemene gegevens gaat of als raadsleden contact zoeken met ambtenaren omdat ze bezig zijn om hun mening over een bepaald onderwerp te vormen. Bij politiek gevoelige kwesties waarover het dagelijks bestuur nog geen besluit heeft genomen, ligt dat anders. In het algemeen is van belang dat binnen de organisatie en binnen de deelraad duidelijkheid bestaat over de rollen die iedereen heeft. We hebben die afspraken en verantwoordelijkheden ook vastgelegd.

Toch merken we ook dat in de deelraad behoefte bestaat aan soms zeer gedetailleerde informatie. Er bestaat een spanning tussen het besturen op hoofdlijnen en de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Voor de ambtelijke organisatie betekent dat een behoorlijke werkdruk.

Welke positie heeft de ambtelijke organisatie in het gehele samenspel met de deelraad, burgers en maatschappelijke organisaties?

Burgers komen met vragen en klachten, die meestal met specifieke uitvoeringskwesties te maken hebben. Dat is een redelijk autonoom proces,

dat losstaat van de manier waarop je het lokale bestuur inricht. Wat wel nieuw is, zijn de bijeenkomsten met burgers, maatschappelijke organisaties en de politiek over wisselende onderwerpen. Wij hebben bijvoorbeeld 'burgeravonden'. Die organiseert de deelraad als middel om in gesprekken te gaan met burgers. Het dagelijks bestuur en ambtenaren zijn daar alleen als toehoorder bij. Bij raadsvergaderingen zijn ambtenaren op verzoek van een portefeuillehouder aanwezig om informatie over een bepaald onderwerp te geven. Verder denk ik dat commissievergaderingen voor ambtenaren interessant kunnen zijn om gevoel te krijgen voor de politieke verhoudingen, omdat daar de inhoudelijke debatten gevoerd worden.

Een griffier over het lokale samenspel

Hoe kijkt u aan tegen het gemeentebestuur anno 2010?

Voor de inwoners is de gemeente de eerste overheid, het dichtstbij. Waar onderwerpen direct de belangen van bewoners raken, komen mensen wel degelijk in beweging en weten ze goed de weg te vinden naar de raad of het college.

De raad heeft zijn positie versterkt door niet door te slaan in de ontvlechting (van de wethouders uit de raad), maar door te focussen op inhoud en zich naar buiten te richten in plaats van te blijven hangen in praten over rollen en procedures.

In Hardenberg leidde dat tot een bestuurscultuur van onderling vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Dat geeft ruimte om je op de inhoud te concentreren. Of zoiets lukt, is afhankelijk van de lokale bestuurscultuur en hoe mensen lokaal in elkaar zitten. Bij een nieuwe raadssamenstelling wordt het natuurlijk wel weer spannend om de inhoudelijke focus vast te houden, maar het bestaande bestuursklimaat biedt wel een goede basis.

Hoe gaan raad en college met elkaar om in het lokaal bestuurlijke samenspel?

Bij het naar buiten treden als gemeentebestuur is er bewust voor gekozen om als raad toebehoort te zijn bij een actief college en als college toebehoort bij een actieve raad. Respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid maken dat mogelijk. Maar het betekent ook loslaten en vertrouwen in elkaar. In Hardenberg is er een grote onderlinge verbondenheid en vertrouwen in elkaars motieven en elkaars kunnen. In de samenwerking wordt een grote openheid betracht. Er is geen domeinafperking. Een voorbeeld is dat de raadsgriffier bij de bezoeken van het college aan de kernen (elke laatste vrijdag van de maand) gewoon mee gaat.

De wethouders komen bij vergaderingen van hun fractie, daar is nooit krampachtig over gedaan zoals elders vaak wel bij de invoering van de dualisering. De aanwezigheid van wethouders is ook in beider belang: zij zijn toch het gezicht van de partij in de dagelijkse praktijk. Ook hier geldt weer dat je vanuit de inhoud met elkaar moet afstemmen met respect voor elkaars rol en functie. Het presidium heeft een belangrijke functie als klankbordgroep en stuurgroep: het is een platform om met elkaar te bespreken wat je beoogt met een proces. Het gaat om afstemming van college, raad en ambtelijke organisatie. Er vinden geen inhoudelijke

lijke discussies plaats; er wordt regie gevoerd op processen en geëvalueerd op gedane zaken (op proces en regie). In het presidium is men zich bewust van de waarde van de ontstane bestuurscultuur en het behoud ervan.

Welke rol speelt de griffier in het lokale bestuurlijke samenspel?

De griffier is bij uitstek de adviseur en procesmanager van de raad. Vanuit die stevige positionering kan hij ervoor zorgen dat de raad goed in het proces komt en de goede inhoudelijke discussie kan voeren. Essentieel in het hele spel is de relatie met de burgemeester en de gemeentesecretaris. De burgemeester als voorzitter van zowel raad als college en de gemeentesecretaris als adviseur van het college en directeur van de organisatie. Als zij gedrieën op de goede manier nadenken over hoe de processen vanuit de inhoud vorm te geven en de belangen van de verschillende geledingen goed op het netvlies houden, bouwen ze aan vertrouwen en ontstaat de ruimte om je op de inhoud te concentreren.

Als griffier kun je bruggenbouwer voor de raad zijn, naar het college, naar de individuele wethouders en naar de ambtelijke organisatie. Ik werk er als griffier aan dat het college er vertrouwen in heeft dat ik niet alleen de raad ondersteun, maar ook oog heb voor de belangen van het college en

de organisatie. Ik realiseer me dat het 'werkniveau' van de raad een andere is: de raad stuurt aan op hoofdlijnen en het college stuurt op de uitvoering. Zo treed ik als griffier de betrokken participanten ook tegemoet.

Wat betekent dit voor het samenspel met de burger en maatschappelijke organisaties?

De raad is zichtbaar in de lokale samenleving en participeert ook zichtbaarder. Dat geldt overigens ook voor het college. De raad luistert vooral naar wat er leeft in de kernen en wijken, en hoe dingen worden beleefd. Dat raadsleden parttime volksvertegenwoordiger zijn heeft eigenlijk vooral voordelen, omdat je naast je raadslidmaatschap ook nog als burger, ondernemer of anderszins deelneemt in de maatschappij. Dat maakt dat je meer kunt luisteren en horen wat er speelt.

Goede ervaringen hebben de raadsleden in Hardenberg opgedaan met bijeenkomsten waarin ze met verschillende betrokken partijen in gesprek gaan op een bepaald thema, zoals jeugdbeleid. De raad kan dit zelf laten organiseren door de griffie, maar ook aan het college vragen het te organiseren.

In de samenwerking met het college in participatieprocessen kan de raad naast een luisterende rol aan de voorkant van beleidsprocessen ook heel goed – achteraf – een toetsende rol innemen.

4

POLITIEK EN BURGER

66



Het samenspel tussen politiek en burger is hét middel voor de raad om de goede kennis en informatie te verwerven over wat er lokaal speelt. Raadsleden kunnen het samenspel met maatschappelijke organisaties invullen op een manier die bij hen past. Daarbij hebben zij rekening te houden met veel verschillende partijen en verwachtingen. Het raadswerk vereist kennis en kunde en een effectieve communicatie.

4.1 Het samenspel als vertrekpunt

Vanuit wat er leeft in de gemeente, stelt de gemeenteraad kaders voor het college en controleert hij of het bestuur binnen deze kaders goed wordt uitgevoerd. Gemeenteraadsleden geven deze rol vorm langs de lijn van de politieke kleur, op basis waarvan zij in de gemeenteraad zijn gekozen. Hoe zorgen zij dat zij hun kiezers goed vertegenwoordigen? Dat wat leeft in de gemeente, inderdaad op de agenda van het lokale bestuur komt? Dat deze wensen worden meegenomen in de kaders voor het beleid? En dat dat ook achteraf controleerbaar in de uitvoering terugkomt? Dat is de uitdaging van de raadsleden, van de fractie en van de raad als geheel.

Visie en keuzes

Voor deze uitdaging is vooral het samenspel tussen de gemeenteraad en organisaties en burgers heel belangrijk, omdat zo de raad informatie en kennis opdoet die helpt bij het invullen van zijn rollen. Er zijn verschillende manieren om dit samenspel vanuit de raad in te richten. Zo vergroten hoorzittingen, werk- en wijkbezoeken, publieke debatten en rechtstreekse uitzendingen van raadsvergaderingen op de lokale TV de herkenbaarheid van de lokale politiek en maken ze deze transparanter. Ruimte bieden voor burgerinitiatieven, het organiseren van raadssprekuren, het houden van een politieke markt of een digitaal burgerpanel zijn manieren om de burgers daadwerkelijk bij de besluitvorming te betrekken.

Hoe je het samenspel vormgeeft, is niet alleen af te leiden uit de formele taken van de raad (kaders stellen, vertegenwoordigen en controleren). Er schuilt ook een politieke visie achter. Vaar je als raad, fractie of raadslid op het mandaat dat kiezers je voor vier jaar hebben gegeven? Of geef je ook in die vier jaar zelf de bewoners en organisaties een duidelijke inbreng in het beleid en zet je in op actief samenspel? In vaktaal heet dit de spanning tussen representatieve (vertegenwoordigende) en participatieve (deelnemende) democratie. Voor de raad als geheel, voor de verschillende fracties en voor individuele raadsleden is het belangrijk om na te denken hoe zij in het samenspel met burgers en maatschappelijke organisatie willen opereren.

Aandachtspunten in het samenspel

<i>Raad</i>	• Welke ruimte krijgen burgers voor inbreng tijdens vergaderingen? • Over welke lokale thema's worden burgers en maatschappelijke organisaties actief geraadpleegd? • Waarvoor en hoe worden interactieve beleidsprocessen ingezet en welke rol speelt de raad daarin? • Hoeveel wijk- en werkbezoeken legt de raad af? • Hoe wordt de communicatie naar de buitenwereld (zoals persberichten en contacten met lokale journalisten) geregeld?
<i>Fractie</i>	• Wat is de visie op het samenspel? • Hoe moet het beleid in de gemeente tot stand komen? • Wat is de visie op participatie in de besluitvorming? • Welke rol wil de fractie spelen in interactieve trajecten? • Hoe vaak wil de fractie zich bij bewoners laten zien en hoe?
<i>Raadslid</i>	• Met welke partijen (wijken, organisaties, bestuurders, leden) wilt u contact onderhouden? • Hoe vaak wilt u 'naar buiten' gaan? (bij grote bijeenkomsten of ook op de koffie) • Hoe bent u te vinden? (site gemeente, eigen website) • Hoe bent u te bereiken? (belbaar, e-mail, spreekuur, chat-sessies) • Hoe stemt u activiteiten in het samenspel af met fractiegenoten? (wijken en thema's verdelen)

Tabel 2 Aandachtspunten in het samenspel

Stijlen van volksvertegenwoordiging

Raadsleden hebben individueel veel ruimte om het samenspel in te vullen. Elk raadslid doet dit op zijn eigen manier. Daarin kunnen de leden van een fractie elkaar goed aanvullen. Pieter Tops en Stavros Zouridis hebben in hun boek *De binnenkant van de politiek* (2002) diverse stijlen van volksvertegenwoordiging in kaart gebracht. Daarin komen de verschillende kwaliteiten van raadsleden naar voren en hun manier van kijken naar politiek en vertegenwoordiging. Raadsleden kunnen binnen hun eigen fractie bespreken welke stijl of stijlen ieder hanteert en welke kwaliteiten daarbij horen. Zo kunnen de verschillende kwaliteiten binnen de fractie gericht worden benut in het samenspel. De mogelijke stijlen en staan hieronder op een rijtje, door ons aangevuld met mogelijke rollen in het samenspel.

