

Handreiking voor duale
ambtenaren:
voorbeelden uit de praktijk

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website: www.vernieuwingsimpuls.nl.

Samenstelling:

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie
mevrouw dr. R.H.J. Lenten
mevrouw drs. L.D. Lemmens
de heer C.S. Springveld
de heer mr. C.L. de Vlieger

Met medewerking van:

de heer R. Ellermeijer RA, partner Ernst & Young Accountants
de heer drs. G.H.J. Homburg, clusterdirecteur Regioplan Beleidsonderzoek
de heer mr. H.C. van Olden, partner Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen
de heer dr. P.G. Castenmiller, onderzoeker bij SGBO advies en onderzoek (eindredactie)

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

Vormgeving binnenwerk:

Dan Vennix, Katwijk

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: dualisme; gemeentepersoneel; organisatie gemeentelijk apparaat

ISBN: 90 322 8141 0

NUR: 823

© VNG uitgeverij, Den Haag 2005

www.vnguitgeverij.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

Woord vooraf		7
1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding voor de handreiking	9
1.2	Doel van de handreiking	10
1.3	Opzet van de handreiking	11
2	Veranderde raad, veranderde relaties met de ambtelijke organisatie	13
2.1	Inleiding	13
2.2	De raad als volksvertegenwoordiger	13
2.2.1	Inleiding	13
2.2.2	Voorbeelden	14
2.2.3	Oplossingen	14
2.3	Kaderstellen	16
2.3.1	Inleiding	16
2.3.2	De ambtenaar als ‘meedenker’	16
2.3.2.1	Inleiding	16
2.3.2.2	Voorbeelden	17
2.3.2.3	Oplossingen	17
2.3.3	De rol van ambtenaren bij initiatiefvoorstellen	19
2.3.3.1	Inleiding	19
2.3.3.2	Voorbeelden	20
2.3.3.3	Oplossingen	23
2.4	Controleren	26
2.4.1	Inleiding	26
2.4.2	Voorbeelden	27
2.4.3	Oplossingen	28
3	Algemene veranderingen en de gevolgen voor de ambtelijke organisatie	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Actieve informatieplicht	31
3.2.1	Inleiding	31
3.2.2	Voorbeelden	32
3.2.3	Oplossingen	32
3.2.4	Actieve informatieverstrekking in het kader van het BBV	36
3.3	Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning	36
3.3.1	Inleiding	36

3.3.2	Voorbeelden	37
3.3.3	Oplossingen	38
4	Een anticiperende ambtelijke organisatie	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Ambtenaar en politiek gevoel	41
4.2.1	Inleiding	41
4.2.2	Voorbeelden	42
4.2.3	Oplossingen	42
4.3	Versterken informatievoorziening	47
4.3.1	Inleiding	47
4.3.2	Voorbeelden	47
4.3.3	Oplossingen	48
5	Ter afsluiting	51
Bijlagen		55
1	Relevante artikelen uit de Gemeentewet	57
2	Regels, instrumenten, posities	63
3	Modelinstructie voor de griffier	85
4	Modelverordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning	89
5	Werkwijze bij het veldwerk	101
	1 Opzet van het veldwerk	101
	2 Uitkomsten enquête	102

Woord vooraf

‘De ambtenaar bestaat niet’. Velen maakten deze opmerking in het proces dat heeft geleid tot de handreiking die voor u ligt. Geen enkele gemeentelijke organisatie is een exacte kopie van een andere; elke plaats, elke gemeente kent zijn eigen bestuurscultuur. In die verscheidenheid is ook geen enkele ambtenaar dezelfde.

De structuur van de gemeentelijke organisatie staat globaal beschreven in de wet: artikel 160 van de Gemeentewet maakt het college de werkgever van het ambtelijk apparaat. Het college benoemt, schorst en ontslaat ambtenaren en is tevens bevoegd om rechtspositieregelingen vast te stellen. De raad heeft sinds de inwerkingtreding van de artikelen 107 en 107e van de Gemeentewet dezelfde bevoegdheden als het gaat om de griffier en medewerkers van de griffie. De regels zijn eventueel uitgewerkt in een organisatiebesluit, maar de dagelijkse gang van zaken blijkt in de praktijk weerbarstiger dan de reikwijdte van algemene regels of wetten.

De Vernieuwingsimpuls heeft tot nu toe veel aandacht besteed aan de positie van burgemeesters, raadsleden, wethouders en burgers in het duale stelsel. De ambtenaar bleef wat onderbelicht.

Toch veranderde ook de rol van de ambtenaar nadrukkelijk, met name waar het de werkverhouding met de raad betrof. Van ambtenaren die werken voor het college, maar eveneens service verlenen aan de raad, worden tegenwoordig andere vaardigheden verlangd dan in het monistische systeem.

Met deze handreiking over, maar vooral geschreven voor, ambtenaren tracht de Vernieuwingsimpuls aan de hand van een aantal herkenbare thema's de werksituatie van een duale ambtenaar in kaart te brengen, richting te geven en in geval van een probleem oplossingen aan te reiken. De gekozen thema's zijn naar voren gekomen naar aanleiding van een uitgebreid veldwerkonderzoek in gemeenten. Het boekje pretendeert geen theoretische verhandeling te zijn, maar een praktisch bruikbare gids waarin herkenbare situaties worden besproken en heldere adviezen worden gegeven.

Het doel van het boekje is tweeledig. Enerzijds biedt het de ambtelijke organisatie ondersteuning bij hun positionering in de verhouding tussen raad en college, biedt het handvatten op grond van gemeentelijke praktijkervaringen en beschrijft het bepaalde werkpatronen en omgangspatronen zodat ambtenaren een optimale en praktische werkwijze kunnen ontwikkelen. Anderzijds geeft het de bestuursorganen van de gemeente praktische antwoorden op de vraag hoe een optimale output van de ambtelijke organisatie kan worden gerealiseerd. De verhouding tussen ambtelijke organisatie en griffie, verschillen in omvang

van de gemeenten, de dynamiek tussen de bestuurslagen en de verbindingen tussen structuur en cultuur komen in dit boekje uitgebreid aan de orde.

De ambtenaar bestaat echter niet. Dat is misschien wel de belangrijkste conclusie uit het onderzoek, dat aan deze handreiking vooraf ging.

De Vernieuwingsimpuls bedankt de volgende personen voor het meelesen van concepten van deze handreiking, en voor hun commentaar en suggesties gedurende het schrijfproces: de leden van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls: de heer mr. A.C.J.M. de Kroon, gemeentesecretaris van Helmond en de heer J.D. Pruijm, griffier van de gemeente Almere; de heer G.J.J. Heetman, beleidsmedewerker bij het College van Arbeidszaken van de VNG; mevrouw M.P.C. Hulsebosch, docent aan de Bestuursacademie en zelfstandig adviseur; mevrouw drs. C.E.M. Bottenheft, raadsadviseur en plaatsvervangend griffier van de gemeente Haarlemmermeer; de heer drs. G.B. Gnodde, voormalig regioconsulent van de Vernieuwingsimpuls, thans griffier van de gemeente Zaltbommel; de regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls: de heer drs. J.H.M. Dittner, mevrouw mr. M.C. van de Plasse, de heer mr. B. Franssen en de heer W.P.G.M. Scheepens.

mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de handreiking

De eerste raadsperiode na de introductie van het dualisme in het lokale bestuur loopt tegen het einde. Alle spelers in het lokale bestuur hebben sterk moeten wennen aan de nieuwe posities, procedures en omgangsvormen. Veel aandacht is uitgegaan naar de raadsleden, de burgemeester, de wethouders en de veranderingen in hun onderlinge verhouding.

De positie van de ambtenaar is vooral nog weinig belicht. Op het eerste gezicht is dat begrijpelijk. De gemeenteambtenaar dient 'het lokale bestuur'; hoe dat bestuur dan is georganiseerd doet weinig terzake. Toch leert de praktijk dat er het nodige is veranderd in de positie en het functioneren van de gemeenteambtenaar. Het is vooral allemaal ingewikkelder geworden. Immers, het dualisme heeft als uitgangspunt dat de verschillende posities van burgemeester, wethouders en raad scherper zijn afgebakend. Het directe gevolg hiervan is dat ambtenaren ook in andere, scherpere verhoudingen ten opzichte van de verschillende bestuurders zijn gekomen. In hun veranderde posities dienen de verschillende bestuurders ook anders 'bediend' te worden. De formele uitgangspunten en consequenties daarvan laten zich eigenlijk eenvoudig beschrijven (zie ook bijlage 2). Tegelijkertijd is het niet nuttig om het daarbij te laten. De praktijk blijkt namelijk veel complexer dan de papieren beschrijving. Om die reden gaat de aandacht in deze tekst zelf vrijwel uitsluitend uit naar de praktijk.

De nieuwe ambtelijke dilemma's zijn vanzelfsprekend ontstaan door de veranderingen in de inrichting van het lokale bestuur. De doelstelling van de introductie van het dualisme is geweest om taken en verantwoordelijkheden van raad en college scherper te scheiden. Voor de ambtelijke praktijk heeft dit als gevolg gehad dat zij vooral met de raad in een andere verhouding is komen te staan. In deze handreiking gaat het daarom vooral om de gewijzigde verhoudingen tussen ambtelijke organisatie en raad.

Een zeer manifeste verandering als gevolg van de introductie van het dualisme is de inrichting van een griffie. In alle gemeenten bestaat een griffie (dan wel een griffier), die de raad ondersteunt en veelal de sluis vormt tussen de raad en de ambtelijke organisatie. De indruk zou kunnen ontstaan dat met de regelgeving rond de griffie, en de diverse verordeningen daaromtrent, afdoende de nieuwe verhoudingen tussen raad en ambtelijke organisatie zijn bepaald. Het is zeker zo dat in het merendeel van de gemeenten de griffie(r) een vaste plek heeft verworven. Deze functionaris heeft veel van de nieuwe werkwijzen en omgangsvormen ingevuld. In deze handreiking wordt al met al niet direct aandacht besteed aan de griffie(r) en de verhouding tussen de griffie(r) en de rest van de ambtelijke organisatie. De praktijk wijst uit dat er wat dit betreft weinig problemen bestaan. De ambtelijke dilemma's ontstaan vooral in die situaties waarin de raad rechtstreeks in contact komt met de ambtelijke organisatie.

In die situaties heeft de griffie(r) overigens vaak wel een rol; een rol die vanzelfsprekend niet onbesproken zal blijven.

1.2 Doel van de handreiking

Deze publicatie vormt een handreiking voor de opstelling van ambtenaren in het duale bestel: een handvat om in de nieuwe verhoudingen op professionele en integere wijze om te gaan met de veranderde rollen van de actoren en bestuursorganen in het duale bestel. Daarbij staat de ambtelijke praktijk met al zijn impliciete regels, gedragscodes en culturele aspecten centraal.

In de dualistische beleidspraktijk zou een goedfunctionerende en professionele ambtelijke organisatie twee centrale doelstellingen moeten hebben:

- *versterken informatievoorziening aan de raad*;
de raad heeft duidelijker dan voorheen eigen verantwoordelijkheden gekregen. Deze betreffen onder meer de beleidsvoorbereidende en kaderstellende rol. Voor een goed geïnformeerde en professioneel ondersteunde raad is het makkelijker om ‘betere’ besluiten te nemen; besluiten die goed aansluiten bij gesignaleerde problemen, daar een adequate reactie op bevatten en goed uitvoerbaar zijn;
- *versterken verantwoordingsplicht van het College van B&W*;
ook de controlerende rol van de raad is versterkt. Het dagelijks bestuur dient meer, tijdig en volledig, verantwoording af te leggen over het eigen handelen. Binnen de ambtelijke organisatie dient hier ruime aandacht voor te zijn, zodat wat dit betreft problemen tussen raad en college worden voorkomen.

De volgende hoofdstukken van deze handreiking zijn feitelijk te beschouwen als een concretisering en uitwerking van deze doelstellingen. In dat kader komen diverse instrumenten en procedures aan de orde die de realisatie van deze doelstellingen beter kunnen borgen in de ambtelijke organisatie. Toch heeft deze handreiking expliciet niet als primair doel om dergelijke instrumentele maatregelen en oplossingen ingang te doen vinden in de ambtelijke organisatie. Het projectbureau Vernieuwingsimpuls wil veeleer benadrukken dat met de introductie van het dualisme ook de rol en het functioneren van de ambtelijke organisatie zijn veranderd. Er dient in het algemeen meer aandacht te zijn voor de zojuist genoemde algemene doelstellingen. De verschillende instrumenten en procedures die in het vervolg aan de orde komen, zijn louter een hulpmiddel.

De navolgende teksten hebben tot doel om oplossingen voor eventueel in de praktijk ontstane problemen met betrekking tot de relatie raad – ambtelijke organisatie te signaleren. De tekst van de handreiking bevat in algemene zin het begin van een oplossing. Maar omdat de lokale beleidspraktijk en ook de bestuurscultuur van gemeente tot gemeente grote verschillen vertonen, bestaat er geen algemene oplossing. Deze handreiking geeft in die zin veeleer een oplossingsrichting aan. Een en ander zal in de lokale beleidspraktijk toch steeds ingekleurd en uitgewerkt moeten worden.