<i>Dominante stijl</i>	<i>Kwaliteiten</i>	<i>Rol in het samenspel*</i>
<i>Ombudsman</i>	• heeft een sterke maatschappelijke oriëntatie • investeert in maatschappelijke contacten • is herkenbaar in de lokale samenleving	• brengt wensen van burgers in de raad • heeft veel aandacht voor het betrekken van burgers in de beleidsvorming • is spil in het samenspel, hoort veel en kan verbinden
<i>Partijpoliticus</i>	• weet goed wat ie wil • heeft een uitgewerkte, inhoudelijke strategie • hanteert het verkiezingsprogramma als uitgangspunt • heeft een duidelijk profiel	• is gericht op de eigen achterban • beoogt verbinding tussen zijn interne en externe rol als gemeenteraadslid • benut samenspel voor eigen visie en standpunten, heeft niet altijd 'ruimte' om te luisteren
<i>Bestuurder</i>	• bezit een grote hoeveelheid dossierkennis • heeft een constructieve houding • beperkt zich tot het sturen op hoofdlijnen; kan afstand nemen van details	• is minder zichtbaar • kan zaken op het stadhuis voor elkaar krijgen, is geduldig • is intern gericht, op ambtelijke organisatie en college
<i>Coach</i>	• verbindt belanghebbenden vanuit een achterliggende politieke filosofie • heeft weinig behoefte om inhoudelijk te scoren • is procesgericht • verbindt hoofdlijnen en details	• is een netwerker, gericht op individuele contacten • probeert 'samen' tot een oplossing te komen, verwijst en bemiddelt • luistert en moedigt mensen aan hun zaken naar voren te brengen
<i>Volger</i>	• doet 'gewoon' raadswerk zonder daar expliciet opvattingen over te hebben • heeft een rustige, relativerende inbreng • is betrouwbaar, loyaal en voorspelbaar, maakt weinig vijanden	• is beschikbaar en benaderbaar voor mensen, altijd bereid om te helpen • kent zijn zaken - dat maakt hem een goede vraagbaak • is gericht op controle van de uitvoering door het college, niet op nieuwe initiatieven

Tabel 3 Stijlen van raadsleden

* Bron: Tops en Zouridis (2002). De rol in het samenspel is door De Beuk verder uitgewerkt.

4.2 Balanceren voor raadsleden

Aan individuele raadsleden worden veel eisen gesteld in het samenspel, waarbij ze steeds moeten balanceren tussen veel verschillende verwachtingen van ook nog eens verschillende doelgroepen. Zo moeten zij aan de ene kant stevige opvattingen hebben en tegelijkertijd laten zien dat zij goed kunnen luisteren naar de wensen van burgers en organisaties die hen benaderen. Ook moeten zij zich profileren ten opzichte van andere politieke partijen en aan de andere kant wel met deze partijen samenwerken. Zij moeten dus zowel op straat als in de raad steeds een evenwicht vinden.

Op straat: omgaan met verwachtingen

Raadsleden worden geconfronteerd met verschillende doelgroepen en verzoeken variërend van afschaffing van regels voor ondernemers tot ondersteuning van milieuorganisaties, goed schoolvervoer en een nieuwe skatebaan voor jongeren. Of ze worden aangesproken in een winkel over een losse stoeptegelf of vuilnis op straat. Omgaan met mondige burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties is niet alleen lastig voor professionals, maar ook voor raadsleden. Overal aan voldoen is onmogelijk en niet wenselijk (omdat het kan leiden tot cliëntelisme). Het is belangrijk dat raadsleden zich realiseren wat ze wel kunnen, voordat ze (lastige) contacten misschien gaan vermijden. Raadsleden kunnen wel signaleren en agenderen dat er problemen zijn in de gemeente, maar geen toezeggingen doen over maatregelen of een aanpak van problemen. Daarvoor moeten zij verwijzen naar de wethouder. Ondernemers, burgers en organisaties spreken raadsleden echter aan in de verwachting dat zij, als gekozen volksvertegenwoordigers, hun problemen zullen willen en kunnen oplossen. Deze dilemma's kunnen zich ook voordoen in participatietrajecten. Het helpt om dan goede afspraken te hebben over de rol van belanghebbenden én van raadsleden.

71

➔ Tips voor als u wordt aangesproken

- Wees duidelijk over uw eigen positie: benoem zo nodig uw mogelijkheden en beperkingen. Zorg dat u altijd weet welke betekenis u als raadslid kunt hebben per concrete situatie.
- Geef mensen die u aanspreken, een tip om contact op te nemen met een bepaalde dienst, organisatie of persoon. Of wijs op de klachtenregeling van de gemeente.
- Moedig mensen aan om zelf oplossingen te bedenken. Als iemand bijvoorbeeld een trapveldje in zijn buurt wil, kunt u de suggestie geven een goed plan te maken, daar bondgenoten bij te verzamelen en te benutten wat de

mogelijkheden aan burgerinitiatieven zijn. En adviseer in het wijk-programma te kijken wat er aan sportbeleid is.

- Durf als het om een wens gaat die tegen uw partijvisie of een eerder genomen besluit ingaat, ook met de betreffende persoon in gesprek te gaan over diens zienswijze. En vertel meer over de achtergrond van het besluit.
- Stel naar aanleiding van het gesprek in de raad een mondelinge of schriftelijke vraag of doe een beroep op het initiatiefrecht, zodat het onderwerp op de raad op de agenda komt.

Het is behulpzaam om rekening te houden met de verschillende doelgroepen onder burgers. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de verschillende burgerschapsstijlen en aangrijpingspunten om deze te benaderen. ←

In de raad: verschillende doelgroepen

Ook bij een optreden in de raadszaal moeten raadsleden tegemoet komen aan verschillende verwachtingen. Burgers, aanwezig op de publieke tribune of thuis met de lokale tv-zender aan, verwachten een scherp debat, dat ze vervolgens vaak ervaren als politiek gekissebis. Of ze hopen iets te horen dat henzelf goed uitkomt, terwijl ze tegelijkertijd verwachten dat de gekozen raadsleden alle belangen goed afwegen. Daarnaast hebben raadsleden rekening te houden met de eigen fractiecollega's, die in het verhaal graag de fractiestandpunten herkennen. De collega's van de coalitie (of oppositie) in de raad horen graag een bevestiging van hun eigen redenering. De raad als geheel verwacht een bijdrage aan de raadsbrede discussie. Zo worstelen raadsleden tussen een scherpe mening en laten horen dat ze andere opvattingen gehoord hebben en begrijpen. Zij laveren tussen persoonlijke profilering, politieke profilering en samenwerking binnen de raad.

72

→ Balanceren tussen doelgroepen en verwachtingen

- Voor elke doelgroep geldt: profileer u vooral door duidelijk en concreet te zijn.
- Motiveer uw standpunt vanuit een politieke keuze of partijopvatting.
- Kies bewust voor samenwerking of juist afzetten tegen andere partijen/college.
- Wees u bewust van verschillende subdoelgroepen in uw publiek; realiseer u ook wanneer er sprake is van concurrerende subgroepen. Benoem de verschillende groepen: voor de ondernemers, voor de ouderen...
- Zorg dat u op de hoogte bent van de behoeften en belangen van uw publiek/doelgroep en span u in om daar een brug naar te slaan. Geef aan: "In gesprekken met jongeren is mij duidelijk geworden dat..."

- Vertoon consequent gedrag. Niet de ene dag zeggen dat u voor speel-mogelijkheden in de openbare ruimte gaat en de volgende dag als prioriteit aangeven dat u overal meer huizen wilt bouwen in de gemeente. ←

4.3 Kaders stellen vanuit het samenspel

Vertalen naar beleid

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de raad het besturen en de uitvoering van beleid overlaat aan het college en zich richt op het stellen van kaders en het controleren van beleid. Dat is soms best lastig, want burgers komen vaak met losse klachten of problemen. Het raadslid moet proberen verzoeken van burgers te vertalen naar een vraag over het beleid of de wijze waarop het college dat uitvoert. Bovendien wil of kan een raadslid niet alle problemen oplossen. Soms is de oplossing van het ene probleem een nieuw probleem voor anderen. Verschillende belangen moeten worden afgewogen.

→ Tips voor het kaders stellen

- Zorg dat u de partijvisie en -standpunten als toetsingskader in uw hoofd hebt om zaken af te wegen.
- Weet welke keuzes eerder zijn gemaakt, in de programmabegroting, beleidsvoornemens etc.
- Weet welke mogelijkheden de gemeente en diverse andere partijen hebben om bepaalde vraagstukken aan te pakken. De gemeente kan maar weinig alleen.
- Doe regelmatig een stap terug om te kijken hoe allerlei op het eerste gezicht losse vragen samengebracht kunnen worden en naar een hoger niveau getild - voorbij een ad hoc oplossing.
- Kijk voorbij details. De raad gaat niet over een lantaarnpaal in de straat, maar over het totale onderhoud van de openbare ruimte.
- Durf te agenderen. Via het initiatiefrecht kunnen raadsleden direct de agenda van de raadsvergadering beïnvloeden.
- Werk samen met andere partijen. Zo vindt u een bredere draagvlak voor een voorstel. Ideële coalities worden door burgers zeer gewaardeerd. Per thema kunt u met verschillende andere partijen samenwerken. Kijk ook eens buiten de coalitie of oppositie.
- Maak het niet ingewikkelder dan het is. Een goed plan past op een half

A4-tje en de ambtelijke ondersteuning kan helpen om door te rekenen of het haalbaar is.

- Werk ook samen met het college. De raad formuleert een aantal criteria en laat de uitwerking van de notitie over aan het college (de ambtelijke organisatie). Vervolgens toetst de raad deze notitie aan de geformuleerde criteria en neemt het zo gezamenlijk geformuleerde kader aan. Zo heeft het college vooraf al enige invloed op de kaders, waar het later op afgerekend wordt. ←

Tips voor het stellen van controleerbare kaders zijn te vinden in bijlage 2.

In samenspel met maatschappelijke organisaties

Een handige manier om kaders te stellen die aansluiten bij de praktijk, is om samen te werken met maatschappelijke organisaties. Zij kunnen raadsleden helpen in hun kaderstellende rol. Neem het voorbeeld van een zelforganisatie die iedere keer weer moet lobbyen om de jaarlijkse subsidie van de gemeente te krijgen. Dit kost die organisatie veel tijd en geld, maar de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad ook. Raadsleden kunnen samen met die organisatie en met andere organisaties een kaderstellend voorstel maken gericht op het ondersteunen van zelforganisaties, vanuit een visie op het gezamenlijk bouwen aan de samenleving. Zo kan een kader ontstaan met het onderbouwde verzoek om de subsidies aan organisaties als deze niet meer jaarlijks, maar driejaarlijks te gaan verstrekken, wat een win/win-situatie oplevert met draagvlak.

Door aan de voorkant van de besluitvorming te investeren in het contact met burgers, kan het besluitvormingsproces in latere fasen soepeler verlopen. Als maatschappelijke organisaties en bewoners aan het begin van de besluitvorming worden betrokken, scheelt dat vaak achteraf veel tijd in inspraak.

De afgelopen jaren vond in veel gemeenten discussie plaats over wie in het duale stelsel bij de voorbereiding en uitvoering van beleid in contact treedt met externe partijen. Aan de ene kant zoekt het college, vanuit zijn bestuurlijke taak en zijn beleidsvoorbereidende rol, contact met maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Aan de andere kant gaan ook raadsleden op pad om te luisteren naar wensen en opvattingen die in de stad leven, om zo hun volksvertegenwoordigende rol te kunnen invullen. Hoe adequater de informatie die zij ontvangen, hoe beter zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen.

→ Tips van raadsleden voor organisaties

Raadsleden kunnen organisaties helpen hun maatschappelijke rol in het lokale samenspel goed te vervullen. Dat kunnen zij doen door organisaties en burgers die hen aanspreken, te adviseren over hoe de gemeente te benaderen:

- **Voortdurend goede contacten onderhouden met de verschillende spelers in het politieke krachtenveld.**

Wanneer een partij de gemeente alleen benadert als er een probleem speelt, zijn er al kansen gemist. Om voor de langere termijn te investeren in goede contacten met de gemeente kunnen zij mensen uitnodigen, voor bijvoorbeeld een tentoonstelling, een bijeenkomst of een informatief bezoek. Zij kunnen ook informatie opsturen (nieuwsbrieven). Vraag hen om u als raadslid niet alleen te informeren over de problemen, maar ook succes-verhalen te vertellen.

- **Onderzoeken wie in een specifiek geval het beste te benaderen is.**

De organisatie zou moeten nagaan wat het meest opportuun is: contact met de wethouder, met de portefeuillehouders in de raad of met allebei? Wanneer een onderwerp nieuw is en de organisatie het wil agenderen zodat er beleid op wordt gemaakt, is het voor de hand liggend om in eerste instantie de wethouder in wiens portefeuille het onderwerp thuishoort, schriftelijk of mondeling te informeren. Maar zeker wanneer het vermoeden bestaat dat de wethouder het onderwerp niet zelf actief zal agenderen of dat bij de raad niet voor elkaar zal krijgen, is het slim raadsleden op de hoogte te brengen met informatie of een uitnodiging voor een werkbezoek. Als een organisatie zich niet kan vinden in wat het college doet binnen de vastgestelde kaders, is het verstandig de raad te benaderen opdat deze zijn controlerende taak oppakt of misschien bereid is nadere beleids-aanwijzingen te geven. De griffie kan maatschappelijke organisaties helpen om te kijken bij wie ze moeten zijn.

- **Bedenken of de raad als geheel het beste kan worden benaderd of een of meer fracties.**

Een organisatie kan spreektijd aanvragen bij een commissie of een brief sturen naar alle raadsleden, maar ook een of meer fracties aanspreken waarvan te verwachten valt dat ze een motie of een initiatiefvoorstel willen indienen en steunen.

- **Aansluiten bij de behoeften van de politici.**

De organisatie zou moeten bedenken waarmee de politici het meest gediend zijn, in de zin van concrete informatie over waar iets fout gaat of nog liever hoe iets beter zou kunnen, dus ideeën voor oplossingen.

- **Zorgen voor een goede timing.**

Het is altijd verstandig aan te sluiten bij momenten in de financiële cyclus (zie hoofdstuk 3) waarop de raad beleidsafwegingen maakt. Natuurlijk is het ook altijd goed om aan te sluiten bij de actualiteit en om oplossingen te bieden voor zichtbare problemen. Ook kunnen organisaties input leveren voor lange termijn beleidsontwikkeling binnen bijvoorbeeld participatieprocessen. ←

Participatietrajecten

Een participatietraject is een van de belangrijkste instrumenten die de gemeente heeft in het samenspel met burgers en maatschappelijke organisaties. Om dit instrument goed in te zetten is een heldere scheiding van rollen tussen raad en college nodig. Deze rollen verschillen afhankelijk van wie het participatietraject inzet. De raad kan zelf een participatietraject organiseren in het kader van zijn kaderstellende taak of het college vragen dit te organiseren. Daarnaast kan het college een participatietraject organiseren voor de uitwerking van een bepaald beleid of ontwikkeling van een plan (een nieuwe wijk, een speeltuin etc.).

De raad kan bij de kaderstelling het college ook expliciet opdracht geven om in samenspraak met bepaalde partijen aan het werk te gaan. Meestal geeft de raad dan inhoudelijke en financiële kaders mee. Hij moet daarbij ook ruimte laten voor inbreng van de verschillende partners. Het is handig om aan te geven hoe en wanneer de raad zelf geïnformeerd en weer betrokken wil worden. Goede afspraken over de taken en rollen van de verschillende partijen en over hoe er met de inbreng wordt omgegaan zijn belangrijk. Zo mochten burgers uit Nijmegen stemmen welk ontwerp voor een plein hun voorkeur had. Dit gebeurde pas nadat er een aantal rondes waren geweest waarin de raad en de diverse deskundigen en ontwerpers hun zegje hadden kunnen doen. De raad heeft de voorkeur van de burgers toen natuurlijk ook gevolgd.

De raad kan dus vanuit zijn verschillende rollen participatieprocessen initiëren, eraan deelnemen en de kwaliteit ervan bewaken.

- In zijn kaderstellende rol moet de raad aan de potentiële deelnemers volstrekt duidelijk maken welke ruimte tot participeren er is. Daarvoor kan de raad zelf

het krachtenveld verkennen en aan verwachtingenmanagement doen. De verantwoordelijkheid van de raad houdt in dat hij duidelijk is over het speelveld, de beïnvloedingsruimte voor anderen en de kwaliteit van het proces.

- In zijn controlerende en toezichhoudende rol moet de raad aan het eind van het participatieproces terugkijken of er is bereikt wat hij wilde bereiken en of het proces kwalitatief zo is gegaan als van tevoren afgesproken. Daarbij kan de raad goed gebruik maken van de feedback van participanten.
- In hun volksvertegenwoordigende rol kunnen raadsleden belanghebbenden opzoeken en laten zien dat zij de participatie serieus nemen. Dat is tegelijk ook lastig omdat zij hun politieke oordeel moet durven uitstellen totdat het participatieproces is gelopen en daarna pas de verantwoordelijkheid als raad voor de besluitvorming aan de orde is.
- En dat laatste doen raadsleden in hun rol van besluitnemer.

Naast een duidelijke rolverdeling zijn wederzijds respect, zorgvuldigheid in het proces en een open communicatie belangrijke randvoorwaarden om burgers, organisaties, ambtenaren, raadsleden en het college succesvol te laten samenwerken.

→ Tips voor een succesvol interactief traject

- Denk van buiten naar binnen: de maatschappelijke dynamiek is leidend. Burger en politiek zijn klant en regisseur.
- Beperk u niet tot het 'ons kent ons'-circuit. Zorg voor een frisse inbreng ook van moeilijk te bereiken groepen.
- Investeer in creatieve en gedurfde interactievormen en een prikkelende omgeving.
- Zorg voor onafhankelijke sturing en bewaking van het proces.
- Realiseer u dat burgers verschillen in waar ze over mee willen praten en denken. Zie daarvoor bijlage 4.
- Kijk van tevoren goed of er ook echt sprake is van een uitvoerbaar interactief proces. Als er geen beïnvloedingsruimte is of als het om een sterkt gepolitiseerd project gaat, kan dat reden zijn om niet te kiezen voor een interactieve aanpak.
- Zie www.beuk.nl voor hulp bij de inrichting van participatietrajecten ←

In 2009 begeleidde De Beuk een proeftuin van het Actieprogramma Lokaal Bestuur over de rol van de raad bij burgerparticipatie. Daarbij is een digitaal ontmoetingsplein ontwikkeld waarop griffiers ervaringen en tips kunnen uitwisselen. Ook raadsleden kunnen hiervan gebruikmaken. Dit plein is te vinden op de website van de Vereniging van Griffiers: www.griffiers.nl

4.4 Slim organiseren

Bij de in 2002 ingevoerde dualisering ligt het accent voor gemeenteraden op volksvertegenwoordiging. De Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur stelde in 2004 de norm dat raadsleden 50% procent van hun tijd zouden moeten besteden aan maatschappelijk contact (spreekuren, politieke avonden, wijk-bezoeken e.d.) om dit in de praktijk ook daadwerkelijk te realiseren.

Uit een onderzoek onder raadsleden van het bureau Daadkracht (*Het gemeenteraadslid onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeente-raadsleden, april 2008, zie www.daadkracht.nl*) blijkt dat raadsleden gemiddeld 14 uur per week besteden aan raadswerkzaamheden; 10 uur in de kleine gemeenten, oplopend tot 21 uur in de grote gemeenten. Raadsleden in Nederland besteden zo'n 2/3 van de raadstijd aan bestuurlijke activiteiten en nog geen 1/3 aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Het resterende deel van de raadstijd gaat op aan 'overige' activiteiten. Het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten vergt verreweg de meeste tijd: 1/5 van de raadstijd. In totaal vergaderen raadsleden 1/3 van de raadswerktijd: het gaat dan om raadsvergaderingen, commissievergaderingen, fractievergaderingen en partijvergaderingen. Meer dan de helft van de bij het onderzoek betrokken raadsleden geeft aan dat zij hier niet tevreden over zijn. Uit het onderzoek blijkt dat zij vooral meer tijd willen steken in de volksvertegenwoordigende rol. En dan ook liever in het persoonlijk in contact treden dan in contacten via internet of de media.