Daarmee is direct toch al één algemene richtlijn aangegeven. Het zou nuttig zijn als in elke gemeente de in deze handreiking gesignaleerde problemen en dilemma's aan de orde worden gesteld. Wordt het geschetste probleem herkend, en als hoe problematisch wordt dit ervaren? Mede met behulp van de informatie in deze handreiking kunnen vervolgens onderling afspraken worden gemaakt en procedures worden vastgelegd. Overigens is deze algemene aanbeveling niet bedoeld als suggestie om elke situatie volledig te 'reguleren' met ingewikkelde en vergaande procedureafspraken. Het is niet ondenkbaar dat in sommige gemeenten het maken van betrekkelijk oppervlakkige en informele afspraken al voldoende is. De simpele en praktische invulling van de voorgestelde 'oplossing' is daarmee dat de verschillende spelers in de lokale beleidspraktijk, burgemeester, wethouders, enkele raadsleden (fractievoorzitters), griffier en secretaris na lezing van de handreiking onderling de verschillende dilemma's langslopen, bespreken of een en ander in hun beleidspraktijk aan de orde is en indien nodig daarover werkafspraken maken.

1.3 Opzet van de handreiking

De introductie van het dualisme heeft de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol van de raad versterkt. Het is langs deze lijn dat ook de veranderingen in de relatie met de ambtelijke organisatie het meest pregnant tot uitdrukking komen. In het tweede hoofdstuk worden deze succesievelijk toegelicht en uitgewerkt.

In hoofdstuk 3 zijn de meer algemene veranderingen tengevolge van het dualisme aan de orde, en natuurlijk de mogelijke reacties van de ambtelijke organisatie daarop. In hoofdstuk 4 worden acties en maatregelen beschreven die de ambtelijke organisatie op eigen initiatief kan ondernemen om de relatie met de raad te versterken.

In de verschillende bijlagen bij deze handreiking worden de relevante formele procedures en regelingen belicht.

2 Veranderde raad, veranderde relaties met de ambtelijke organisatie

2.1 Inleiding

Met de introductie van het dualisme in het lokale bestuur is benadrukt dat de raad drie primaire taken heeft. Deze zijn:

- volksvertegenwoordigen;
- kaderstellen;
- controleren.

Deze taken van de raad zijn niet nieuw. Ook in eerdere perioden hielden raadsleden zich hiermee bezig. Wel is duidelijk dat veel raadsleden zich op deze taken meer nadrukkelijk zijn gaan manifesteren. Op die wijze is de relatie met het College van B&W verscherpt. In het verlengde daarvan is de ook de verhouding tussen ambtelijke organisatie en raad verscherpt. Deze aanscherpingen en de consequenties daarvan voor de opstelling van ambtenaren ten aanzien van de raad, c.q. individuele raadsleden, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2.2 De raad als volksvertegenwoordiger

2.2.1 Inleiding

Het aanscherpen van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden kent vele uitingen. In deze handreiking komen alleen de consequenties voor de relatie ambtelijke organisatie – raad aan de orde. De meest pregnante gevolgen die ambtenaren ondervinden is dat raadsleden veel meer aanleiding zien om vragen te stellen.

Nu geldt wat dit betreft dat er niets nieuws onder de zon is. Ambtenaren gaven altijd al antwoord op vragen van raadsleden, formeel of informeel. Het informeren van commissies kon meestal weinig kwaad. Door de dualisering zijn de contacten spannender geworden. Ambtenaren kunnen het gevoel hebben twee heren (dames) te moeten dienen, die met elkaar in de (politieke) slag kunnen zijn. Ze moeten dit debat faciliteren, maar niet beïnvloeden. Politieke of inhoudelijke vragen vanuit de raad moeten dus niet door ambtenaren worden ‘beantwoord’; dat is aan de wethouder. Daarbij kunnen lastige situaties ontstaan.

2.2.2 Voorbeelden

We kregen op vrijdagmiddag een vraag van een raadslid, waarvan we konden vermoeden dat die niet alleen maar technisch was. We konden de wethouder niet bereiken en hebben toen maar gezegd dat de betreffende ambtenaar niet meer aanwezig was.

Een professionele houding mag je niet alleen van de ambtenaar, maar ook van de raad verwachten. Aanvankelijk gebeurde het wel dat een raadslid bij een beleids- of uitvoeringsambtenaar binnenstormde om rechtstreeks vragen te stellen. Soms ging hij vervolgens naar de wethouder, om verhaal te halen als hij van de wethouder iets anders had gehoord. Dit gebeurt nu niet meer: de ambtelijke organisatie heeft duidelijk gemaakt dat het zo niet kan.

Raadsleden die politieke spelletjes proberen te spelen, worden niet van (politiek gevoelige) informatie voorzien. Ambtenaren zijn hierover met behulp van voorbeelden uit het verleden, gesprekken en discussies geïnformeerd.

Eén keer is een ambtenaar in de fout gegaan: hij gaf teveel informatie, die vervolgens uitlekte. Dit was een incident. Het is eigenlijk bijzonder dat het niet vaker gebeurt; het vragen van informatie kan immers één van de meest effectieve middelen zijn om een wethouder onder druk te zetten. De verklaring voor het feit dat het niet vaker gebeurt, ligt in de politieke cultuur: men is er hier niet op uit om elkaar een loer te draaien.

2.2.3 Oplossingen

Alle vragen via de griffier

Een manier om te voorkomen dat vragen met een (bedoeld of onbedoeld) politieke lading door ambtenaren worden beantwoord, is het stroomlijnen van de vragen: alles via de griffier. Die kan als zeef optreden en voorkomen dat technische en politiek inhoudelijke vragen door elkaar gaan lopen, waardoor ambtenaren of wethouders in de knel komen. Deze procedure wordt in de modelverordening van de VNG voorgesteld. Het systeem wordt in een aantal gemeenten toegepast. Een voorbeeld:

‘Alle vragen, ook de informele, lopen via de griffier. Dit hebben we zo geregeld, omdat er veel ‘oude hap’ in de raad zit, zoals ex-wethouders. Zij zijn zeer bedreven in het verkrijgen van allerlei vertrouwelijke informatie, onder andere via een actief informeel circuit. Dat stelt extra eisen aan de transparantie van de manier van werken.’

Een nadeel van deze oplossing is wel dat er weinig rechtstreeks contact is tussen ambtenaar en raadslid, waardoor het voor de ambtenaar steeds moeilijker wordt om zich politiek in te leven.

Politiek inhoudelijke vragen via de griffier

Veel gemeenten kiezen ervoor om technische vragen van ambtenaren rechtstreeks door ambtenaren te laten beantwoorden en enkel politiek inhoudelijke vragen via de griffier en/of de gemeentesecretaris te laten lopen, waarbij de ambtenaar die de vraag krijgt voorgelegd, zelf een eerste selectie maakt.

‘Vroeger was er een simpele en duidelijke regel: een ambtenaar geeft geen informatie aan de raad. De raad kon natuurlijk wel ambtelijke ondersteuning krijgen. Tegenwoordig zijn de afspraken veranderd: ambtenaren mogen raadsleden bij informele vragen gewoon te woord staan. Ze moeten zelf onderscheid maken tussen vragen die ze wel of niet kunnen beantwoorden. Zonodig kunnen ze terugvallen op een gedragscode.’

Duidelijke regels over communicatie tussen ambtenaar en raad en college
Het is van groot belang dat de ambtenaar weet hoe de communicatie binnen het gemeentelijke apparaat dient te verlopen. Relevant zijn de volgende aspecten:

- Wanneer ligt een vraag politiek gevoelig?
- Wie bepaalt of dit het geval is?
- Wat moet er gebeuren met vragen die politiek gevoelig liggen?
- In hoeverre moet de ambtenaar de wethouder informeren over vragen van raadsleden?
- Welke informatie mag worden verstrekt aan raadsleden en welke informatie niet?

Duidelijke regels over de communicatielijnen maken de taakvervulling voor de ambtenaar eenvoudiger en geven houvast.

Naast het raadslid ook andere betrokkenen informeren

Rechtstreekse beantwoording van vragen uit de raad wil niet zeggen dat de communicatie altijd tot de ambtenaar en het raadslid beperkt blijft. In veel gemeenten worden ook anderen geïnformeerd, zoals de overige raadsleden, de griffie, de wethouder en eventueel het afdelingshoofd.

Professionaliteit van de ambtenaar

In alle modellen wordt een beroep gedaan op de professionaliteit van de ambtenaar: hij moet een onderscheid maken tussen technische en politiek inhoudelijke vragen. Dit is niet altijd zo eenvoudig, maar wordt wel van de ambtenaar in het moderne openbaar bestuur verwacht. Hij moet op het juiste moment ‘nee’ kunnen zeggen. De mate waarin de ambtenaar dit doet of kan doen, wordt

door verschillende factoren bepaald en eventueel gecompliceerd:

- de positie en status van het raadslid (bijvoorbeeld als hij wethouder is geweest);
- de persoonlijke relatie tussen het raadslid en de ambtenaar;
- de mate waarin het raadslid en de ambtenaar contact met elkaar hebben;
- het gevoel voor bestuurlijke verhoudingen bij de ambtenaar;
- de mate waarin de ‘politieke antenne’ van de ambtenaar ontwikkeld is.

Raadsleden van vóór het dualisme hebben vaak meer contacten in de ambtelijke organisatie dan later ingestroomde raadsleden en kunnen daardoor meer informatie ‘loskrijgen’. Hierdoor kan de ambtenaar zich geremd voelen in het contact met raadsleden, bijvoorbeeld tijdens informele aangelegenheden zoals borrels. Ook hier kan de ambtenaar door een professionele houding en een onderscheid tussen het functionele contact met raadsleden en het contact op borrels, zelf aan de oplossing bijdragen. Overigens mag een professionele houding natuurlijk ook van de raadsleden verwacht worden!

2.3 Kaderstellen

2.3.1 *Inleiding*

In deze eerste dualistische raadsperiode is veel van gedachten gewisseld over de kaderstellende rol van de raad. Deze handreiking is niet de plek om uitgebreid in te gaan op de discussie over de precieze invulling van het ‘kaderstellen’. Zie hiervoor bijvoorbeeld de handreiking ‘Kaderstellen’ van de Vernieuwingsimpuls. Hier volstaat om te constateren dat raadsleden meer geacht worden zelf beleidsuitgangspunten te formuleren en met initiatiefvoorstellen te komen. In die rol hebben ze, meer dan voorheen, behoefte aan deskundige ambtelijke ondersteuning. Twee vormen van ambtelijke ondersteuning komen in deze paragraaf aan de orde. Allereerst is dat de bijdrage die ambtenaren kunnen leveren aan de gedachtevorming bij de raad, door actief mee te denken en mee te praten, bijvoorbeeld bij raadscommissievergaderingen (paragraaf 2.3.2).

Als raadsleden daadwerkelijk met ‘kaderstellende’ initiatieven willen komen, dan hebben zij bij uitstek behoefte aan deskundige en intensieve ondersteuning. Dit komt in paragraaf 2.3.3 aan de orde.

2.3.2 *De ambtenaar als ‘meedenker’*

2.3.2.1 INLEIDING

Voor het bevorderen van de kaderstellende rol van de raad is het goed als de betrokken ambtenaren relatief vroeg in het beleidsproces met de raadsleden van gedachten kunnen wisselen. In het bijzonder gaat het er dan om dat de raadsleden goed gebruik kunnen maken van de specialistische kennis van de ambtenaren. De vraag is op welk platform de meedenkfunctie het beste ingevuld kan worden. Dat hangt vooral af van de bestuurscultuur in de verschillende gemeenten. Dit betreft bijvoorbeeld de positie die raadscommissies innemen in het lokale

beleidsproces. Zo kiest de ene gemeente er voor ambtenaren zo min mogelijk bij raads(commissie)vergaderingen aanwezig te laten zijn, omdat de aanwezigheid van ambtenaren leidt tot veel detailvragen vanuit de raad, die eigenlijk voorafgaand aan de vergadering gesteld hadden moeten worden. In andere gemeenten wordt de aanwezigheid bij raads(commissie)vergaderingen juist aangemoedigd, omdat dit het politieke gevoel zou ontwikkelen. In ieder geval is er door de veranderde verhoudingen een behoefte aan nieuwe, wat minder formele vormen van informatie-uitwisseling.

2.3.2.2 VOORBEELDEN

Het is opvallend hoe weinig ambtenaren naar raadscommissievergaderingen gaan! Ze gaan vaak alleen als ze moeten. Aanwezigheid bij de vergaderingen is echter wel de enige manier om erachter te komen wat er speelt in de raad en wat de onderlinge verhoudingen zijn. Ambtenaren moeten hier meer gebruik van maken om de raad (als leek) gemakkelijker te kunnen verleiden tot het aannemen van hun ideeën.

Nu de wethouder geen directe invloed meer heeft op de agenda van de raadscommissies, kan hij niet zomaar meer een opmerking in een vergadering maken als het betreffende onderwerp niet op de agenda staat. In plaats daarvan moet hij alles op papier zetten en officiële notities maken. Dit terwijl je vaak veel eenvoudiger en doeltreffender in de vergadering zelf (kort) zou kunnen zeggen wat je te zeggen hebt.