Met slim organiseren kunnen raadsleden proberen de zo gewenste verschuiving in de besteding van hun raadswerktijd te brengen. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door efficiënte communicatie, door efficiënt vergaderen en door de goede inzet van de griffie.

Efficiënte communicatie

Raadsleden kunnen niet overal tegelijk aanwezig zijn en van alle problemen en misstanden op de hoogte zijn. Zaak is dan ook de interactie met de burger effectief te organiseren. Het is belangrijk om binnen de fractie afspraken te maken over wie welke contacten heeft en onderhoudt (zie tabel 4.1 en 4.2). Het is behulpzaam om het netwerk van contacten van de individuele raadsleden en de fractie als geheel in kaart te brengen. Vervolgens kan worden gekeken hoe waardevol de verschillende contacten zijn en op welke manier die het beste kunnen worden onderhouden en benut.

Er zijn verschillende manieren om zichtbaar te zijn voor bewoners en organisaties. Een tijdsbesparende optie is om met de fractie eens per maand niet op het gemeentehuis te vergaderen, maar een open vergadering te houden in een sport-

kantine, kerk of buurthuis. Tijdrovender maar heel goed voor de zichtbaarheid is een standje op de markt of een bus die bij verschillende winkelcentra gaat staan. Individuele raadsleden kunnen via een website en e-mail of chatfunctie efficiënt met de buitenwereld communiceren. De laatste jaren is het aantal raadsleden met een eigen website enorm gestegen. Leuk is om op verzoek bij bewoners op de koffie te gaan (handig als dat meteen bij een groepje mensen kan in plaats van één). En natuurlijk is het traditionele live spreekuur ook nog steeds een prima mogelijkheid om te horen wat bewoners bezighoudt. Varianten daarop zijn bijvoorbeeld wijk- of thematische spreekuren of bijeenkomsten. Tot slot is een effectief middel in het samenspel het onderhouden van netwerken van professionals, zoals bijvoorbeeld mensen die werken in de jeugdzorg, jaarlijks uitnodigen en verder digitaal contact houden.

→ De raad 2.0

Online sociale netwerken als Hyves, Facebook, LinkedIn, Twitter, blogposts, krabbels en andere online babbeltools zijn de nieuwe manier van communiceren en netwerken. Hoe belangrijk is het om als raadslid hier aan mee te doen?

U kunt ervoor kiezen om geen gebruik te maken van deze nieuwe media. Maar dan moet u ook accepteren dat de burger zich met groot gemak om u heen organiseert en de hypegevoelige media de rest doet om alle zorgvuldig gekozen communicatiestrategieën te ontkrachten.

Anders dan de hippe crossmediabloggende twitteraars u willen doen geloven, is een soepele overgang van de traditionele lees- en schrijfcultuur naar de nieuwe geen sinecure. Schrijven van teksten voor een website is al een vak apart, bloggen en twitteren is dat ook. Steeds meer gaat het om het geven van een kernachtige boodschap.

Tips:

- Focus de aandacht op de kern van uw boodschap.
- Ook nog niet afgeronde gedachten en ideeën mag u aan het net toevertrouwen. Sterker nog, dat wordt gewaardeerd omdat het uitnodigt tot reageren.
- Privé en werk mogen door elkaar lopen; dat maakt u een completer persoon.
- "You are what you share": delen van ideeën inspireert anderen, ze voor uzelf houden is uit.
- Denk in betaversies: halfproducten uitproberen en ze laten testen is beter dan een tunnelvisie erdoor drukken.

Er zijn voorbeelden van organisaties die het digitale domein zien als een mogelijkheid om hun doelstellingen te bereiken:

- Op de site van Buurtlink kan iedereen informatie vinden over voorzieningen, geplande activiteiten en vrijwilligerswerk in de eigen omgeving. Buurtlinkers plaatsen actuele berichten, foto's en agenda-items waarmee de buurt meer gaat leven en de bewoners meer betrokken zijn bij elkaar.
- In E-buddyprojecten bieden door de Maatschappelijke Dienstverlening getrainde vrijwilligers emotionele en sociale ondersteuning aan mensen met een levensbedreigende of chronische ziekte.
- Het Seniorenweb krijgt ouderen aan het internetten met online vrijwilligers als helpdesk. Al jaren wordt een grote groep mensen bereikt, die elkaar ook live ontmoeten.
- Via Nabuur.com begeleiden adviseurs ontwikkelingsprojecten via de mail vanuit hun eigen land. Wereldwijd zijn er 12.500 vrijwilligers; in Amersfoort zit een staf van vijf personen.

Gevestigde organisaties maken aanvullend op hun offline activiteiten ook gebruik van de nieuwe mogelijkheden:

- Greenpeace, Wakker Dier en Amnesty International werken met e-mailacties en gebruiken YouTube-filmpjes.
- Via www.hetluisterendoog.nl van Humanitas chatten vrijwilligers vanuit huis met mensen en geven ze hen advies.
- Unicef maakt het mensen via Google Earth mogelijk projecten te bekijken waaraan zij geld doneren. Unicef-Amsterdam werft vrijwilligers met Hyves en bereikt zo meer jongeren.
- Met www.ambtenaar20.nl werken ambtenaren via 2.0 samen over departementale, rijks- en lokale schotten heen en doen ze aan co-creatie. ←

Efficiënt vergaderen

Vergaderen kost vaak veel tijd, die dan dus niet buiten het gemeentehuis kan worden doorgebracht. Alleen al daarom is het goed om te kijken welke vergaderingen echt nodig zijn en of de vergadercyclus anders kan worden ingericht. Nog belangrijker is het om vergaderingen zo te organiseren dat het voor alle betrokkenen, vooral de externe partijen, duidelijk is wat er gebeurt en waar zij terecht kunnen. Voorzitters van een vergadering hebben daarin een bepalende rol. Zij moeten sturen op tempo en kwaliteit van het debat en de besluitvorming.

→ Tips voor efficiënt vergaderen

- Investeer in een goede en heldere vergaderagenda met heldere beschrijving van de agendapunten en doel van de bespreking; waak ook voor te volle agenda's
- Geef duidelijk aan wanneer en hoe externe partijen kunnen inspreken en wat er met hun inbreng wordt gedaan.
- L.S.D. staat voor luisteren, samenvatten en doorvragen. Het samenvatten van wat deelnemers inbrengen, helpt om de vergadering te structureren, is handig om te checken of de voorzitter het goed gehoord heeft en honoreert de bijdrage. Ook kan een korte samenvatting van een bijdrage fungeren als een afronding en helpt het iedereen om bij de les te blijven.
- Zorg dat de vergaderstukken van goede kwaliteit zijn. Deze moeten gericht zijn op het te nemen besluit, met overwegingen en alternatieven, met een duidelijke samenvatting etc.
- Spreek bij bijvoorbeeld commissievergaderingen af of informatieve vragen vooraf gesteld moeten worden, zodat er ambtelijk al antwoorden zijn geleverd voor de bespreking. Zet het mail-adres en telefoonnummer van de behandelend ambtenaar bij de stukken.
- Zie www.beuk.nl voor informatie over trainingen in effectief vergaderen.

Zie ook 2.3. ←

81

Zoals we in hoofdstuk 2 al zagen, heeft de inrichting van de vergadercyclus invloed op het samenspel met de buitenwereld. De keuze voor commissies, met de verdeling naar thema's en de frequentie, parallelle sessies en timing van vergaderen, heeft gevolgen voor het gemak en het aantal mogelijkheden voor mensen om in te spreken. Gemeentes die geen commissies hebben, vergaderen vaker met de hele raad of maken gebruik van een politieke markt of carrousel. Elk model heeft zijn eigen voor- en nadelen in het samenspel. Bij het overwegen van een nieuw vergadermodel is het belangrijk te kijken wat de raad ermee wil bereiken en op welke manier hij de buitenwereld erbij wil betrekken. Het is leerzaam om te kijken hoe het er bij andere gemeenten aan toe gaat.

Op www.actieprogrammalokaal-bestuur.nl staat een aantal voorbeelden.

De griffier als Haarlemmer olie

De griffier speelt een belangrijke rol in het samenspel met burgers en andere partijen. Hij is goed op de hoogte van wat er in het gemeentebestuur speelt. Het is niet alleen voor maatschappelijke organisaties handig om de griffier te raadplegen over een initiatief, maar ook voor raadsleden - met het oog op samenwerking of het verkrijgen van informatie. Het is daarom belangrijk deze functie

goed in te vullen. In sommige gemeenten informeert de griffie organisaties en instellingen actief over het verloop van een beleidsproces en de momenten waarop de organisaties hun opvattingen het best kenbaar kunnen maken. Dat doet de griffie door:

- vragen die binnenkomen door te geven aan commissies en contacten door te geven
- raadsbrede bijeenkomsten te organiseren
- communicatie vanuit de raad te verzorgen
- adressenlijsten van maatschappelijke organisaties te beheren en contact te leggen.

4.5 Taken verdelen en leren

Zoals uit het bovenstaande blijkt hebben raadsleden om hun werk goed te kunnen doen verschillende kwaliteiten nodig. Ze moeten goed kunnen communiceren, signalen kunnen vertalen naar kaders en dit alles efficiënt kunnen organiseren. Daarnaast moeten raadsleden in staat zijn om verschillende rollen in wisselende omgevingen te spelen. Dat vraagt aanpassingsvermogen. Verder zijn assertiviteit en het vermogen om de zaak af en toe van een afstandje te bekijken belangrijk.

82

Raadsleden kunnen een beroep doen op faciliteiten en scholing om hun kwaliteiten te ontwikkelen. Het belang van het scheppen van faciliteiten voor scholing en training van raadsleden en fractieondersteuners wordt van verschillende kanten benadrukt. Uitgaande van de beperkt beschikbare tijd van raadsleden past het in het slim organiseren om de verschillende opleidingstrajecten voor raadsleden, die in ruime mate beschikbaar zijn, goed op elkaar af te stemmen. Dit is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de griffier, deze weet precies welk lokaal maatwerk hiervoor wordt vereist.

Hoewel van raadsleden een breed palet aan kwaliteiten wordt gevraagd, hoeft niet iedereen overal even goed in te zijn. Binnen een fractie kunnen de verschillende leden elkaar aanvullen. Tabel 4.2 kan helpen de verschillende kwaliteiten van de leden van de fractie in kaart te brengen, zodat gekeken kan worden waar raadsleden elkaar kunnen versterken. Tot slot staan in bijlage 5 enkele tips om goed te presenteren, onderhandelen en overtuigen.