Sinds de dualisering zijn ambtenaren zo min mogelijk aanwezig bij raadscommissievergaderingen, om te voorkomen dat raadsleden in de vergadering allerlei vragen aan de ambtenaar gaan stellen. Technische en informatieve vragen moeten zij voor aanvang van de vergadering stellen! Ook moet het debat in de raadscommissie naar een hoger niveau.

Wethouders en ambtenaren willen hun ideeën op actievere wijze kunnen vertellen aan de raad. De wethouder geeft al aan dat hij nauwelijks zijn ei kwijt kan, dus voor de ambtenaar geldt dit nog meer. De informatie-uitwisseling moet veel minder formeel.

2.3.2.3 OPLOSSINGEN

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren gezocht naar manieren om op meer informele wijze vorm te geven aan informatie-uitwisseling. Dit heeft geleid tot allerlei initiatieven met meer of minder fantasierijke titels, zoals:

- carrouselavond (Roermond);
- stadsgesprekken (Haarlem);
- klankbordgroep en werkconferentie (Hoogeveen);

- randprogramma en raadsatelier (Enschede);
- takendiscussie (Haarlem).

Carrouselavond

De carrouselavond is in Roermond geïntroduceerd als oplossing voor de stroom technische vragen die raadsleden over een bepaald onderwerp of voorstel willen stellen. Tijdens de carrouselavond kunnen raadsleden mondeling vragen stellen aan ambtenaren. De ambtenaren zitten per sector in verschillende kamers. De wethouders zitten er wel bij, maar mogen in principe niet meepraten. Het doel is het snel en eenvoudig afhandelen van technische vragen, zodat in de raadsvergadering het politieke debat centraal staat. Dit concept wordt als prettig ervaren, aangezien de informatie-uitwisseling plaatsvindt zonder sterke politieke invalshoek. Het concept zou ook voor andere onderwerpen kunnen worden ingezet, maar hiervoor hebben raadsleden te weinig tijd. Het gewenste doel, het tijdig en afdoende beantwoorden van de stroom technische vragen, wordt nog niet volledig bereikt.

Stadsgesprek

Om de gezamenlijke betrokkenheid bij een nieuw structuurplan te vergroten, werd in Haarlem het gezamenlijke initiatief tot een stadsgesprek genomen: raad en college konden daar met burgers in gesprek gaan. De voorbereiding verliep echter traditioneel: het college en de ambtelijke organisatie deden de beleidsvoorbereiding, met de raad langs de zijlijn. Uiteindelijk leidde het proces niet tot de beoogde vernieuwing. Het kwam niet tot een interactief proces, wat ertoe leidde dat de raad dwars ging liggen. In het vervolg zal de raad het voortouw nemen bij het stadsgesprek en daarbij het college uitnodigen.

Klankbordgroep en werkconferentie

De klankbordgroep in Hoogeveen is een informele groep die van gedachten wisselt (filosofeert) over voorgestelde plannen tussen college en raad. De groep bestaat uit drie raadsleden, de griffier en de gemeentesecretaris. De klankbordgroep kan een werkconferentie organiseren. Deze is niet bedoeld om besluiten te nemen, maar om een verslag te maken van de punten waar de raad tegen aan loopt bij de voorbereiding van een kadernota. De deelnemers zijn raadsleden, de griffie en ambtenaren.

Randprogramma en raadsatelier

Het randprogramma in Enschede is een platform voor het peilen van meningen van raadsleden over voorgenomen beleid of projecten door het college. Het randprogramma fungeert daarmee als het startpunt voor het formele beleidsproces. In het raadsatelier worden door raadsleden initiatieven genomen. Er zijn informele contacten tussen collegeleden, raadsleden en burgers (met een inloopcafé en een zeepkist). Het randprogramma wordt bijvoorbeeld gebruikt voor de discussie over de Wet maatschappelijke ontwikkeling. Na een aarzelend begin nemen het enthousiasme en de deelname van ambtenaren toe.

Takendiscussie

In het kader van een bezuinigingsoperatie in de gemeente Haarlem deden ambtelijke werkgroepen voorstellen voor taakvermindering en doelmatigheid. Het hele beleidsterrein van de gemeente is daarvoor in taken ontleed. De ambtelijke voorstellen zijn tegelijk naar raad en college gegaan. De raad heeft eerst de keuzes bepaald. Het college is vervolgens met een standpunt gekomen. In de daaropvolgende discussie kon de raad aan het eigen standpunt vasthouden of het collegestandpunt overnemen. Zo ontstond er geen informatieachterstand.

‘Een uniek project, met een directe communicatie tussen ambtelijke organisatie en raad. Het resultaat was een zeer succesvolle takendiscussie en bezuinigingsoperatie.’

Actieve deelname van ambtenaren is belangrijk: het toont de professionaliteit en deskundigheid van de ambtelijke organisatie. Niet meedoen verkleint de invloed van de ambtelijke organisatie en vergroot de afstand tussen de ambtenaren en de raad.

2.3.3 De rol van ambtenaren bij initiatiefvoorstellen

2.3.3.1 INLEIDING

Elk individueel raadslid is op grond van de Gemeentewet bevoegd een initiatiefvoorstel in te dienen. Voor ondersteuning bij de uitvoering van zijn taak is de raad in de eerste plaats aangewezen op de griffier en de griffie. Daarnaast kan hij een beroep doen op ondersteuning uit de ambtelijke organisatie. Dit recht is wettelijk geregeld. De ambtelijke organisatie is groter dan de griffie en werkt met meer gespecialiseerde beleidsambtenaren. Daarom is het zeker bij een initiatiefvoorstel (het schrijven waarvan vaak een behoorlijke beleidsinhoudelijke kennis vereist) goed om een beroep te doen op ondersteuning uit de ambtelijke organisatie.

Onder de oude Gemeentewet zagen de raadsvoorstellen er in veel gemeenten hetzelfde uit als de collegestukken. In de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, met de kaderstellende rol van de raad, past dat niet meer. Er worden nieuwe eisen gesteld aan de inhoud van de stukken en aan de procedures voor het schrijven van stukken. Het gaat steeds om hoofdlijnen, beslispunten en relevantie voor de ontvanger. Ambtenaren moeten zich aanleren al uit de opbouw en formulering van hun stukken te laten blijken of het stuk bedoeld is voor het college en dus uitvoerend is of bedoeld is als kaderstellend stuk voor de raad. Het thema van relevantie voor de ontvanger – en dan gaat het meestal om de raad – komt keer op keer terug.

Omdat zowel raadsleden als wethouders een beroep kunnen doen op ondersteuning uit de ambtelijke organisatie, kan het zijn dat een ambtenaar ten aanzien van hetzelfde onderwerp twee tegengestelde visies moet verwoorden. Anders gezegd: hij schrijft voor de raad een initiatiefvoorstel, terwijl hij weet dat het college dit voorstel niet zal steunen. Hierdoor kan voor de ambtenaar een loyaliteitsprobleem ontstaan. Hij is immers in de eerste plaats in dienst van het college en het college is zijn formele werkgever. Ondersteunt hij nu toch de raad bij plannen die het college niet wenselijk acht? Wat vertelt hij over zijn werk voor de raad aan zijn leidinggevende? Geheimhouding is juridisch onmogelijk; openheid zal door de raad niet worden gewaardeerd. En bovendien: hoe kan de ambtenaar twee tegengestelde visies verwoorden?

Als gevolg van het feit dat de raad recht heeft op ambtelijke ondersteuning, kan het zijn dat ambtenaren soms tijdelijk werken voor de raad aan een initiatiefvoorstel dat afwijkend is van de mening van het college. Bij werkgroepen en in commissievergaderingen kan ambtelijke ondersteuning van de wethouder noodzakelijk zijn. Ambtenaren kunnen ook hier geconfronteerd worden met dilemma's: informeren zij de raadsleden volledig, ook als dat hun wethouder wellicht in politieke problemen brengt?

In grotere gemeenten probeert men te voorkomen dat ambtenaren in deze lastige situatie terechtkomen, door te vermijden dat dezelfde ambtenaar aan voorstellen voor college en raad werkt. Dit is echter niet in elke gemeente mogelijk: zoveel specialisten zijn er immers niet voorhanden binnen kleinere gemeenten.

2.3.3.2 VOORBEELDEN

Vroeger gingen dossiers met interne aantekeningen naar de raad, zelfs met persoonlijke opmerkingen van de wethouder. Nu zijn het opgeschoonde dossiers met veel minder detailinformatie.

Er worden rapporten aan de raad gepresenteerd vol met tabellen en cijfers. Dat is niet zinvol: je moet vooral de belangrijkste informatie op heldere wijze aan de raad voorleggen en niet alles willen opschrijven: het gaat om de kunst van het weglaten. Niet om te verdoezelen, maar om de hoofdlijnen naar voren te halen.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen kunnen bij de ambtelijke stukken beginnen!

De vormgeving van de raadsstukken is in onze gemeente niet anders dan de vormgeving van collegestukken. De raad krijgt veel details. Dit wordt ook niet als negatief ervaren. Nuttige details zijn goed voor het politieke gevoel. Daarom kiest onze gemeente er ook voor om zoveel mogelijk alle informatie door te sturen naar de raad.

Het collegebesluit met parafen, vergezeld van alle bijlagen, wordt vaak naar de raad gestuurd ter informatie. Hier zitten echter veel stukken bij die volstrekt niet relevant zijn voor de raad. Dit is onverstandig. Je moet je steeds afvragen: Wie spreek ik nu aan? Wat wil ik diegene vertellen?

Ambtenaren sturen naar de raad exact dezelfde voorstellen die zij ook voor het college hebben gemaakt, zonder enige aanpassing, want 'zo gaat het al dertig jaar'.

De kwaliteit van de stukken voor de raad wisselt nogal. Soms ontbreekt relevante informatie, is niet duidelijk waar het stuk zich bevindt in het besluitvormings- of beleidsproces of ontbreekt een goede uitwerking van de keuzes voor de raad. We moeten de raad wat te kiezen geven!

Een beleidsambtenaar schrijft een collegevoorstel met betrekking tot de aanleg van een zwembad en werkt dit helemaal uit. Een raadsfractie wil vervolgens ten aanzien van hetzelfde onderwerp een ander voorstel indienen en heeft zelf niet de beschikking over beleidsambtenaren om dit te schrijven. De raadsfractie komt bij dezelfde ambtenaar terecht, aangezien die de specialist op dat onderwerp is, en vraagt de ambtenaar om een voorstel te schrijven waarin gepleit wordt voor de uitbreiding van de sportvelden, maar waarin de aanleg van een zwembad als niet wenselijk wordt afgedaan. Het betreft hier een visie over hetzelfde onderwerp die 180 graden anders is.

Er is vanuit de raad een werkgroep Integratie Allochtonen opgericht. Deze doet een verzoek om ambtelijke bijstand. De ambtenaren hebben meer informatie nodig om te bepalen wat er moet gebeuren, bijvoorbeeld wat voor bijstand, op welk niveau, voor hoeveel uren? De griffier stelt namens de raad een verzoek op en legt dit voor aan de gemeentesecretaris. Dit verzoek betreft slechts een globale indicatie van de te verwachten tijdsbesteding. De gemeentesecretaris verlangt echter zeer concrete en duidelijke verzoeken inzake tijd en budget.

De ambtenaar dient deskundig en onafhankelijk te zijn. Er wordt van de ambtenaar bij zijn werk een hoog abstractieniveau geëist. Bij de geboden ondersteuning door de ambtelijke organisatie moet voor ogen worden gehouden dat de ambtenaar slechts verantwoordelijk is voor de kwaliteit daarvan en niet voor de politieke inhoud van zijn advies. Het onderstaande voorbeeld verduidelijkt dit.

De raad is voorstander van een structurele subsidiëring van een welzijnsorganisatie die actief is in het centrum van de gemeente en vraagt een ambtenaar dit uit te werken. De ambtenaar moet naar beste kunnen een kwalitatief goed advies hierover schrijven. Dit betekent echter niet dat hij persoonlijk ook deze structurele subsidie wil.

Wanneer de ambtenaar een stuk voor raadsleden schrijft, is hij dus naar de raad toe verantwoordelijk voor de kwaliteit van het stuk. Ook de gemeentesecretaris is als hoofd van de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk dat de ambtenaren leveren bij hun ondersteuning naar de raad. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit ligt bij de wethouder in wiens portefeuille de werkzaamheden van de ambtenaar vallen. De raadsleden die de ambtenaar hebben verzocht het stuk te schrijven, dragen de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het stuk.

In (vaak kleinere) gemeenten kan het voorkomen dat in het kader van efficiency de functie van raadscommissiegriffier wordt vervuld door één persoon die tevens de functie van (beleids)ambtenaar vervult. Deze persoon heeft als het ware een dubbelfunctie: (beleids)ambtenaar en raadscommissiegriffier. Hij kan door zijn dubbelfunctie geconfronteerd worden met een loyaliteitsprobleem. Het navolgende voorbeeld illustreert dat duidelijk.

De raad wil dat er geld wordt vrijgemaakt voor de renovatie van de kathedraal en vraagt een raadscommissiegriffier, die tevens beleidsambtenaar en specialist op dat gebied is, om hierover een initiatiefvoorstel te schrijven. Het college is vervolgens aan het bezuinigen en is het volstrekt niet met het voorstel van de raad eens. De wethouder krijgt er lucht van dat een van zijn ambtenaren het stuk aan het schrijven is en geeft hem andere opdrachten, zodat hij geen tijd meer heeft om aan het 'slechte' voorstel te schrijven. Het probleem in deze situatie is dat zowel raad als college opdrachtgever is. Er wordt van twee kanten aan de beleidsambtenaar/raadscommissiegriffier getrokken. Hij is geneigd loyaal te zijn richting wethouder, omdat die zijn werkgever is en dus bepaalt of hij in dienst blijft.