➔ Tot slot: Drie tips van een bestuurskundige

Marcel Boogers werkt als universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Als onderzoeker en adviseur houdt hij zich voornamelijk bezig met lokale politiek en lokale democratie. Boogers heeft voor raadsleden drie tips in het samenspel:

- 1 Zorg dat je conflicten met het college niet over de hoofden van maatschappelijke organisaties uitvecht. Stem de benadering van externe contacten met het college af. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld het perspectief te kiezen van de gebruikers, leden of klanten van maatschappelijke organisaties. Het college kan het contact onderhouden met de bestuurders van organisaties en instellingen.
- 2 Via maatschappelijke organisaties kun je burgers bereiken die anders lastig te benaderen zijn. Bijvoorbeeld via sportverenigingen of wijkorganisaties. Maatschappelijke organisaties kunnen zo als intermediair dienen naar moeilijk bereikbare bewoners.
- 3 Richt je als raadslid niet alleen op de ‘gevestigde’ maatschappelijke organisaties (“the usual suspects”). Kijk ook naar de minder herkenbare of anders georganiseerde partijen. ➔

INTERVIEW / *Stienke de Jager, bewoner van de wijk Woensel-West in Eindhoven. Zij is actief als vrijwilliger in de wijk en als ZZP-er voor de ondersteuning van ouder-initiatieven om segregatie op buurtscholen in het basisonderwijs tegen te gaan.*

Een bewoner over het lokale samenspel

Hoe ervaart u het gemeentebestuur anno 2010?

Vanuit mijn vrijwilligerswerk in de kerngroep Woensel-West (afvaardiging van verschillende bewonersgroepen) heb ik regelmatig contact met de wethouder Ruimte en Wonen. Zij laat haar gezicht regelmatig in de wijk zien en toont oprechte interesse. Dat leidt tot goede contacten en uitwisseling. Met de gemeenteraad is de afstand groter en het gevoel van uitwisseling veel minder. Als ik de raadscommissie Ruimte en Wonen bijwoon, ben ik erg verbaasd over hoe gering de kennis en de feeling is met wat er in de wijk speelt. Ik kom daar als bewoner teleurgesteld vandaan. Ook bij de commissie die onder meer over het onderwijs gaat, merk ik dat. Ik verwacht als bewoner en ook als werkende in de wijken toch wel dat degenen die in een commissie zijn afgevaardigd, weten waarover ze praten en zich kunnen inleven in wat er speelt in buurten en wijken. Dat hoeft niet tot in detail, daar

zijn het college en de ambtenaren voor, maar enige kennis en feeling verwacht ik toch wel.

Hoe benader je als bewoner en als werkende in de wijk het lokale bestuur?

Dat vergt wel kennis van zaken en ervaring. Als je begint actief te worden in de wijk, is het vaak heel erg zoeken. Het is dan slim om je aan te sluiten bij de georganiseerde groepen en bij degenen te rade te gaan die daar al langer in functioneren. Zij weten vaak wel hoe de hazen lopen en waar je met je vragen of ideeën terecht kan. Als je actief bent, doe je vanzelf ook die kennis en ervaring op. En leer je ook welke wegen je kunt bewandelen om onderwerpen onder de aandacht van de raad te krijgen. Een voorbeeld? Ik wilde iets met een onderwerp op het terrein van onderwijs waarop nog geen beleid was. Ik had hier zorgen over, maar die landden niet bij de vakwethouder Onderwijs. Een van de andere wethouders die ik erover sprak, snapte mijn zorgen wel en legde ze voor aan de fractie van haar partij. Die bracht het onderwerp in de commissie onderwijs ter sprake, zodat het punt uiteindelijk wel werd geagendeerd voor de raad.

Wat verwachten bewoners in het lokale samenspel van de raad?

Ik verwacht van raadsleden en fracties dat zij weten wat er speelt en leeft in de wijken. Het moet toch niet zo moeilijk zijn om hierin taken te verdelen en om via de bestaande kanalen van bewonersorganisaties en instellingen in de wijk die kennis te vergaren? Het valt nu mij op hoe verschillend partijen hierin kunnen zijn en hoe het afhangt van personen. Een 'professionelere' invulling van het raadslidmaatschap zou daarboven moeten uitstijgen. Benader je achterban, zoek die op in de verschillende wijken en organiseer samen met hen bijvoorbeeld werkbezoeken. Lees ook zo vaak mogelijk de regionale krant. Op die manier blijf je op de hoogte en ben je efficiënt met tijd en aandacht bezig.

Een corporatie over het lokale samenspel

Hoe werkt de corporatie samen met het gemeentebestuur?

De corporatie heeft vooral contact met de vakwethouders Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken. Dit vloeit voort uit het feit dat de werkzaamheden en contacten zich vooral afspelen op uitvoerend niveau. Daarvoor zijn het college en de ambtelijke organisatie de logische partners van de corporatie.

Met de raad is het contact daadwerkelijk op hoofdlijnen en daardoor ook wat meer op afstand. Dat neemt niet weg dat het van belang is de raad goed te informeren over het beleid van de corporatie. Goed uitleggen waarom dingen worden gedaan, helpt de raad en de raadsleden in hun beeldvorming over de corporatie en haar werk.

In de bestuurlijke rolverdeling bepaalt de raad immers de koers van de gemeente en voert het college deze uit. Een goedgeïnformeerde raad is daarom ook voor de uitvoering van belang en kan onnodige vertragingen voorkomen.

Ook omgekeerd kan de uitwisseling informatief goed werken voor de corporatie. Een beter beeld van de raad en waar deze op hoofdlijnen naartoe wil, kan een rol spelen voor het lokale beleid van de corporatie.

Hoe informeer je als corporatie de raad over de hoofdpunten van je beleid?

Eenmaal per jaar organiseren de corporaties in Arnhem de bijeenkomst Samen voor de stad. Daar worden alle partners en stakeholders voor uitgenodigd. Doel is om samen te evalueren hoe het beleid zich ontwikkelt, hoe het is uitgevoerd en hoe het ervoor staat met de prestatieafspraken. Dat is een mooi moment voor raadsleden om zich goed te laten informeren.

Andere mogelijkheden zijn het afleggen van werkbezoeken aan projecten (dat kan ook in een tocht van een dag door de gemeente) en daar de informatie verkrijgen. Voor een nieuwe raad na de verkiezingen zou dat ook kunnen worden aangeboden.

In Nijmegen organiseert de corporatie informatieve ontmoetingen met partners en stakeholders onder de titel 'Portafelen'.

Hoe zou u het bestuurlijke en maatschappelijke samenspel willen zien?

In het lokale samenspel zouden de raad en de corporaties elkaar eerder aan de voorkant van projectontwikkeling kunnen spreken. Dan kun je met elkaar uitwisselen over de gewenste kaders voor de projectontwikkeling. De raad kan dat zelf initiëren en aan het college vragen een bijeenkomst te organiseren. Een corporatie kan zo iets natuurlijk ook via het college en vervolgens de griffie zelf voorstellen aan de raad.

In zo'n vroegtijdig stadium kun je dan al zoeken naar waar de gemeenschappelijke koers zit en met welke verwachtingen je naar elkaar kijkt in het te ontwikkelen project.

Een corporatie is geen door de gemeente gesubsidieerde instelling en kan daardoor onafhankelijker opereren dan instellingen die dat wel zijn.

Aan de andere kant is de corporatie wel afhankelijk van het lokaal gevoerde beleid en is een goede, open, samenwerking noodzakelijk voor alle partijen.

Helderheid over de kaders is daarbij een vereiste. En dan niet alleen de financiële maar ook de inhoudelijke. Een concreet voorbeeld is de aanpak van de krachtwijken. Daarbij is stevig onderhandeld op zowel de financiële kant als de maatschappelijke aspec-

ten. De aanvankelijke discussie over de hoogte van de financiële bijdrage van de corporaties aan de gemeente werd gelukkig tijdens de onderhandelingen omgevormd naar een inhoudelijke samenwerkingsrelatie en programma's in de krachtwijken.

BIJLAGE 4 / *Burgerschapstijlen*

Burgers hebben uiteenlopende ideeën over en verwachtingen van het lokale bestuur. Daarin zijn vier burgerschapstijlen te onderscheiden.* Om de lokale politiek herkenbaarder en toegankelijker te maken moet worden aangesloten bij de verschillende belevingswerelden. Voor een effectief samenspel tussen gemeente en bewoners is het belangrijk om iedere groep op een andere manier en met een passende boodschap te benaderen. In de tabel op de volgende pagina worden de verschillende groepen kort beschreven en geven we aangrijpingspunten om deze te benaderen.

** Pieter Tops en Stavros Zouridis ontwikkelden het begrip burgerschapstijlen voor de studie Burgers en Overheidscommunicatie voor de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in oktober 2000. Onderzoeksbureau Motivaction heeft deze stijlen voor de commissie geoperationaliseerd. Op basis van later onderzoek zijn de burgerschapstijlen verder verfijnd. De Beuk formuleerde de aangrijpingspunten voor politiek samenspel.*

<i>Burgerschapstijl</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Aangrijpingspunten in communicatie en samenspel</i>
<i>Verantwoordelijken</i> 28%	• Grote maatschappelijke en politieke betrokkenheid • Nemen deel aan politieke processen • Willen meepraten en meedenken • Halen informatie uit opinie- en dagbladen, publieke zenders en internet • Hoog opgeleid, hoog inkomen, alle leeftijdsgroepen	• Nodig hen uit daadwerkelijk te participeren in de lokale politiek • Verwachten openheid - benader hen met open, uitnodigende communicatie • Geef informatie en toelichting op vraagstukken en gemaakte keuzes
<i>Pragmatici</i> 22%	• Assertief, betrekkelijk positief over lokale democratie • Op onderdelen geïnformeerd (vooral op basis van eigen belang), weinig politiek betrokken • Gericht op snelle, vraaggerichte informatie; commerciële TV en internet • Hoog opleidingsniveau, gespreid inkomen, veel jongeren	• Laat zien wat de lokale politiek doet • Gebruik kernachtige en overtuigende informatie • Spreek hen aan op hun directe belang en de kennis die zij in huis hebben
<i>Plichtsgetrouwen</i> 20%	• Maatschappelijk betrokken bij de directe leefomgeving en lokale overheid • Gezagsgetrouw en gedreven door plichtsbesef • Zien in politiek en bestuur gauw door bomen het bos niet meer • Afwachtende communicatiestijl, met name lokale media en televisie • Laag tot middelbaar opleidingsniveau, modaal inkomen, veel ouderen	• Leg uit wat u doet, maak zaken begrijpelijk • Wees toegankelijk, zodat mensen makkelijk hun wensen of problemen kenbaar maken • Breng de politiek dichterbij door onder meer persoonlijk contact • Vertaal de politiek naar wat mensen bezig houdt
<i>Buitenstaanders</i> 30%	• Weinig maatschappelijk betrokken, voelen zich buitengesloten • Negatieve houding ten opzichte van de politiek, weinig vertrouwen in de overheid • Passieve communicatiestijl, met name TV en internet; gericht op vermaak • Laag tot middelbaar opleidingsniveau, hoge en lage inkomens	• Win vertrouwen door een concrete aanpak te laten zien van zaken dicht bij huis • Benadruk de noodzaak van politieke keuzes • Gebruik directe en confronterende communicatie

BIJLAGE 2 / *Het formuleren van controleerbare kaders*

Duidelijke kaders zijn nodig om achteraf goed te kunnen controleren. Wanneer geen heldere kaders worden meegegeven, is aanspreken op voortgang of resultaten lastig. Maatschappelijke effecten zoals “meer sociale cohesie, gelijke kansen voor iedereen, minder discriminatie” zijn uiteindelijk de doelen waar het om gaat, maar deze zijn bijna nooit direct meetbaar te maken. Resultaatdoelstellingen zijn een vertaling van de maatschappelijke effecten in meetbare termen. ‘Minder discriminatie’ is bijvoorbeeld meetbaar te maken door als doel te stellen: in het jaar 2011 moeten er 20 % minder klachten over discriminatie worden geregistreerd. De maatstaven die het beste aangeven wat u wilt bereiken (maatschappelijk effect) zijn vaak het minst goed in meetbare termen te vervatten. Goed meetbare doelstellingen (resultaten of activiteiten) geven echter vaak beperkte mate weer wat u echt wilt bereiken. Het gebruik van een mix van maatstaven is daarom vaak de beste oplossing om te kunnen meten en verantwoorden.