Gezien het bovenstaande loyaliteitsprobleem is een adequate scheiding tussen de functie van raadscommissiegriffier en ambtenaar zeer wenselijk. Overigens blijkt uit de praktijk dat een dubbelfunctie van raadscommissiegriffier gecombineerd met beleidsambtenaar in bepaalde gemeenten wel werkt. Van groot belang is dan dat de betreffende persoon zich bewust is van zijn 'dubbelrol' en dat raad en college proberen de persoon niet in een spagaat te brengen. In ieder geval is een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden nodig die herkenbaar is voor alle actoren.

Een raadsfractie had een vraag met betrekking tot een investering in een cultureel centrum. De ambtenaar die dit onderwerp in zijn takenpakket had, was gevraagd één en ander na te rekenen, waarna de uitkomsten naar de raadsfractie moesten. Terwijl de ambtenaar zijn huiswerk nog moest inleveren bij de raadsfractie, gaf de wethouder er al een persconferentie over en kraakte het alternatief af. De ambtenaar bleek de informatie verstrekt te hebben aan de wethouder, voordat de raadsleden de informatie hadden gekregen.

Als gevolg van deze problematiek dienen duidelijke en strakke regels te worden gesteld in de vorm van procesafspraken over de communicatie.

Op grond van bovenstaand voorbeeld blijkt duidelijk dat het niet altijd wenselijk is de wethouder, dan wel een direct leidinggevende, inhoudelijk te informeren. Inhoudelijk is de raad verantwoordelijk. De direct leidinggevende kan enkel verantwoording verlangen qua kwaliteit en qua adequaatheid van ondersteuning. In sommige gemeenten is ter voorkoming van loyaliteitsproblemen vastgelegd dat als de wethouder informatie wenst over de inhoud van de vragen hij bij het desbetreffende raadslid moet zijn en niet bij de ambtenaar.

2.3.3.3 OPLOSSINGEN

Keuzes, alternatieven, scenario's

Uiteindelijk zal de vorm en inhoud van stukken voor de raad bepaald worden door de wensen van de raad. Ongeacht de precieze vorm vereist de kaderstellende rol van de raad dat er reële keuzes worden geboden. Dat wordt in veel gemeenten onderkend. In verschillende gemeenten wordt ook met scenario's en alternatieven geëxperimenteerd – of wordt daar in ieder geval serieus over nagedacht.

Het scenariomodel moet in de praktijk nog verder worden ontwikkeld en brengt ook een aantal risico's met zich mee. Wordt er te weinig informatie meegegeven, dan zal de raad meer willen weten over de mogelijke ontwikkelingen. Ook moeten er geen alternatieven of scenario's worden opgenomen 'omdat dat nu eenmaal zo hoort'. Het moet om reële alternatieven gaan.

Schrijven als proces

Misschien belangrijker dan de inhoud van de stukken, al dan niet voorzien van alternatieven, is het proces: ambtenaren moeten eerst nadenken over het proces en dan pas over de inhoud. Het proces kan aan het begin worden vastgelegd. Daarna kan aan de inhoud worden gewerkt. Daarbij is het van belang te bepalen op welk moment raad en college in het beleidsproces worden betrokken. Wellicht is er behoefte aan een startnotitie of informatiememorandum, voordat wordt begonnen aan de redactie van het raadsvoorstel. Hierover zal vooraf duidelijkheid moeten komen.

De plannen om stukken voor te leggen aan de raad die bij zijn nieuwe rol passen, staan in veel gemeenten nog in de kinderschoenen.

Formats voor raadsstukken

Eén van de manieren om tot betere stukken te komen is het ontwikkelen en gebruiken van nieuwe formats. Die moeten ambtenaren helpen hun stukken meer toe te schrijven naar een raadsstuk: op hoofdlijnen, met probleemstelling, doelstelling, verwijzing naar de programmabegroting, juridisch kader, resultaten van interactie met derden, vervolgstappen in het proces en financiële kaders.

Stukken voor de raad kunnen worden opgezet volgens een vast stramien, en worden voorzien van vooraf geplande evaluatie- of verantwoordingsmomenten met indicatoren of criteria, aan de hand waarvan een evaluatie kan worden uitgevoerd. Raadsvoorstellen zullen hierdoor duidelijker verschillen van collegestukken. Teksten kunnen korter worden: de bijzaken worden opgenomen in een bijlage, ter inzage gelegd of zijn via het raadsinformatiesysteem toegankelijk.

In één gemeente werkt men aan een ICT-aanpassing, waarbij ambtenaren bij het schrijven van voorstellen worden gedwongen om bepaalde stappen in een computerprogramma te doorlopen. Dit dwingt hen in een gedachteschema. Helpeteksten zullen het werk in de toekomst verder kunnen vergemakkelijken.

Er is, naast waardering, ook wel kritiek op de praktische bruikbaarheid van formats:

‘Veel ambtenaren kunnen niet met het format uit de voeten. De bijlage wordt dan als escape gebruikt om het voorstel toch zeer uitgebreid te kunnen verwoorden.’

Formats blijven een nuttig hulpmiddel. Het doel (het op de juiste manier overdragen van de juiste informatie) behoudt de hoogste prioriteit. Formats kunnen helpen om een deel van het schrijf- en denkwerk te stroomlijnen, maar het blijft nodig om na te denken over de inhoud en de vorm van de boodschap en de vraag wat zinvol is voor de ontvanger.

Cursussen

Veel gemeenten organiseren workshops en trainingen over het schrijven van stukken, zoals Schrijven met visie (Helmond), Hoe schrijf ik een nota? (Haarlem) of Duaal schrijven voor beleidsambtenaren (Zeist). Het gaat er

steeds om dat ambtenaren leren nadenken over het doel en de ontvanger en een stuk kunnen leveren waarmee raadsleden snel overzicht krijgen over de beslis-punten en inzichten in het proces.

Meer stukken, meer varianten, meer werk?

Als ambtenaren zelfstandige stukken voor de raad moeten schrijven, dreigt dubbel werk, met een verhoging van de werklast. De nieuwe verhoudingen zorgen in deze opvatting voor een vermindering van de efficiëntie en een toename van de bureaucratie.

‘De werklast voor ambtenaren is omhoog gegaan, vooral omdat er een verschil moet worden gemaakt in college- en raadsvoorstellen en omdat het schrijven van duale raadsvoorstellen een vaardigheid vraagt die men zich nog niet eigen heeft gemaakt.’

Dit probleem blijkt in de praktijk echter mee te vallen. Zo helpt het als de raadsnota tegelijk met de collegenota wordt opgesteld en eventueel naar aanleiding van de behandeling door het college wordt aangepast. Ook in een effectief gebruik van verschillende formats voor college en raad ligt een oplossing. Bovendien is de ambtenaar na het schrijven van een collegestuk goed in de materie ingevoerd en kan hij het best direct een brief of een nota voor de raad maken. Het kost namelijk uiteindelijk veel meer tijd als de raad dezelfde gedetailleerde informatie ontvangt als het college en de ambtenaar enkele maanden later allerlei detailvragen van raadsleden moet beantwoorden en dan alles nog eens moet terugzoeken in de stukken.

Het gegeven dat stukken voor de raad een andere invalshoek hebben dan stukken voor het college, impliceert dat schrijven voor het college ook specifieke vaardigheden vergt. In de praktijk wordt dit minder als een probleem ervaren, omdat er sprake lijkt van een minder grote verschillen ten opzichte van de situatie voor de introductie van het dualisme. Dat neemt niet weg dat het goed is om bij aanvang van het opstellen van een collegestuk stil te staan bij specifieke vereisten die dat vergt.

Onderscheid tussen kwaliteit en inhoud

De ambtenaar moet beseffen dat hij niet verantwoordelijk is voor de inhoud van de stukken die hij schrijft. Die verantwoordelijkheid ligt immers bij de opdrachtgever: raad of college. Het is aan de ambtenaar om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van het werk dat hij verricht. Wanneer hij zijn taak naar behoren vervult, hoeft hij zich niet te laten belemmeren door de onderlinge verhoudingen tussen raad en college. De inhoudelijke verschillen van mening tussen raad en college moeten immers in het politieke debat worden uitgevochten!

Scheiding tussen raadscommissiegriffiers en vakdienst

Er kan bewust voor een scheiding tussen raadscommissiegriffiers en vakdienst worden gekozen. Het doel is tweeledig:

- 1 het voorkomen van loyaliteitsdilemma's die in potentie aanwezig zijn;
- 2 bescherming van de positie van de ambtenaar als onafhankelijk adviseur.
Hieraan wordt veel waarde gehecht: hij kan niet twee tegenovergestelde stukken schrijven.

Het voordeel overigens van een dubbelfunctie is de te behalen 'efficiency'. Er hoeft over het algemeen niet dan wel minder 'dubbel' te worden gelezen.

2.4 Controleren

2.4.1 Inleiding

Het is misschien wel rond de controlerende rol van de raad dat zich in de praktijk de meeste veranderingen voordoen. Voorheen vormden raad en college in veel opzichten één bestuursorgaan, hetgeen het meest duidelijk bleek uit het feit dat wethouders deel uitmaakten van de raad. Intensieve controle van het bestuur van de gemeente door de raad, kon dan wel ervaren worden alsof de raad zichzelf zat te controleren. Nu er een duidelijke scheiding is aangebracht, is de terughoudendheid van de raad, voor zover die al bestond, aanzienlijk verminderd. Daar waar er voorheen dus sprake was van één gezamenlijk bestuur (gemeenteraad waarvan wethouders deel uitmaakten), lijkt het in sommige gemeenten wel of de verschillende spelers elkaar als 'tegenstanders' zijn gaan benaderen. De tegenstellingen tussen raad en college zijn geëxpliciteerd en daardoor ook soms wezenlijk verscherpt. De ambtelijke organisatie wordt geacht zowel de raad als het college te ondersteunen, waardoor de organisatie ook betrokken wordt in deze scherpere tegenstelling. Dit geeft in de praktijk vanzelfsprekend de nodige problemen.

2.4.2 Voorbeelden

In de praktijk van de meeste ambtenaren is door de dualisering niet zoveel veranderd. Wel veranderd zijn het gevoel over de eigen positie en die van de ander en de onderlinge verhoudingen tussen raad, college en organisatie. De veranderde verhoudingen staan soms het zoeken van oplossingen in de weg en roepen 'chagrijn' op. De afstand die is gecreëerd tussen college enerzijds en raad en raadscommissies anderzijds, doet heel gemaakt aan.

Er is een felle houding tussen raad en college en er is sprake van een afreken-cultuur. Dit wordt versterkt door het dualisme, omdat niet altijd meer duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welke taak. Deze onrust tussen college en raad maakt wethouders onzeker. Daarom willen zij altijd geïnformeerd worden als er contact is tussen een raadslid en een ambtenaar. De wethouder is bang dat het raadslid hem zal 'pakken' op zijn beleid.

De verhouding tussen college en raad is erg afhankelijk van de cultuur binnen een gemeente. In hoeverre geeft de raad speelruimte en in hoeverre pakt het college deze ruimte ook? Oud-premier Van Agt heeft ooit gezegd dat het beter is achteraf vergiffenis te vragen, dan vooraf toestemming. Helaas redeneren wethouders vaak andersom, waardoor ze niet alle speelruimte benutten.

Raad en college zijn nog behoorlijk monistisch ingesteld. Zij regelen veel samen in achterkamertjes. Er zijn wel eens 'deals' gesloten tussen een wethouder en zijn achterhoede in de raadsfractie. Ook komt het voor dat wethouders zich verspreken en hun zin dan beginnen met: 'Mijn fractiebe-raad...'

Beleidsmedewerkers voelen zich op borrels waar ook raadsleden komen soms geremd. Voor hun gevoel moet je heel goed uitkijken wat je zegt. Dadelijk zeg je iets waardoor de wethouder valt. Er heerst nogal een afrekencultuur.

Het komt wel eens voor dat ambtenaren de wethouder ondersteunen tijdens commissievergaderingen. De ambtenaar moet op dat moment niet alleen de commissie goed informeren, maar heeft ook het gevoel de wethouder te moeten steunen. Ook blijkt uit de praktijk dat raadsleden de wethouder soms overvallen met kritische en vooral gedetailleerde vragen over de uitvoering, waarop de wethouder wellicht niet altijd een antwoord heeft. In veel gemeenten wordt geworsteld met de vraag of en in welke mate ambtenaren de wethouder kunnen ondersteunen in de beantwoording van vragen.

2.4.3 *O oplossingen*

Veel moeilijkheden hebben te maken met gevoelens van wantrouwen en gebrek aan communicatie. Hiervoor is een aantal eenvoudige oplossingen voorhanden.