Bij het stellen van kaders kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds opdrachten voor langetermijndoelen en visiedocumenten en anderzijds opdrachten voor de programmabegroting. De basisopzet en belangrijkste onderdelen van de twee opdrachten worden in de tabel op de volgende pagina aangegeven.

94

Ook in de controle kunnen raadsleden zelf de agenda bepalen. Een aantal voorbeelden daarvoor zijn:

- Raadscommissies stellen voor de behandeling van de jaarrekening steeds vaker een eigen onderzoek in, bijvoorbeeld naar de doeltreffendheid van het beleid. Een andere optie is het benutten van de lokale rekenkamer, die jaarlijks een eigen onderzoeksagenda opstelt.
- Bij de kaderstelling moet de raad duidelijk maken welke gegevens hij nodig heeft om de voortgang te controleren. Deze gegevens moeten ambtelijk worden aangeleverd.
- Raadsleden kunnen ook via hun eigen achterban of netwerk een vraag uitzetten. Wanneer er bijvoorbeeld is beloofd dat de gemeente voortaan goed zicht houdt op de kwaliteit van schoollokalen en waar nodig onderhoud pleegt, kunnen raadsleden hun eigen netwerk benutten om een beeld te krijgen. Dit kunnen zij naast de informatie leggen die ze ambtelijk aangeleverd krijgen.

Zie voor meer informatie over het formuleren van resultaten www.beuk.nl

Langetermijndoelen en visiedocumenten	Programmabegroting
<i>Formuleer uitgangspunten voor het langetermijnbeleid op gebied XYZ.</i>	<i>Stel vast wat jullie in het volgende jaar willen bereiken.</i>
<i>Werk deze visie uit volgens de volgende stappen:</i> • <i>startnotitie met inhoudelijke uitgangspunten (kaders!) en uitgangspunten voor het proces (rol college, rol raad, interactief proces)</i> • <i>interactief traject: informatie verzamelen, meningen peilen</i> • <i>nadere uitwerking startnota in beslisdocument met keuzes</i> • <i>actieprogramma: wat, wanneer, met welk resultaat</i> • <i>uitvoering acties, voortgangsbesprekingen in raad (controlerende rol)</i> <i>Stel het tijdpad vast waarin bovenstaande stappen moeten gebeuren.</i>	<i>Beschrijf deze doelen in kwantitatieve termen:</i> • <i>resultaten in aantallen (10% minder fietsendiefstallen, onderhoud helft van sport-accommodaties geprivatiseerd)</i> • <i>voorzieningen in aantallen (2 speelterreinen)</i> • <i>activiteiten in aantallen (3 projecten 'jongeren van de straat')</i> • <i>kwaliteit (frequentie plantsoenonderhoud, wachttijd paspoort)</i> • <i>tevredenheid (tevredenheidsonderzoek onder inwoners, eerst nulmeting!)</i> • <i>gezette stappen in het proces (startnota klaar, interactief traject gestart e.d.)</i>

Tabel 4 Onderdelen van het kaderstellen

BIJLAGE 3 / Instrumentenwijzer

Wat wilt u?	Welk instrument gebruikt u?	Waar moet u op letten?
• zelf voorstel doen • besluit van raad over onderwerp krijgen dat voor partij belangrijk is	INITIATIEFVOORSTEL	• niet als raadslid a.h.w. op de stoel van het college gaan zitten • voorstel moet compleet zijn • rijp voor besluitvorming (incl. evt. nota, bijlage, verordening) • ambtelijke bijstand mogelijk (via griffie)
• voorgesteld besluit wijzigen	AMENDEMENT	• tekst zodanig dat deze direct kan worden opgenomen in een besluit, verordening of nota • let op exacte formulering; laat griffie evt. ondersteuning bieden
• raad gevoelens laten uitspreken • college/raad aanzetten tot een handeling	MOTIE OVER AGENDAPUNT	• kort en bondig formuleren
• raad gevoelens laten uitspreken • college/raad aanzetten tot een handeling	MOTIE OVER NIET-AGENDAPUNT	• proberen te beperken tot actuele onderwerpen
• college(lid) ondervragen	INTERPELLATIE	• zwaarwegend instrument • onderwerp zelf niet geagendeerd • bondig en duidelijk formuleren
• standpunt van het college horen naar aanleiding van een concrete kwestie	SCHRIFTELIJKE VRAGEN	• kort en duidelijk formuleren • afwegen of informatie niet op een andere manier verkregen kan worden (met name bij feitelijke informatie)

<i>Wat wilt u?</i>	<i>Welk instrument gebruikt u?</i>	<i>Waar moet u op letten?</i>
• <i>inlichtingen verkrijgen over feitelijkeheden</i>	INLICHTINGEN COLLEGE	• <i>duidelijke vraag formuleren: welke informatie hebt u nodig?</i> • <i>gebruik een vraag niet als manier om een eigen mening voor het voetlicht te brengen</i>
• <i>ingrijpen op de orde van de vergadering</i>	VOORSTELLEN VAN ORDE	• <i>alleen als echt zinvol (bijvoorbeeld voor efficiëntie of verheldering voor het publiek)</i>
• <i>zelf onderwerpen op agenda raad/commissie plaatsen</i> • <i>inhoudelijke bespreking houden met raad/commissie</i>	AGENDEREN VOOR RAAD OF COMMISSIE	• <i>duidelijke motivatie</i> • <i>plaats in het proces aangeven</i> • <i>aangeven wat de volgende stappen zijn</i>
• <i>direct met raad of commissie over bijzonder (actueel) onderwerp praten</i>	VERGADERING BIJEENROEPEN	• <i>spoedeisende zaak</i> • <i>behorend tot de bevoegdheid raad of commissie</i> • <i>ter verantwoording roepen college(lid)</i>
• <i>feitelijke informatie of advies over een onderwerp (van geringe omvang)</i> • <i>inzage in of afschrift van openbare documenten</i>	VRAGEN BIJ AMBTENAREN	• <i>geen politiek gevoelige informatie</i>
• <i>gegevens laten uitzoeken of verzamelen</i> • <i>ondersteuning b.v. bij initiatief of amendement</i>	AMBTELIJKE BIJSTAND	• <i>concrete vraagstelling</i>

Tabel 5 Instrumentenwijzer

BIJLAGE 5 / *Vaardigheden in het samenspel*

Zowel voor raadsleden als voor maatschappelijke organisaties zijn er verschillende vaardigheden die kunnen helpen het samenspel effectief te spelen. We hebben hieronder een aantal tips rond verschillende vaardigheden onder elkaar gezet.

Tips voor effectief presenteren

Effect

- Vraag u van tevoren af welk effect u met de presentatie wilt bereiken: kennis, houding of gedrag beïnvloeden? Mensen overtuigen, motiveren, activeren?
- Wees niet te ambitieus in het vaststellen van doelstellingen als het gaat om veranderen van gedrag.
- Streef niet al te nadrukkelijk na dat uw mening wordt overgenomen. Dat werkt vaak averechts. Een voorwaarde om iemand te overtuigen is diegene ruimte geven om een andere conclusie te trekken.
- Neem geen groep tegenstanders als doelgroep voor uw boodschap. Het is productiever om als doelgroep mensen te kiezen die al enigszins denken in de gewenste richting.

100

Doelgroep

- Onderscheid een globale doelgroep waar uw toehoorders toe behoren.
- Kijk of binnen de doelgroep onderverdelingen te maken zijn.
- Richt u speciaal op één subdoelgroep.
- Bedenk wat de BBB van uw doelgroep zijn: belangen, behoeften en beweegredenen.
 - Belangen: Wat is de agenda van uw doelgroep?
 - Behoeften: Wat willen zij weten en dus horen?
 - Beweegredenen: Wanneer komen zij in beweging? Waar gaan zij voor?

Boodschap

- Bedenk van tevoren wat u wilt dat de doelgroep onthoudt (mensen onthouden meestal maar twee of drie dingen uit een verhaal). Dat wordt de kern van uw boodschap.
- Maak de kern van uw boodschap KISS: keep it short and sweet.
 - Short: kort, kernachtig, oftewel: minder = meer. Bepaal een kern van de boodschap: in 1 à 2 zinnen, concreet en te vatten in een beeld.
 - Sweet: concreet, oplossingsgericht, met oog op de toekomst en waar u zelf in gelooft (enthousiasme werkt aanstekelijk!)
- Sla via de BBB een brug naar uw doelgroep.

Lichaamstaal

Aandacht voor non-verbale communicatie is cruciaal! Denk aan:

- ademhaling (rustig, vanuit de buik, diep)
- stem (afwisselend, klemtoon, volume)
- mimiek (glimlach, ontspanning)
- houding en motoriek (spieren ontspannen, goed staan)
- houding in tweegesprek (actief luisteren, open houding)

Tips voor onderhandelen

Als de verhoudingen tussen de partijen goed zijn, is het verstandig om het laboratoriummodel van onderhandelen te gebruiken. Wanneer dit niet het geval is of de belangen sterk uiteenlopen, werkt u met het markt- of arenamodel (zie 3.5 op pagina 58).

Met het samenspel als uitgangspunt kijken we hier wat uitgebreider naar het laboratoriummodel. Dat betekent:

- zoeken naar het gezamenlijk belang
- positieve, constructieve sfeer creëren waarin men gezamenlijk aan oplossingen werkt
- luisteren zonder vooroordeel
- informatie delen (geen verborgen agenda's)

101

Aandachtspunten in de voorbereiding

- Vaststelling van de eigen harde en zachte eisen: waarover bent u wel / niet bereid te onderhandelen?
- Inschatting van de harde en zachte eisen van de ander
- Inschatting van het krachtenveld: als u macht wilt inzetten, welke macht hebt u dan en welke macht heeft de ander?

Aandachtspunten in de uitvoering

- Bewaak de sfeer: hard op de inhoud, zacht op de relatie.
- Zorg voor duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen van het gesprek en stel samen een agenda vast.
- Luisteren en doorvragen: waar zit het echte belang van de ander, wat zijn zijn harde en zachte eisen?
- Eén vraag of opmerking tegelijk!
- Benoem zonodig uw emotie.

Tips voor overtuigen

- Een voorwaarde om een ander te overtuigen is om hem de ruimte te bieden om zijn eigen gedachten te vormen.
- Wees eerlijk over uw intentie, zonder omwegen en direct.
- Heb oog voor de ander, breng sympathie en nieuwsgierigheid mee.
- Zie uw boodschap als een ‘aanbieding’ voor de gesprekspartner. Zorg dat de boodschap relevant en aantrekkelijk is.
 - Ga gestructureerd te werk: scheid hoofd- en bijzaken, orden uw argumenten.
 - Gebruik praktijkvoorbeelden uit de beleveniswereld van de gesprekspartner (levendige voorbeelden, niet alleen cijfers).
- Wees zelf overtuigd van uw boodschap. U kunt dit versterken door:
 - de boodschap van meerdere kanten te belichten
 - vergelijkingen te maken voor verschillende situaties (behalve a kan ook b, maar wat als c gebeurt?)
 - uzelf vragen te stellen, door te vragen en retorische vragen te stellen.
- Herhaal, maar overdrijf niet.
- Houd de relatie goed. U krijgt vast vaker met deze persoon te maken.
- Luister goed en verdiep u in wat voor de ander belangrijk is. Sta open voor goede argumenten van de ander en beweeg zichtbaar mee.

Zie www.beuk.nl voor het keuzemenu aan trainingen en cursussen dat De Beuk beginnende en ervaren raadsleden te bieden heeft.

BIJLAGE 6 / *Links*

actieprogrammalokaalbestuur.nl

een gezamenlijk project van de VNG en het Ministerie van BZK met als doel het lokale bestuur te versterken en het samenspel te stimuleren

www.beleidsonderzoek.nl

overzicht van beleidsonderzoeken in Nederland en wat beleidsonderzoek inhoudt, van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)

www.beuk.nl

een compleet aanbod voor raadsleden: advies, procesbegeleiding en training voor maatschappelijke organisaties en lokaal bestuur

www.binnenlandsbestuur.nl

van het tijdschrift Binnenlands Bestuur, met het laatste nieuws

www.buurtlink.nl

met veel informatie van en voor buurten in Nederland

www.delokalerekenkamer.nl

knooppunt voor nieuws, vacatures, ontwikkeling en training, contacten, onderzoeken en ontmoeting

www.forumdemocratie.nl

van het Forum voor Democratische Ontwikkeling, dat initiatieven van burgers, particuliere organisaties, overheden en overheidsinstellingen ondersteunt

gemeente.startpagina.nl

alle websites van gemeenten bij elkaar en aanvullende links

www.griffiers.nl

van de Vereniging van Griffiers

www.invoeringwmo.nl

informatie over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning

politiek.startpagina.nl

verzamelsite met links naar overheid en lokaal bestuur, politiek nieuws, partijen en discussiefora

www.raadslid.nu

van de Vereniging van Raadsleden, waarop raadsleden ideeën en initiatieven kunnen plaatsen en kunnen discussiëren, met een overzicht van activiteiten en nieuws

www.raadstweets.nl

de twittersite van en voor gemeente-raadsleden

www.stedengids.nl

overzicht van websites die zijn ingedeeld per stad

www.vng.nl

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met o.a. nieuws, ingedeeld naar beleidsvelden

weblog-politiek.startpagina.nl

overzicht van weblogs van politici

BIJLAGE 4 / *Burgerschapstijlen*

Burgers hebben uiteenlopende ideeën over en verwachtingen van het lokale bestuur. Daarin zijn vier burgerschapstijlen te onderscheiden.* Om de lokale politiek herkenbaarder en toegankelijker te maken moet worden aangesloten bij de verschillende belevingswerelden. Voor een effectief samenspel tussen gemeente en bewoners is het belangrijk om iedere groep op een andere manier en met een passende boodschap te benaderen. In de tabel op de volgende pagina worden de verschillende groepen kort beschreven en geven we aangrijpingspunten om deze te benaderen.

** Pieter Tops en Stavros Zouridis ontwikkelden het begrip burgerschapstijlen voor de studie Burgers en Overheidscommunicatie voor de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in oktober 2000. Onderzoeksbureau Motivaction heeft deze stijlen voor de commissie geoperationaliseerd. Op basis van later onderzoek zijn de burgerschapstijlen verder verfijnd. De Beuk formuleerde de aangrijpingspunten voor politiek samenspel.*

<i>Burgerschapstijl</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Aangrijpingspunten in communicatie en samenspel</i>
<i>Verantwoordelijken</i> 28%	• Grote maatschappelijke en politieke betrokkenheid • Nemen deel aan politieke processen • Willen meepraten en meedenken • Halen informatie uit opinie- en dagbladen, publieke zenders en internet • Hoog opgeleid, hoog inkomen, alle leeftijdsgroepen	• Nodig hen uit daadwerkelijk te participeren in de lokale politiek • Verwachten openheid - benader hen met open, uitnodigende communicatie • Geef informatie en toelichting op vraagstukken en gemaakte keuzes
<i>Pragmatici</i> 22%	• Assertief, betrekkelijk positief over lokale democratie • Op onderdelen geïnformeerd (vooral op basis van eigen belang), weinig politiek betrokken • Gericht op snelle, vraaggerichte informatie; commerciële TV en internet • Hoog opleidingsniveau, gespreid inkomen, veel jongeren	• Laat zien wat de lokale politiek doet • Gebruik kernachtige en overtuigende informatie • Spreek hen aan op hun directe belang en de kennis die zij in huis hebben
<i>Plichtsgetrouwen</i> 20%	• Maatschappelijk betrokken bij de directe leefomgeving en lokale overheid • Gezagsgetrouw en gedreven door plichtsbesef • Zien in politiek en bestuur gauw door bomen het bos niet meer • Afwachtende communicatiestijl, met name lokale media en televisie • Laag tot middelbaar opleidingsniveau, modaal inkomen, veel ouderen	• Leg uit wat u doet, maak zaken begrijpelijk • Wees toegankelijk, zodat mensen makkelijk hun wensen of problemen kenbaar maken • Breng de politiek dichterbij door onder meer persoonlijk contact • Vertaal de politiek naar wat mensen bezig houdt
<i>Buitenstaanders</i> 30%	• Weinig maatschappelijk betrokken, voelen zich buitengesloten • Negatieve houding ten opzichte van de politiek, weinig vertrouwen in de overheid • Passieve communicatiestijl, met name TV en internet; gericht op vermaak • Laag tot middelbaar opleidingsniveau, hoge en lage inkomens	• Win vertrouwen door een concrete aanpak te laten zien van zaken dicht bij huis • Benadruk de noodzaak van politieke keuzes • Gebruik directe en confronterende communicatie

BIJLAGE 2 / *Het formuleren van controleerbare kaders*

Duidelijke kaders zijn nodig om achteraf goed te kunnen controleren. Wanneer geen heldere kaders worden meegegeven, is aanspreken op voortgang of resultaten lastig. Maatschappelijke effecten zoals “meer sociale cohesie, gelijke kansen voor iedereen, minder discriminatie” zijn uiteindelijk de doelen waar het om gaat, maar deze zijn bijna nooit direct meetbaar te maken. Resultaatdoelstellingen zijn een vertaling van de maatschappelijke effecten in meetbare termen. ‘Minder discriminatie’ is bijvoorbeeld meetbaar te maken door als doel te stellen: in het jaar 2011 moeten er 20 % minder klachten over discriminatie worden geregistreerd. De maatstaven die het beste aangeven wat u wilt bereiken (maatschappelijk effect) zijn vaak het minst goed in meetbare termen te vervatten. Goed meetbare doelstellingen (resultaten of activiteiten) geven echter vaak beperkte mate weer wat u echt wilt bereiken. Het gebruik van een mix van maatstaven is daarom vaak de beste oplossing om te kunnen meten en verantwoorden.

Bij het stellen van kaders kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds opdrachten voor langetermijndoelen en visiedocumenten en anderzijds opdrachten voor de programmabegroting. De basisopzet en belangrijkste onderdelen van de twee opdrachten worden in de tabel op de volgende pagina aangegeven.

94

Ook in de controle kunnen raadsleden zelf de agenda bepalen. Een aantal voorbeelden daarvoor zijn:

- Raadscommissies stellen voor de behandeling van de jaarrekening steeds vaker een eigen onderzoek in, bijvoorbeeld naar de doeltreffendheid van het beleid. Een andere optie is het benutten van de lokale rekenkamer, die jaarlijks een eigen onderzoeksagenda opstelt.
- Bij de kaderstelling moet de raad duidelijk maken welke gegevens hij nodig heeft om de voortgang te controleren. Deze gegevens moeten ambtelijk worden aangeleverd.
- Raadsleden kunnen ook via hun eigen achterban of netwerk een vraag uitzetten. Wanneer er bijvoorbeeld is beloofd dat de gemeente voortaan goed zicht houdt op de kwaliteit van schoollokalen en waar nodig onderhoud pleegt, kunnen raadsleden hun eigen netwerk benutten om een beeld te krijgen. Dit kunnen zij naast de informatie leggen die ze ambtelijk aangeleverd krijgen.