Tijdig en intensief overleg voeren over belangrijke aangelegenheden

Hoe meer er wordt overlegd en hoe meer openheid er is tussen college en raad, hoe minder snel er conflicten ontstaan. Gemeentesecretaris en griffier kunnen een bemiddelende rol spelen, aangezien zij aan de ene kant college respectievelijk raad ondersteunen, maar aan de andere kant een soort neutrale factor zijn tussen deze beide organen in. Uit ervaringen blijkt dat in gemeenten waar gemeentesecretaris en griffier goed contact hebben en elkaar op de hoogte houden van wat er in raad en college speelt, de samenwerking vaak soepeler verloopt.

Versterken van het onderlinge vertrouwen

Het is aan alle actoren binnen de gemeente om een sfeer te creëren waarin mensen elkaar durven te vertrouwen. Dit is iets wat vooral door ervaring ont-

staat. Indien blijkt dat het college open kan zijn, af en toe een fout kan maken en dan niet meteen daarop wordt afgerekend door de raad, groeit het vertrouwen. Evenzo willen raadsleden het gevoel hebben in hun taak serieus genomen te worden en hebben zij op grond van hun kaderstellende taak verwachtingen van het college. Versterking van het onderling vertrouwen leidt ertoe dat de verhouding tussen raad en college minder gespannen is en de ambtenaar dus ook in een meer ontspannen setting zijn werkzaamheden voor het college en de raad kan uitvoeren. De betere verhouding maakt het voor de ambtenaar eenvoudiger om voor beide organen te werken, aangezien hij niet snel in een spaagaat zal terechtkomen. Ook bevordert het de onderlinge verhoudingen. De ambtenaar voelt zich vrijer om zich te uiten bij informele aangelegenheden en hoeft niet te vrezen dat hij bijvoorbeeld de wethouder zomaar in moeilijkheden brengt. Er ontstaat een goede balans tussen functionele samenwerking enerzijds en op ontspannen wijze met elkaar omgaan anderzijds.

Rekenkamers en rekenkamerfuncties

Een bijzondere versterking van de controlerende functie van de raad wordt gevormd door het verplicht stellen van een rekenkamer of een rekenkamerfunctie in gemeenten. Op zichzelf is dit geen nieuw fenomeen, in sommige gemeenten bestaat al meer dan tien jaar een rekenkamer. De verplichting geldt pas vanaf 1 januari 2006. De praktijk rond het functioneren van rekenkamers is nog niet uitgekristalliseerd.

In het algemeen bepalen rekenkamers min of meer zelfstandig hun onderzoeksprogramma. Onderdelen van de ambtelijke organisatie worden daarom alleen met de rekenkamer geconfronteerd als het onderzoek op hun beleidsterrein betrekking heeft. In dat geval zal wel gelden dat de betrokken ambtenaren volledige medewerking zullen moeten verlenen aan het onderzoek en alle verlangde informatie zullen moeten verstrekken. Het spreekt voor zich dat het goed is als daarover algemene procedurele afspraken worden gemaakt tussen rekenkamer en ambtelijke organisatie (secretaris).

Raadsenquêtes

Naar het voorbeeld van de parlementaire enquêtes kunnen gemeenteraden er voor kiezen om een raadsenquête te entameren. Vooralsnog is dit nog weinig in Nederland voorgekomen. In een recent artikel in *Openbaar Bestuur*¹ wordt melding gemaakt van zeven gemeenten waar een dergelijke enquête heeft plaatsgevonden. In die gemeenten zijn de ervaringen overwegend positief. Uit voorbeelden wordt wel duidelijk dat dit een zwaar middel is dat veel van de ambtelijke organisatie zal vergen. De ambtelijke inzet betreft om te beginnen het ondersteunen van de 'enquêtemissie'. Maar tegelijkertijd zullen individuele ambtenaren ook gehoord worden door de commissie. Het spreekt voor zich dat over de procedure, de bevoegdheden van de commissie, de mate van ondersteuning e.d. vooraf goede en uitgebreide afspraken gemaakt dienen te worden tussen griffier, secretaris en de raad (fractievoorzitters).

1 S. Oostlander, H. Möhring en A. van Brunschot, *Raadsenquêtes beoordeeld*. In: *Openbaar Bestuur*, juni/juli 2005.

Geen afrekencultuur: dualisme in plaats van duellisme

Een belangrijk doel van de dualiseringsoperatie was het effectiever maken van de samenwerking tussen raad en college, waarin ieder zijn eigen, duidelijk afgebakende rol heeft. Dit vereist vertrouwen in elkaars kunnen en een open sfeer, waarin iedereen ook de ruimte heeft om zijn eigen bevoegdheden uit te oefenen. Een goede communicatie waarbij de taken en bevoegdheden van raad en college duidelijk worden afgebakend, draagt daaraan bij. Hier ligt een belangrijke taak voor de ambtenaar. Wanneer hij goed op de hoogte is van de (verschillen in) taken en bevoegdheden van raad en college, kan hij zijn stukken hierop afstemmen en de beide organen van de voor hen relevante informatie voorzien. Op deze manier kunnen we spreken van een gedualiseerd in plaats van een duellerend gemeentebestuur.

3 Algemene veranderingen en de gevolgen voor de ambtelijke organisatie

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de meest manifeste veranderingen voor de ambtelijke organisatie ten gevolge van de introductie van het dualisme aan de orde gesteld. Deze zijn geordend aan de hand van de versterkte volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad. De veranderingen hebben ook hun uitwerking op meer algemene processen en omgangsvormen tussen raad en ambtelijke organisatie, die niet direct te herleiden zijn tot één van deze drie rollen van de raad. Deze meer algemene procedures en processen, de veranderingen daarin en de consequenties voor het functioneren van de ambtelijke organisatie komen in dit hoofdstuk aan de orde.

3.2 Actieve informatieplicht

3.2.1 Inleiding

In 2002 is in de Gemeentewet de actieve informatieplicht van het college aan de raad verankerd. Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten nog zoeken naar een manier waarop zij moeten omgaan met deze informatieplicht. Ook het rapport van de Commissie Leemhuis 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken' bevestigt dit beeld.

In 47% van de gemeenten zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. Raad en college zijn nog zoekende naar de juiste hoeveelheid en vorm van de informatieverstrekking aan de raad. In veel gevallen gaan nog steeds dezelfde stukken die in de ambtelijke staf en het college zijn behandeld naar de raad. Wat wordt verstaan onder actieve informatieplicht en hoe deze moet worden georganiseerd is in veel gemeenten nog niet voldoende duidelijk. Ook het kiezen van het juiste moment om informatie te verstrekken aan de raad, leidt tot problemen en onduidelijkheden. Ga je als college meteen actief de raad informeren, terwijl je nog aan het oplossen bent, of analyseer je eerst en zoek je eerst zelf een oplossing?

3.2.2 Voorbeelden

Het informatieproces is nog één grote zoektocht. Voor de invoering van het dualisme was dit altijd keurig geregeld, nu is de stukkenstroom veranderd. De documentenstroom naar de raad bestaat nu uit een fysieke stroom en informatie via e-mail. Besluiten worden veelal met een doorklik naar achterliggende stukken op het RIS (Raadsinformatiesysteem) gezet. In het RIS wordt onderscheid gemaakt tussen openbare en vertrouwelijke stukken. Daarbij worden soms de uitzonderingen op de criteria van de Wet openbaarheid van bestuur gehanteerd. Vertrouwelijke stukken zijn niet voor iedereen in RIS te openen. De informatieverstrekking is nog in ontwikkeling. Over verdere oplossingen wordt nog gedacht.

Inhoud geven aan de informatieplicht betekent niet dat alle informatie over de schutting moet worden gegooid. De kunst is de raad actief met de juiste dosering te informeren.

Wanneer een probleem bij het college bekend wordt, zijn er meestal eerst enkele weken nodig om het probleem te analyseren en tot een oplossing te komen. Of de raad dan al actief geïnformeerd moet worden, hangt mede af van de vraag of een probleem al is uitgelekt in de media. Gebeurt dat en je hebt de raad nog niet geïnformeerd, dan ben je gewoon te laat.

Het gaat niet alleen om de vorm, maar vooral ook om de manier van schrijven. 'Je moet doorhebben dat je schrijft voor de ontvanger'. Het schrijven van een stuk voor de raad betekent dat je uitlegt wat het belangrijkste is, hem op het juiste niveau aanspreekt, open bent en niet te ingewikkeld doet. Teveel en te ingewikkelde informatie wekt bij de raad irritatie op. Raadsleden denken dan ook al snel dat ze door het college heel erg een bepaalde richting op worden geduwd.

Nog steeds is 80 procent van de raadsstukken hamerstuk. De raad moet veel meer een trechterfunctie vervullen en zich richten op het voortraject in plaats van op het besluit zelf.

3.2.3 Oplossingen

Stroomlijning van de stukken

De stroomlijning van de stukken naar de raad is één van de instrumentele maatregelen die veel gemeenten bij de invoering van het dualisme met prioriteit hebben opgepakt. Stukken worden in het algemeen via de gemeentesecretaris naar het college geleid en na behandeling in het college door de gemeentesecre-

taris aangeboden aan de griffier die de stukken doorgeleidt naar de raad. Daarmee verloopt de stukkenstroom via het zogenoemde trechtermodel. Gemeentesecretaris en griffier dienen dit proces in goed overleg strak te regelen.

Ook dienen goede afspraken te worden gemaakt over de op langere termijn aan te leveren stukken zoals de cyclische documenten als de kadernota, de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, raadsnota's en verordeningen. Deze afspraken zouden kunnen worden vastgelegd in een dynamische termijnkalender die voortschrijdend over een periode van bijvoorbeeld 10-12 maanden aan geeft wanneer stukken naar verwachting aan de raad zullen worden aangeboden.

Informatieverstrekking aan de raad op het juiste moment

Vooraf in kleinere gemeenten waar iedereen elkaar ook informeel regelmatig tegenkomt, ligt de informatieverstrekking complex. Belangrijk is om in zo'n omgeving de raad zeer actief en veel informatie te geven. De informatie wordt anders de wereld in geholpen door middel van 'indianenverhalen'. Het is belangrijk tijdig de feitelijke informatie op een juiste manier te verschaffen om misverstanden te voorkomen. Het achteraf moeten herstellen van onjuiste berichten veroorzaakt wantrouwen van raadsleden jegens college en organisatie en zorgt voor een onnodige belasting van het ambtelijk apparaat. Transparantie is geboden. De relatie tussen organisatie en informatievoorziening aan raad en college wordt sterk beïnvloed door de bestuurscultuur. In gemeenten waar een open en transparante bestuurscultuur heerst, is de samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie constructief en gericht op het gezamenlijk belang om de doelstellingen van de gemeente zo goed mogelijk te realiseren, uiteraard met het respecteren van ieders rol daarbij.

Overigens betekent volledige transparantie niet dat raadsleden maar in het gemeentehuis bij ambtenaren binnen lopen om eens te horen wat er allemaal speelt in de gemeente. Duale verhoudingen betekent ook elkaar respecteren in ieders rol en daar hoort ook een duidelijke structurering van informatievoorziening bij. Politiek inhoudelijke informatie dient altijd via het college te worden aangeboden en waar nodig met een duidelijk onderscheid tussen openbare en vertrouwelijke informatie. Hoewel een gemeente in zekere zin een glazen huis is en moet zijn, kan zij niet doelmatig en doeltreffend functioneren als alle informatie op straat ligt.

Duidelijk vastleggen van concrete verplichtingen

Hoe moet worden omgegaan met de actieve informatieplicht zal nader tussen raad en college moeten worden geïnventariseerd en vastgelegd. Daarbij kan een enquête onder leden van college en raad, eventueel gekoppeld aan een 'rondetafelgesprek', behulpzaam zijn. Het vastleggen van de concrete betekenis van de actieve informatieplicht voor het college en de raad, geeft ook de ambtenaar duidelijkheid over zijn rol hierin.

Kwaliteit en dosering van stukken

De gemeentesecretaris en de griffier vervullen een cruciale rol bij het bepalen welke informatie naar de raad gaat. Zij kunnen zorgdragen voor voldoende kwaliteit en een goede dosering van de informatie voor de raad. Informatie die onvolledig of onvoldoende oplossingsgericht is en daarmee niet rijp is voor aanbidding aan de raad, levert nog wel eens politieke problemen op, terwijl daar feitelijk geen reden toe is. Het is dan ook belangrijk dat de informatie die naar de raadscommissies of de raad gaat, inhoudelijk wordt getoetst en dat iemand binnen de organisatie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de op te stellen raadsvoorstellen. Dit kan uiteraard niet de griffier zijn, aangezien hij buiten de reguliere ambtelijke organisatie staat. De griffier zou een controlerende rol moeten hebben.