Zie voor meer informatie over het formuleren van resultaten www.beuk.nl

Langetermijndoelen en visiedocumenten	Programmabegroting
<i>Formuleer uitgangspunten voor het langetermijnbeleid op gebied XYZ.</i>	<i>Stel vast wat jullie in het volgende jaar willen bereiken.</i>
<i>Werk deze visie uit volgens de volgende stappen:</i> • <i>startnotitie met inhoudelijke uitgangspunten (kaders!) en uitgangspunten voor het proces (rol college, rol raad, interactief proces)</i> • <i>interactief traject: informatie verzamelen, meningen peilen</i> • <i>nadere uitwerking startnota in beslisdocument met keuzes</i> • <i>actieprogramma: wat, wanneer, met welk resultaat</i> • <i>uitvoering acties, voortgangsbesprekingen in raad (controlerende rol)</i> <i>Stel het tijdpad vast waarin bovenstaande stappen moeten gebeuren.</i>	<i>Beschrijf deze doelen in kwantitatieve termen:</i> • <i>resultaten in aantallen (10% minder fietsendiefstallen, onderhoud helft van sport-accommodaties geprivatiseerd)</i> • <i>voorzieningen in aantallen (2 speelterreinen)</i> • <i>activiteiten in aantallen (3 projecten 'jongeren van de straat')</i> • <i>kwaliteit (frequentie plantsoenonderhoud, wachttijd paspoort)</i> • <i>tevredenheid (tevredenheidsonderzoek onder inwoners, eerst nulmeting!)</i> • <i>gezette stappen in het proces (startnota klaar, interactief traject gestart e.d.)</i>

Tabel 4 Onderdelen van het kaderstellen

BIJLAGE 3 / Instrumentenwijzer

Wat wilt u?	Welk instrument gebruikt u?	Waar moet u op letten?
• zelf voorstel doen • besluit van raad over onderwerp krijgen dat voor partij belangrijk is	INITIATIEFVOORSTEL	• niet als raadslid a.h.w. op de stoel van het college gaan zitten • voorstel moet compleet zijn • rijp voor besluitvorming (incl. evt. nota, bijlage, verordening) • ambtelijke bijstand mogelijk (via griffie)
• voorgesteld besluit wijzigen	AMENDEMENT	• tekst zodanig dat deze direct kan worden opgenomen in een besluit, verordening of nota • let op exacte formulering; laat griffie evt. ondersteuning bieden
• raad gevoelens laten uitspreken • college/raad aanzetten tot een handeling	MOTIE OVER AGENDAPUNT	• kort en bondig formuleren
• raad gevoelens laten uitspreken • college/raad aanzetten tot een handeling	MOTIE OVER NIET-AGENDAPUNT	• proberen te beperken tot actuele onderwerpen
• college(lid) ondervragen	INTERPELLATIE	• zwaarwegend instrument • onderwerp zelf niet geagendeerd • bondig en duidelijk formuleren
• standpunt van het college horen naar aanleiding van een concrete kwestie	SCHRIFTELIJKE VRAGEN	• kort en duidelijk formuleren • afwegen of informatie niet op een andere manier verkregen kan worden (met name bij feitelijke informatie)

<i>Wat wilt u?</i>	<i>Welk instrument gebruikt u?</i>	<i>Waar moet u op letten?</i>
• inlichtingen verkrijgen over feitelijkheden	INLICHTINGEN COLLEGE	• duidelijke vraag formuleren: welke informatie hebt u nodig? • gebruik een vraag niet als manier om een eigen mening voor het voetlicht te brengen
• ingrijpen op de orde van de vergadering	VOORSTELLEN VAN ORDE	• alleen als echt zinvol (bijvoorbeeld voor efficiëntie of verheldering voor het publiek)
• zelf onderwerpen op agenda raad/commissie plaatsen • inhoudelijke bespreking houden met raad/commissie	AGENDEREN VOOR RAAD OF COMMISSIE	• duidelijke motivatie • plaats in het proces aangeven • aangeven wat de volgende stappen zijn
• direct met raad of commissie over bijzonder (actueel) onderwerp praten	VERGADERING BIJEENROEPEN	• spoedeisende zaak • behorend tot de bevoegdheid raad of commissie • ter verantwoording roepen college(lid)
• feitelijke informatie of advies over een onderwerp (van geringe omvang) • inzage in of afschrift van openbare documenten	VRAGEN BIJ AMBTENAREN	• geen politiek gevoelige informatie
• gegevens laten uitzoeken of verzamelen • ondersteuning b.v. bij initiatief of amendement	AMBTELIJKE BIJSTAND	• concrete vraagstelling

Tabel 5 Instrumentenwijzer

BIJLAGE 5 / *Vaardigheden in het samenspel*

Zowel voor raadsleden als voor maatschappelijke organisaties zijn er verschillende vaardigheden die kunnen helpen het samenspel effectief te spelen. We hebben hieronder een aantal tips rond verschillende vaardigheden onder elkaar gezet.

Tips voor effectief presenteren

Effect

- Vraag u van tevoren af welk effect u met de presentatie wilt bereiken: kennis, houding of gedrag beïnvloeden? Mensen overtuigen, motiveren, activeren?
- Wees niet te ambitieus in het vaststellen van doelstellingen als het gaat om veranderen van gedrag.
- Streef niet al te nadrukkelijk na dat uw mening wordt overgenomen. Dat werkt vaak averechts. Een voorwaarde om iemand te overtuigen is diegene ruimte geven om een andere conclusie te trekken.
- Neem geen groep tegenstanders als doelgroep voor uw boodschap. Het is productiever om als doelgroep mensen te kiezen die al enigszins denken in de gewenste richting.

100

Doelgroep

- Onderscheid een globale doelgroep waar uw toehoorders toe behoren.
- Kijk of binnen de doelgroep onderverdelingen te maken zijn.
- Richt u speciaal op één subdoelgroep.
- Bedenk wat de BBB van uw doelgroep zijn: belangen, behoeften en beweegredenen.
 - Belangen: Wat is de agenda van uw doelgroep?
 - Behoeften: Wat willen zij weten en dus horen?
 - Beweegredenen: Wanneer komen zij in beweging? Waar gaan zij voor?

Boodschap

- Bedenk van tevoren wat u wilt dat de doelgroep onthoudt (mensen onthouden meestal maar twee of drie dingen uit een verhaal). Dat wordt de kern van uw boodschap.
- Maak de kern van uw boodschap KISS: keep it short and sweet.
 - Short: kort, kernachtig, oftewel: minder = meer. Bepaal een kern van de boodschap: in 1 à 2 zinnen, concreet en te vatten in een beeld.
 - Sweet: concreet, oplossingsgericht, met oog op de toekomst en waar u zelf in gelooft (enthousiasme werkt aanstekelijk!)
- Sla via de BBB een brug naar uw doelgroep.

Lichaamstaal

Aandacht voor non-verbale communicatie is cruciaal! Denk aan:

- ademhaling (rustig, vanuit de buik, diep)
- stem (afwisselend, klemtoon, volume)
- mimiek (glimlach, ontspanning)
- houding en motoriek (spieren ontspannen, goed staan)
- houding in tweegesprek (actief luisteren, open houding)

Tips voor onderhandelen

Als de verhoudingen tussen de partijen goed zijn, is het verstandig om het laboratoriummodel van onderhandelen te gebruiken. Wanneer dit niet het geval is of de belangen sterk uiteenlopen, werkt u met het markt- of arenamodel (zie 3.5 op pagina 58).

Met het samenspel als uitgangspunt kijken we hier wat uitgebreider naar het laboratoriummodel. Dat betekent:

- zoeken naar het gezamenlijk belang
- positieve, constructieve sfeer creëren waarin men gezamenlijk aan oplossingen werkt
- luisteren zonder vooroordeel
- informatie delen (geen verborgen agenda's)

101

Aandachtspunten in de voorbereiding

- Vaststelling van de eigen harde en zachte eisen: waarover bent u wel / niet bereid te onderhandelen?
- Inschatting van de harde en zachte eisen van de ander
- Inschatting van het krachtenveld: als u macht wilt inzetten, welke macht hebt u dan en welke macht heeft de ander?

Aandachtspunten in de uitvoering

- Bewaak de sfeer: hard op de inhoud, zacht op de relatie.
- Zorg voor duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen van het gesprek en stel samen een agenda vast.
- Luisteren en doorvragen: waar zit het echte belang van de ander, wat zijn zijn harde en zachte eisen?
- Eén vraag of opmerking tegelijk!
- Benoem zonodig uw emotie.

Tips voor overtuigen

- Een voorwaarde om een ander te overtuigen is om hem de ruimte te bieden om zijn eigen gedachten te vormen.
- Wees eerlijk over uw intentie, zonder omwegen en direct.
- Heb oog voor de ander, breng sympathie en nieuwsgierigheid mee.
- Zie uw boodschap als een ‘aanbieding’ voor de gesprekspartner. Zorg dat de boodschap relevant en aantrekkelijk is.
 - Ga gestructureerd te werk: scheid hoofd- en bijzaken, orden uw argumenten.
 - Gebruik praktijkvoorbeelden uit de beleveniswereld van de gesprekspartner (levendige voorbeelden, niet alleen cijfers).
- Wees zelf overtuigd van uw boodschap. U kunt dit versterken door:
 - de boodschap van meerdere kanten te belichten
 - vergelijkingen te maken voor verschillende situaties (behalve a kan ook b, maar wat als c gebeurt?)
 - uzelf vragen te stellen, door te vragen en retorische vragen te stellen.
- Herhaal, maar overdrijf niet.
- Houd de relatie goed. U krijgt vast vaker met deze persoon te maken.
- Luister goed en verdiep u in wat voor de ander belangrijk is. Sta open voor goede argumenten van de ander en beweeg zichtbaar mee.

Zie www.beuk.nl voor het keuzemenu aan trainingen en cursussen dat De Beuk beginnende en ervaren raadsleden te bieden heeft.

BIJLAGE 6 / *Links*

actieprogrammalokaalbestuur.nl

een gezamenlijk project van de VNG en het Ministerie van BZK met als doel het lokale bestuur te versterken en het samenspel te stimuleren

www.beleidsonderzoek.nl

overzicht van beleidsonderzoeken in Nederland en wat beleidsonderzoek inhoudt, van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)

www.beuk.nl

een compleet aanbod voor raadsleden: advies, procesbegeleiding en training voor maatschappelijke organisaties en lokaal bestuur

www.binnenlandsbestuur.nl

van het tijdschrift Binnenlands Bestuur, met het laatste nieuws

www.buurtlink.nl

met veel informatie van en voor buurten in Nederland

www.delokalerekenkamer.nl

knooppunt voor nieuws, vacatures, ontwikkeling en training, contacten, onderzoeken en ontmoeting

www.forumdemocratie.nl

van het Forum voor Democratische Ontwikkeling, dat initiatieven van burgers, particuliere organisaties, overheden en overheidsinstellingen ondersteunt

gemeente.startpagina.nl

alle websites van gemeenten bij elkaar en aanvullende links

www.griffiers.nl

van de Vereniging van Griffiers

www.invoeringwmo.nl

informatie over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning

politiek.startpagina.nl

verzamelsite met links naar overheid en lokaal bestuur, politiek nieuws, partijen en discussiefora

www.raadslid.nu

van de Vereniging van Raadsleden, waarop raadsleden ideeën en initiatieven kunnen plaatsen en kunnen discussiëren, met een overzicht van activiteiten en nieuws

www.raadstweets.nl

de twittersite van en voor gemeente-raadsleden

www.stedengids.nl

overzicht van websites die zijn ingedeeld per stad

www.vng.nl

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met o.a. nieuws, ingedeeld naar beleidsvelden

weblog-politiek.startpagina.nl

overzicht van weblogs van politici