Vormgeving stukken

In veel gemeenten is een format gemaakt voor de raadsstukken. Dit maakt het voor de ambtenaar eenvoudiger om de voor de raad relevante informatie in een stuk te verwerken en overbodige informatie achterwege te laten. Overigens blijkt uit de interviews dat er op dit punt nog wel een uitdaging ligt. Veel ambtenaren vinden het lastig om met het nieuwe format te werken. Vaak wordt er dan ook gebruik gemaakt van bijlagen, waarin de ambtenaar op de hem bekende wijze zijn stuk kan vormgeven. Dit betekent vaak dat collegestukken toch min of meer één op één naar de raad worden gestuurd, wat natuurlijk niet de bedoeling is. Raadsstukken zijn bedoeld om de raad te informeren, zodat hij kaderstellende besluiten kan nemen. De raadsstukken dienen in samengevatte vorm aan te geven wat de overwegingen zijn om tot een besluit te komen. De raad moet op hoofdlijnen kunnen sturen. Uit de bestuurlijke samenvatting voor de raad zou moeten blijken:

- hoe het proces van bestuurlijke besluitvorming eruit ziet en in welke fase dit verkeert;
- hoe het voorstel past in het eerder door de raad vastgestelde beleidskader;
- wat het college wil bereiken met het voorstel (doelstellingen en maatschappelijk effect);
- welke concrete acties zullen worden ondernomen om de doelstellingen te bereiken;
- welke middelen worden ingezet (ambtelijke capaciteit en geld);
- de tijdsplanning voor het besluitvormingsproces en voor de realisatie van de voorgestelde activiteiten.

Het is aan de ambtenaar om zich in te leven in zijn publiek en het niveau en de gedetailleerdheid van de informatie aan te passen aan de lezer. Trainingen kunnen de ambtenaar hierbij behulpzaam zijn. In een bepaalde gemeente is een prijs ingesteld voor de ambtenaar die kwalitatief de beste nota's schrijft; dit is een stimulans voor ambtenaren om meer nadruk op inhoud en kwaliteit te leggen.

‘Er moet meer bewustwording komen over wat voor de raad zinvol is om te ontvangen. De hoeveelheid parafen zegt niets over de kwaliteit.’

Meer duidelijkheid over de verwachtingen van de raad

Raad, college en ambtenaren moeten nog in hun nieuwe rol in het duale bestel groeien en de raad is vaak nog erg gericht op de uitvoering. Je kunt niet verwachten dat een raad met een traditie van 150 jaar deze cultuuromslag zo snel kan maken. De raad zou zich actiever moeten opstellen in de informatievraag en zich hierin vooral moet richten op het proces voorafgaand aan het uiteindelijke raadsbesluit. De raad is nog te weinig betrokken bij het begin van het beleidsproces. Hij moet zich afvragen wat voor hem echt belangrijke thema's zijn, op welk niveau hij hierover wil meebeslissen en welke keuzemomenten hij wil hebben.

Rol van beleidsambtenaren bij informatievoorziening

Veel initiatief tot beleidsontwikkeling en de voorbereiding van kaderstellende nota's vindt plaats door ambtenaren. De organisatie heeft, net als onder het monisme, meestal het initiatief in het aandragen van informatie, achtergronden en besluiten. Beleidsambtenaren zijn veelal het eerst geïnformeerd over wetswijzigingen en nieuwe ontwikkelingen en dienen zorg te dragen voor een tijdige informatieverstrekking aan het college en de raad. Nadat nieuwe ontwikkelingen ambtelijk zijn uitgewerkt worden de organisatorische en beleidsinhoudelijke consequenties voorgelegd aan het college. De kaderstellende beleidsinhoudelijke beslissingen dienen vervolgens te worden afgescheiden en worden voorgelegd aan de raad. Daarbij kan worden gewerkt met scenariovoorstellen.

Werkgroepen van ambtenaren, wethouders en raadsleden

In een bepaalde gemeente wordt voor de kaderstelling bij grote projecten gewerkt met werkgroepen samengesteld uit ambtenaren, wethouder(s) en raadsleden. Dit is onder andere gebeurd bij de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb), maar ook bij de bezuinigingsoperatie op het wijkbeheer. Waarschijnlijk zal ook de Wet maatschappelijke ontwikkeling worden aangegrepen voor het formeren van een werkgroep waarin ook de raad vertegenwoordigd is. De werkgroepen worden 'technisch' voorgezeten door de griffier. De werkgroepen schrijven een kadernotie over het betreffende onderwerp, waarin aan de raad een aantal beslispunten wordt voorgelegd. Bij de Wwb was de rol van de ambtenaren vrij groot, vanwege het hoge technische gehalte van het onderwerp. Bij het wijkbeheer is de stem van de raad veel prominenter aanwezig, onder meer omdat sommige raadsleden als burger c.q. buurtbewoner actief zijn in buurtwerkgroepen waarmee het wijkbeheer samenwerkt. De raadsleden worden door middel van de werkgroepen op adequate en effectieve wijze geïnformeerd.

3.2.4 Actieve informatieverstrekking in het kader van het BBV

Ambtelijke organisatie en college hebben ook een actieve informatieplicht als het gaat om de informatie die moet worden opgenomen in de cyclische informatie die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorschrijft. Belangrijk is dat in de begroting zo goed mogelijk inzicht wordt geboden in de door de raad gemaakte keuzes over beleidsprioriteiten en doelstellingen, zowel op programmaniveau als in de paragrafen (lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid). Daarbij speelt het dilemma welke informatie geschikt is om openbaar te maken. Teveel transparantie bij het grondbeleid of bij het weer-geven van de risico's kan de strategische onderhandelingspositie van de gemeente schaden. Belangrijk is hierover duidelijke afspraken te maken met de raad. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgelegd tot op welk niveau (aard en omvang) risico's moeten worden gerapporteerd. Ook kan bepaald worden dat informatie die wel relevant is, maar niet geschikt om openbaar te maken, vertrouwelijk ter inzage aan de raad wordt aangeboden (zie ook de publicatie van Vernieuwingsimpuls over de actieve informatieplicht).

Actief bijdragen aan kennisontwikkeling van raadsleden

Actief informeren betekent ook actief bijdragen aan kennisontwikkeling van raadsleden. Het RIS kan daar een goede bijdrage aan leveren. Door via het RIS behalve bestuurlijke stukken ook departementale nota's inzake nieuwe wetgeving en beleidsinitiatieven, tijdschriftartikelen, boeken en stukken van andere gemeenten (zoals raadsstukken, initiatiefvoorstellen e.d.) operationeel te maken, kan actief worden bijgedragen aan het kennisniveau van de raad.

3.3 Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning

3.3.1 Inleiding

Ieder raadslid heeft het recht om zich, eventueel door tussenkomst van de griffier, tot een ambtenaar te wenden met een verzoek om feitelijke informatie. Gemeenten gebruiken de Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning wel als richtlijn, maar geven daar vaak hun eigen invulling aan.

Ieder raadslid heeft blijkens de Verordening recht op een x aantal uren, dan wel x keer ambtelijke bijstand per jaar. De gemeentesecretaris houdt een register bij van het aantal vragen dat aan ambtenaren wordt gesteld en door wie. Het aantal uren verleende bijstand wordt niet altijd bijgehouden. Antwoorden op korte vragen worden vaak telefonisch of per e-mail gegeven. Het komt voor dat antwoorden ook naar andere betrokkenen worden gestuurd, zoals de griffier, de wethouder, raadscommissieleden en het diensthoofd.

De mogelijkheid om vragen te stellen wordt als positief ervaren. Als technische en politiek neutrale vragen al voor aanvang van de raads(commissie)vergadering zijn beantwoord, kan in de vergadering de inhoudelijke discussie worden gevoerd en hoeft er niet meer over allerlei detailvragen te worden gesproken. Zo bevordert het stellen van vragen aan ambtenaren de efficiëntie.

Aan de andere kant heeft de ambtelijke organisatie aan het ondersteunen van het college al een dagtaak. Door de verplichting om vragen van raadsleden te beantwoorden, blijft het reguliere werk soms (met name als er sprake is van een hausse aan vragen) liggen. Door de scherpere scheiding tussen raad en college wordt er meer politiek bedreven en is de raad meer betrokken. Hierdoor worden meer vragen gesteld. Piekmomenten voor wat betreft het stellen van vragen zijn bijvoorbeeld de bespreking van de voorjaarsnota en de meerjarenbegroting. Ook is de werkbelasting toegenomen door de verzoeken om bijstand van de raad en de vele onderzoeken, zoals accountantsonderzoeken naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, rekenkameronderzoek en enquêtes naar bijvoorbeeld het cultuurbeleid.

3.3.2 Voorbeelden

Detailvragen

Ten behoeve van de invoering van de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo) werd een plan van aanpak geschreven. De raadsleden waren ook hier actief bij betrokken. Voorafgaand aan de behandeling van het plan van aanpak in de raad, stelden de raadsleden allerlei detailvragen die eigenlijk later in het proces besproken zouden worden. Raadsleden wilden zich profileren, maar verloren daarbij het proces enigszins uit het oog. Dit zorgde voor problemen in de planning.

De raad moet zich in het duale bestel meer gaan bezighouden met kaderstelling. Toch blijkt in de praktijk dat de raad vaak even uitgebreid wil worden geïnformeerd als het college. Het college probeert in zijn informatievoorziening naar de raad meer op hoofdlijnen te blijven, maar vervolgens krijgen de ambtenaren van de raad toch detailvragen en zijn zij verplicht die te beantwoorden.

Bij de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in een gemeente is de raad vanaf het begin van het beleidstraject erg actief geweest. Om de politieke discussie omtrent de Wwb aan te zwengelen, werd vaak een beroep gedaan op de ambtenaren voor het beantwoorden van vragen.

Er worden in een bepaalde gemeente zeer veel raadvragen gesteld. Deze zijn echter bijna allemaal afkomstig van één fractie, die kritisch is en zich wil profileren. Deze fractie stelt wel 10 tot 12 vragen per week.

3.3.3 Oplossingen

Ondersteuning door de griffie bij het stellen van vragen

De griffier en de griffie zijn voor de raad het eerste aanspreekpunt. Zij kunnen de raadsleden dan ook ondersteunen bij het stellen van vragen aan de ambtelijke organisatie. Uitgangspunt dient daarbij te zijn dat de griffiemedewerker begrijpt wat er met de vraag wordt bedoeld, zodat voor de ambtenaar ook duidelijk is wat er van hem wordt verwacht. Taken die de griffie op zich kan nemen, zijn:

- het raadslid ondersteunen bij het formuleren van de vraag;
- het raadslid vragen of hij zich bewust is van de politieke lading van een vraag;
- duidelijk krijgen wat de bedoeling van een vraag is en het raadslid daarin sturen;
- beoordelen of het antwoord van de ambtenaar duidelijk en adequaat is.

Vermelding persoonsgegevens ambtenaar

In veel gemeenten worden de naam, het telefoonnummer en het e-mailadres van de ambtenaar die een stuk schrijft, op het betreffende document vermeld. Dit maakt het eenvoudiger voor het raadslid om de ambtenaar te benaderen en zorgt voor een effectieve afhandeling van vragen. Uiteraard is het effect van deze oplossing wel afhankelijk van de vraag in hoeverre raadsleden de ambtenaren rechtstreeks kunnen benaderen.

Planning

Als te voorzien is dat er een hausse aan vragen komt over een bepaald onderwerp (piekmoment), dan kan dat worden opgenomen in bijvoorbeeld sectorplannen. Aan de hand van een beleidsagenda kan een inschatting worden gemaakt van een mogelijke vragenstroom. Binnen de sector kan dan ambtelijke tijd hiervoor worden 'vrijgemaakt'.

Spreekuur

Ook het organiseren van een inloopspreekuur behoort tot de mogelijkheden wanneer er over een bepaald onderwerp naar verwachting veel vragen zullen worden gesteld. In één van de deelnemende gemeenten wordt dit gedaan voor het financiële gedeelte van de voorjaarsnota. De griffie organiseert dit spreekuur samen met de dienst 'financiën' en de raadsleden kunnen daar aan de controller en de financieel specialisten van de dienst al hun financieel technische vragen stellen.

Een andere gemeente houdt 'carrouselavonden' als oplossing voor de enorme stroom technische vragen van raadsleden over de programmabegroting. De ambtenaren zitten dan per sector in verschillende kamers en de raadsleden kunnen rondlopen om aan hen vragen te stellen. De wethouders zijn wel aanwezig, maar geven geen antwoorden. Doel is het snel en eenvoudig afhandelen van technische vragen, zodat in de raadsvergadering het politieke debat centraal staat.

Bij twijfel eerst vragen

Als een ambtenaar een vraag van een raadslid krijgt voorgelegd via de reguliere weg of daarbuiten (bijvoorbeeld tijdens een receptie of op straat) en hij twijfelt over de politieke impact daarvan, kan hij het beste eerst intern te rade gaan bij het afdelingshoofd en/of de gemeentesecretaris, voordat hij het raadslid antwoordt. Een tip voor de ambtenaar: schroom niet om dat ook aan het raadslid kenbaar te maken.

Minder detailvragen

Veel vragen van raadsleden gaan over details. Dit komt onder meer doordat de raadsleden in hun functie van volksvertegenwoordiger door de burger worden aangesproken op allerlei details. De raad zou zich echter niet met details – voorzover het uitvoeringstaken betreft – bezig moeten houden. Het raadslid dat een opmerking of klacht over een detail krijgt, zou dit moeten plaatsen binnen het grotere kader van zijn taak en bedenken of hij in zijn taak als kadersteller iets aan de opmerking of klacht kan doen. Ook de ambtenaar kan hieraan bijdragen door bij het formuleren van een antwoord op een vraag de kaderstellende taak van de raad als uitgangspunt te nemen.

4 Een anticiperende ambtelijke organisatie

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn steeds veranderingen ten gevolge van de introductie van het dualisme in de opstelling en het functioneren van de raad als uitgangspunt genomen. Vervolgens is aangegeven op welke wijze de ambtelijke organisatie hierop kan reageren. Binnen gemeenten kan er vanzelfsprekend ook voor worden gekozen om te anticiperen op de mogelijke veranderingen en te investeren in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Gedacht kan worden aan deskundigheidsbevordering en het versterken van de informatievoorzieningen. Dergelijke investeringen in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie komen in dit hoofdstuk aan de orde.

4.2 Ambtenaar en politiek gevoel

4.2.1 Inleiding

Wanneer wordt gesproken met gemeentesecretarissen en griffiers is een veel gehoorde kreet: 'De gemiddelde ambtenaar heeft onvoldoende politiek gevoel en weet te weinig van het functioneren van het gemeentebestuur.' Ook het cliché 'Vroeger was het allemaal beter' komt al snel uit de kast. In gesprekken met ambtenaren komt overigens ook een beeld naar voren dat in gemeenten meer gedaan zou kunnen worden aan voorlichting en opleiding. Daarmee lijkt bevestigd te worden dat in gemeenten kennisontwikkeling en opleiding op het gebied van het bestuurlijk functioneren van de gemeenten en de consequenties die dit heeft voor de ambtelijke organisatie, noodzakelijk is. Het belang hiervan wordt ook door veel gemeenten onderkend. Onder politiek gevoel wordt hier verstaan het beschikken over een antenne om te kunnen inschatten hoe de door de ambtenaar verstrekte informatie wordt gebruikt in het politieke debat. Ook de daaruit voortvloeiende consequenties (bijvoorbeeld de positie van de wethouder) vallen hieronder. Een antwoord op een technische vraag kan bijvoorbeeld wel degelijk een politieke lading hebben c.q. krijgen.

Weliswaar heeft het dualisme consequenties voor het functioneren van de ambtelijke organisatie, dat betekent niet dat alles daaraan mag worden toegeschreven. Het gevoel hebben voor bestuurlijke verhoudingen, kennis over de bestuurlijke structuur en de juridische kaders en het functioneren van het gemeentebestuur was in de tijd vóór het dualisme net zo belangrijk.

In veel gemeenten is het dualisme vooral instrumenteel doorgevoerd en wordt het vooral beschouwd als iets van de raad. Een verandering van bestuurscultuur

en gedragsverandering in de ambtelijke organisatie heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. In de gemeenten waar de laatste jaren extra is geïnvesteerd in opleiding en begeleiding van ambtenaren is het dualisme beter geland. Daardoor is duidelijker welke gedragsconsequenties de nieuwe duale verhoudingen hebben en voelt de ambtenaar zich zekerder in de communicatie naar de raad.

4.2.2 Voorbeelden

Veel vragen van de raad komen al dan niet via de griffie bij de betrokken ambtenaar terecht. Veelal antwoordt deze direct aan het raadslid, met een cc voor het diensthoofd. De beoordeling van het technische of politieke gehalte van de vraag ligt bij de ambtenaar en hangt af van zijn of haar beoordelingsvermogen.

Beleidsambtenaren zijn vakspecialisten en ontlenen daar hun status aan. De communicatie tussen een specialist en een leek is niet eenvoudig. Er worden vaak stukken naar de raad gestuurd, die voor raadsleden moeilijk te begrijpen zijn, maar voor de specialist volkomen helder zijn.

De afstand tussen ambtelijke organisatie en raad, en daarmee tussen ambtelijke organisatie en het politieke debat, is vergroot. De invulling van het commissiesecretariaat is steeds vaker bij de griffie komen te liggen en ambtenaren spelen er minder vaak een rol. Ook voeren ze er steeds minder vaak het woord.

De raad is het belangrijkste orgaan binnen de gemeente, maar de kloof tussen raad enerzijds en college en ambtenaren anderzijds wordt steeds groter, wat niet bijdraagt aan een efficiënt bestuur.

Ambtenaar en raad hebben elkaar een beetje uit het oog verloren.

4.2.3 Oplossingen

Om het politieke gevoel van ambtenaren te vergroten, worden in gemeenten verschillende initiatieven genomen.

Een aantal gemeenten is na de invoering van het dualisme gestart met het geven van workshops aan ambtenaren die zowel leidinggevende als bestuurlijke taken uitvoeren binnen de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in bijvoorbeeld Haarlem, Den Haag en Enschede. De workshops zijn veelal gericht op de mensen die (beleids)stukken moeten schrijven. Deze workshops behandelden onder meer de volgende onderwerpen:

- wat houdt dualisering in voor bestuur en organisatie?
- werken in een politiek-bestuurlijke omgeving;

- de loop der stukken;
- omgaan met stukken in de dualistische verhouding.

Belangrijk is dat de workshops niet eenmalige acties zijn, maar dat er in de organisatie voortdurend aandacht blijft bestaan voor de verbeteringen die mogelijk zijn in dit duale bestel. Cursussen over de bestuurlijk-ambtelijke processen en de loop der stukken dienen een permanent karakter te hebben en zowel in continuïteit aangeboden te worden aan nieuwe ambtenaren die met bestuurlijke stukken worden geconfronteerd, als ten behoeve van een permanent verbeterproces aan ambtenaren die al langer in de organisatie werken.

Griffier en gemeentesecretaris kunnen gezamenlijk voor de vereiste voorlichting over het dualisme zorgdragen en weten het beste hoe raad, college en ambtelijke organisatie met elkaar communiceren en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn.

De Haarlemse school heeft onder meer de cursus ‘Hoe schrijf ik een nota’ opgezet. Haarlem heeft met de Haarlemse school een intern opleidingsprogramma ontwikkeld. De cursus ‘Hoe schrijf ik een nota’ is inmiddels door 300 mensen (waaronder vrijwel alle leidinggevendenden) gevolgd. In deze cursus leert de ambtenaar hoe hij een raadsstuk opstelt met een vaste structuur, waarmee het raadslid snel overzicht krijgt over de beslispunten en inzicht in het proces. Daarnaast geeft de cursus de ambtenaar meer inzicht in het beleidsproces (waar staat de gemeente nu en waar wil men heen; wat zijn de beoogde resultaten van het voorgestelde beleid). Ook is er aandacht voor het feit dat de raad moet begrijpen of een te nemen besluit kaderstellend is of niet. Deze cursussen hebben ook daadwerkelijk resultaat gehad. De stukken worden beter en meer ordentelijk geschreven.

Informatie op het intranet

Behalve met cursussen kan ook aan kennisontwikkeling worden gedaan door op het intranet van de gemeente informatie op te nemen over het bestuurlijk functioneren.

Handleiding voor de ambtenaar

Hoewel gedrag zich niet volledig laat leiden door cursussen en instrumenten, wordt er in veel gemeenten als hulpmiddel gebruik gemaakt van een handleiding voor de ambtenaar en zijn rol in de duale gemeente. In een dergelijke handleiding kunnen de volgende onderwerpen bijvoorbeeld worden opgenomen:

- Hoe is de gemeente georganiseerd, wat is de rol van de raad, het college, de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en het ambtelijke management?
- Wat zijn de belangrijkste artikelen uit de Gemeentewet?

- Hoe informeer je de raad en hoe loopt de stroom van ambtelijke organisatie naar college en raad?
- Hoe schrijft de beleidsambtenaar een raadsstuk?
- Wat is de rol van de griffie bij de informatievoorziening aan de raad?
- Welke kaderstellende en controlerende instrumenten heeft de raad?
- Hoe kan de raad worden ondersteund bij kaderstelling en controle?
- Wat is de rol van de ambtenaar in raadscommissies?
- Hoe wordt de ambtelijke organisatie geïnformeerd over de (financiële) consequenties van de besluitvorming door raad en college?
- Wat betekent rechtmatig, doelmatig en doeltreffend handelen?
- Hoe gaat de ambtenaar om met politiek-inhoudelijke vragen?
- Welke gedragscodes kent de gemeente?
- Wat zijn de belangrijkste communicatielijnen tussen raad, college en ambtelijke organisatie?

Een dergelijke gemeentespecifieke handleiding kan veel onduidelijkheid bij ambtenaren wegnemen en ook een goede instructie zijn voor ambtenaren die nieuw in dienst treden of op een of andere wijze te maken krijgen met informatie-uitwisseling met de raad.

Aandacht voor besturingsvisie en bestuurscultuur

De besturingsvisie en bestuurscultuur zijn belangrijke uitgangspunten voor het ambtelijk handelen. Door hieraan aandacht te besteden zal de ambtenaar meer begrip krijgen van bestuurlijke verhoudingen en zijn of haar rol daarin. Er zijn goede voorbeelden van projecten die gemeenten in de afgelopen jaren hebben uitgevoerd om een gezamenlijke analyse (raad, college, ambtelijk management en beleidsambtenaren) uit te voeren van de politieke (duale) verhoudingen en de wijze waarop de verschillende actoren in de gemeente tegenover elkaar staan. Het kan verhelderend werken door in een open sfeer te bespreken hoe elkaars functioneren in het duale bestel wordt ervaren. Dit kan verduidelijken hoe de verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen liggen. Een dergelijke analyse kan zowel intern gericht zijn als naar buiten. Het is uiteraard ook uitermate interessant om te weten hoe de burger de bestuurlijke verhoudingen in de gemeente ervaart. Met een enquête kan daarin inzicht worden gekregen.

Uitwisseling van ervaringen en vastlegging van verbeterpunten

Het uitwisselen van ervaringen en leerpunten zorgt voor een permanent kwaliteitsverbeteringsproces. Na het geven van cursussen worden de resultaten van de cursussen niet altijd teruggekoppeld. Belangrijk is dat zowel teruggekoppeld wordt naar het ambtelijk management als naar raad en college. Het gaat om een gezamenlijk verbeterproces waarbij alle actoren betrokken zijn en ook leerpunten zijn te onderkennen voor raad en college.

Belangrijk is dat de verbeterpunten worden vastgelegd en dat daarnaar regelmatig kan worden verwezen. Leerpunten moeten leiden tot structurele verbeterpunten.

In één gemeente worden in een maandelijkse terugblik op de zaken bij de griffie de VVP's naar voren gehaald en besproken. VVP staat voor Verbeterings Vatbare Punten. In deze terugblik worden alle zaken die niet gegaan zijn zoals het moet, bekeken en daar waar nodig worden er maatregelen getroffen.

De rol voor de gemeentesecretaris en de griffier

Griffier en gemeentesecretaris kunnen aan de hand van de verbeterpunten de communicatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie verbeteren en de randvoorwaarden creëren voor een gemeente waarin alle actoren in de duale verhoudingen constructief samenwerken. Zij hebben daarbij een voorlichtende rol voor de ambtenaar. Onderwerpen waarover zij de ambtenaar kunnen informeren, zijn:

- Hoe is de stukkenstroom naar college en raad georganiseerd?
- Hoe om te gaan met raadsvragen en verzoeken tot ambtelijke ondersteuning?
- Hoe is de rol en taakverdeling georganiseerd bij de ondersteuning van de raad door fractieassistenten, de griffie en de ambtelijke organisatie?
- Welke eisen worden gesteld aan de schriftelijke en mondelinge communicatie van de ambtelijke organisatie naar de raad?
- Hoe om te gaan met loyaliteitsdilemma's bij de communicatie met college en raad?
- Wat is de rol van de beleidsambtenaren bij de voorbereiding van beleidskaders en initiatiefvoorstellen vanuit de raad?
- Wat is de rol van de ambtenaar bij rekenkameronderzoek, enquêteonderzoek, doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek ex artikel 213a van de Gemeentewet en het niet rechtmatig handelen van het college of de raad?

In een bepaalde gemeente spreekt de griffier van het verrichten van 'zendingswerk' in de organisatie. Hij gaat de organisatie in om op de afdelingen te praten over het dualisme en over wat er veranderd is in de verwachtingen van de raad over de ambtelijke organisatie. Bij de afdeling Werk en Inkomen heeft hij bijvoorbeeld een werkoverleg van teamleiders bijgewoond. In dit overleg werd tijd beschikbaar gesteld om de griffie het onderwerp 'dualisme en daarbij horende vernieuwingen' uit te laten leggen. Hierin is onder meer gesproken over de vraag hoe een raadsvoorstel SMART moeten worden geschreven met behulp van een sjabloon en over het betrekken van de fase van het proces bij de raadsvoorstellen (kadernota → startnotitie → raadsvoorstel → college → collegevoorstel voor nota → raadscommissie → raadsbesluit).

De nieuwe beleidsambtenaar

Beleidsmedewerkers hebben een belangrijke rol in de communicatie naar de raad. Veel gehoorde kritiek op beleidsambtenaren is dat zij te veel vakinhoudelijk zijn opgeleid en te weinig gevoel hebben voor de externe oriëntatie van de gemeente. In het tegenwoordige politieke bedrijf van de gemeente staat de burger centraal. Om deze externe gerichtheid van de ambtelijke organisatie te verbeteren zijn diverse maatregelen genomen. Organisaties worden gekanteld, cultuurverbeteringstrajecten worden ingezet, et cetera. Ook kan worden gedacht aan het opleiden van een nieuw soort beleidsmedewerker.

De gemeente Hoogeveen onderscheidt drie 'typen' beleidsmedewerkers:

1 *Programmamanagers*

Deze houden zich bezig met het totale programma, verzorgen de communicatie naar de politiek toe en zijn extern georiënteerd. Deze ambtenaren moeten een vrij brede kennis hebben van de omgeving waarin zij opereren.

2 *Senior beleidsmedewerkers*

Deze moeten goed beleid kunnen maken en moeten goed op de hoogte zijn van de landelijke ontwikkelingen op hun vakgebied. Zij moeten een vrij brede kennis hebben van hun eigen vakgebied.

3 *'Normale' beleidsmedewerkers*

Dit zijn de superspecialisten op hun beleidsvlak, deze doen het detailwerk op hun beleidsterrein en moeten ook specialistische kennis van hun beleidsterrein hebben.

Instructie nieuwe medewerkers

Om nieuwe medewerkers snel thuis te maken in het duale politieke bedrijf is van belang dat zij bij binnenkomst goede instructies en een introductie cursus krijgen. In de opzet van introductie cursussen voor nieuwe ambtenaren zijn tussen gemeenten grote verschillen te onderkennen. Voorbeelden van middelen die worden ingezet, zijn rondleidingen, introductiedagen en het verstrekken van schriftelijke handleidingen.

Voorts dient voldoende aandacht te worden besteed aan de opleiding van nieuwe raadsleden en wethouders. Na de verkiezingen van 2006 zullen weer vele nieuwe bestuurders aantreden. Ook zij zullen wegwijs gemaakt moeten worden in het duale bestuurlijke proces, de verantwoordelijkheden van de raad en van het college en de wijze waarop de ambtelijke organisatie ondersteuning kan verlenen. Een goede voorlichting en het verzorgen van enkele workshops kan veel onbegrip in de toekomst voorkomen. Ook hier ligt een initiërende taak voor griffiers en gemeentesecretarissen.

Bijwonen van raads(commissie)vergaderingen

Een voor de hand liggende en veel genoemde strategie om het politieke gevoel van ambtenaren te versterken is het bijwonen van raads- of raadscommissievergaderingen door de betrokken ambtenaren, in ieder geval op de publieke tribune. Dat is niet altijd zonder problemen. In diverse gemeenten hebben bezuinigingen ertoe geleid dat ambtenaren geen tijd meer hebben, of mogen vrijmaken, voor het bijwonen van de vergaderingen. Daarnaast moet de aanwezigheid van ambtenaren bij vergaderingen in de lokale politieke cultuur passen. Een citaat:

‘De ene keer wordt verwacht dat de ambtenaren aanwezig zijn bij de vergaderingen van de raadscommissie en de raad, de andere keer is men van mening dat er weer te veel ambtenaren zijn en is de aanwezigheid niet gewenst. Het is een golfbeweging. Nu overheerst weer het idee dat het gewenst is dat ambtenaren wèl aanwezig zijn.’

Het kan dan nuttig zijn duidelijke en expliciete afspraken te maken over de aanwezigheid van ambtenaren en de functie daarvan. Zo is het in sommige gemeenten voor ambtenaren in het eerste jaar van hun aanstelling verplicht om raads- en raadscommissievergaderingen bij te wonen, om zo hun politieke gevoel te stimuleren.

4.3 Versterken informatievoorziening

4.3.1 Inleiding

Om goed in de informatiebehoefte van de raad te voorzien, is er ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie nodig. Eén van de hulpmiddelen daarbij is het Raadsinformatiesysteem (RIS). In bijna alle gemeenten wordt op enigerlei wijze gewerkt aan de ontwikkeling van een dergelijk systeem, in verschillende vormen en met verschillende uitgangspunten.

Bij de opzet van het raadsinformatiesysteem worden gemeenten geconfronteerd met het vraagstuk van de transparantie. Daarbij gaat het om vragen als:

- Wat is de informatiebehoefte van de raad en welke informatie kan worden verstrekt?
- Krijgen raadsleden ook toegang tot het intranet?
- Hoe kan het RIS een bijdrage leveren aan kennismanagement?
- Wordt de ambtelijke organisatie door het RIS extra belast of juist ontlast?

4.3.2 Voorbeelden

Eén van de eerste vragen die gemeenten zich stellen is van principiële aard: wat mogen raadsleden zien? Veel gemeenten beschikken inmiddels over een RIS dat via de internetsite van de gemeente toegankelijk is. Daarbij hebben raadsleden

veelal toegang tot dezelfde informatie als iedere andere burger. Verdergaande informatie is vaak niet beschikbaar. De mogelijkheid om in te bellen op de server van de gemeente is nog slechts in een enkel geval geregeld. Soms blijkt het moeilijk om de technische beveiliging goed te regelen; in andere gemeenten wordt de techniek aangegrepen als excuus om de raadsleden nog geen toegang te geven. In de praktijk blijkt dat het ambtelijke management soms bezwaar heeft tegen het verstrekken van informatie die beschikbaar is op het intranet. Het verstrekken van informatie heeft ook wel eens minder wenselijke situaties opgeleverd.

Raadsleden krijgen geen toegang tot het intranet. Dit is een principiële keuze: 'Intranet is voor ambtenaren en internet voor de burgers'. Op het intranet staan bijvoorbeeld ook GMT (directie)verslagen. Laatst werd daar door raadsleden uit geciteerd. Met deze citaten werd een wethouder om de oren geslagen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.

Vertrouwelijke stukken zouden raadsleden eigenlijk niet moeten willen hebben, omdat de kennis daarvan de raad ook kan belemmeren bij het innemen en vormen van eigen standpunten ten behoeve van het openbare debat.

Daarnaast is er het probleem van het versiebeheer (gaat het om de juiste, meest actuele versie van een document), van de actualiteit en van de digitale beschikbaarheid.

De raad stuurde laatst een memo waarin werd verwezen naar stukken van het college die nog niet openbaar gemaakt waren. Hieruit bleek dat de griffie stukken verstrekke die niet bestuurlijk geaccordeerd waren. Dit zette de boel op scherp.

Informatie op het RIS moet ook actueel zijn. In sommige gemeenten wordt het RIS twee keer per week bijgewerkt met de in die week genomen besluiten door het college, raadsvoorstellen en commissievoorstellen.

4.3.3 *Oplösungen*

In het algemeen vindt men dat raadsleden behoefte hebben aan bestuurlijke besluiten. Zowel raadsstukken als collegestukken zullen op het RIS beschikbaar moeten zijn. Het RIS moet echter niet worden beperkt tot een archief van deze stukken. Belangrijk is om vast te stellen waaraan behoefte bestaat.

Enquête over informatiebehoefte

In Hoogeveen heeft de griffier een enquête over de informatiebehoefte gehouden en de resultaten voorgelegd aan de directie. In deze gemeente beschikt de raad over een uitgebreid archief aan raadstukken, collegebesluiten en collegeprogramma's; niet alleen van de eigen gemeente, maar ook van andere gemeenten. Wat nog ontbreekt, is goede bestuurlijke informatie, stukken waaruit raadsleden snel conclusies kunnen trekken. Daarbij gaat het om overzichtelijke informatie, waarmee ook het besluitvormend proces goed wordt beschreven en waarin verwijzingen zijn opgenomen naar bestuurlijke kaders en eerder genomen besluiten. De raad wil niet eerst pakken papier door moeten lezen om zelf tot een conclusie te kunnen komen.

Best practice: een goed werkend RIS

Een ander goed voorbeeld van een RIS is in Den Haag te vinden. Het RIS heeft daar een brede informatiefunctie en is niet alleen een archief voor raadsleden maar ook ondersteunend in het toekomstgerichte raadswerk. Het RIS is op het gemeentelijk intranet te raadplegen en bevat, naast bestuurlijke stukken, relevante tijdschriftartikelen, boeken, stukken van andere gemeenten uit de provincie Zuid-Holland en ledenbrieven van de VNG. Daarbij kan via raadstukken ook worden doorgelinkt naar achterliggende informatie. Deze doorklikmogelijkheden gelden alleen voor de college- en de raadstukken. Raadsleden kunnen via een door de gemeente verstrekte PC thuis gebruik van het RIS maken.

Op het internet zijn alleen de bestuurlijke stukken van de gemeente Den Haag te raadplegen en wel in het 'Zoeksysteem bestuurlijke stukken'. Bij deze stukken wordt niet aangegeven wie de behandelend ambtenaar is, omdat deze informatie via het internet ook beschikbaar is voor burgers.

De gemeente werkt momenteel aan het project digigang. Daarbij wordt gezocht naar een manier waarop de namen van de ambtenaren bij de stukken in het systeem opgenomen worden. Daarbij zullen in de toekomst bepaalde delen van stukken of gehele stukken afgesloten gaan worden voor groepen van (externe) gebruikers. Een onderdeel van dit project is het digitaal paraferen van stukken.

Naast de informatie van Den Haag zelf staan er ook relevante besluiten van andere gemeenten op. Den Haag heeft namelijk een abonnement op raadsbesluiten van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht om zo kennis te nemen van hun 'best practices'. Naast besluiten van andere gemeenten staan er ook stukken op van brancheorganisaties, vakbladen, provincies en de VNG. De VNG neemt namelijk ook bestuurlijke informatie van andere gemeenten in haar systeem op. Den Haag zoekt proactief naar informatie bij andere gemeenten en bij de VNG en zet deze in het RIS. Het systeem is

(nog) niet zover ontwikkeld dat raadsleden bij de voor hen relevante besluiten of plannen een actieve melding krijgen. Raadsleden moeten voor deze informatie zelf regelmatig het RIS raadplegen. Dit ziet de gemeente Den Haag nog als één van de verdere ontwikkelopties.

De toegang tot het RIS van Den Haag: ga naar www.denhaag.nl. Er zijn links in het menu naar politiek en bestuur/bestuurlijke stukken/zoeksysteem bestuurlijke stukken. Eenmaal daar aangeland, wijst het zich vanzelf. Er zijn talloze zoektermen mogelijk. Ze zijn te ontsluiten per beleidsonderwerp door te zoeken op vergadering, RIS-nummer, auteur, vrije tekst of officieel kenmerk.

Het raadsinformatiesysteem als shared service center

Voor kleinere gemeenten is het voeren van een uitgebreid RIS, zoals dat in Den Haag bestaat, niet haalbaar. Grotere gemeenten zouden een shared service center kunnen zijn voor de facilitaire ondersteuning van het RIS in kleinere gemeenten.

Communicatie via een chatbox

Een andere mogelijkheid is om de informatieverstrekking aan en van raadsleden door middel van het RIS interactief vorm te geven met een chatbox via de internetsite van de gemeente (zie gemeente Dordrecht: [HYPERLINK "http://www.dordrecht.nl" www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)). Dit heeft het voordeel dat vragen en antwoorden niet alleen beschikbaar zijn voor de vragensteller maar ook voor andere raadsleden. Bovendien kan dan herhaling van vragen worden voorkomen. Op langere termijn mag verwacht worden dat met een chatbox minder (overbodige) vragen zullen worden gesteld aan ambtenaren.

De informatie die op het RIS gezet wordt, zal altijd op juiste versie en inhoud gecontroleerd moeten worden. De reikwijdte van de informatievoorziening zou minimaal ingegeven moeten worden door de Wet openbaarheid van bestuur.

Voor een goed functionerend systeem is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over de wijze waarop raadsleden met informatie omgaan. Raadsleden mogen in dat kader ook op hun verantwoordelijkheid worden gewezen.

In diverse gemeenten waar raadsleden toegang hebben tot het intranet, heeft dat tot op heden weinig problemen opgeleverd. Toch overwegen ook veel van deze gemeenten om de toegang tot het intranet enigszins af te schermen.

5 Ter afsluiting

Veranderingen in de organisatie en het functioneren van het gemeentebestuur, vooral vanwege de introductie van het dualisme, vragen om aanpassingen in het handelen van de ambtenaar. In deze handreiking zijn de belangrijkste veranderingen en de daarmee verbonden aanpassingen aan de orde geweest.

Ter afsluiting worden enkele algemene aandachtspunten geformuleerd. Deze aandachtspunten zijn in feite, mede op basis van het voorgaande, te herleiden tot drie algemene thema's. Deze zijn:

- wees je er van bewust dat er iets is veranderd in de organisatie van het lokale bestuur (bewustwording);
- maak daarom ook andere werkafspraken;
- pas je functioneren en handelen ook aan aan de veranderingen.

De concrete uitwerking van elk thema is als volgt:

Bewustwording

- *De raad en het college zijn in andere verhouding tot elkaar gekomen*

Met de invoering van het dualisme zijn de taken en verantwoordelijkheden van raad en college duidelijker gescheiden. Dat betekent dat raadsleden en collegeleden behoefte hebben aan andere vormen van ondersteuning en aan andere informatie. Houd hiermee rekening als raadsleden danwel collegeleden geïnformeerd en ondersteund dienen te worden.

- *Het gevoel voor politieke verhoudingen is belangrijker geworden*

Dit was altijd al een essentiële kwaliteit voor elke professionele ambtenaar. Door het dualisme is de verhouding tussen raad en college scherper komen te liggen en kunnen zaken eerder een 'politiek gevoelige' lading krijgen. Zorg dat je weet wat er speelt en voorzie welke kwesties wel eens scherpe kantjes kunnen hebben.

Werkafspraken

- *Maak duidelijke spelregels voor de ondersteuning*

Maak expliciet wat raadsleden en het college kunnen verwachten van de ambtelijke organisatie; welke regels en procedures zijn daarvoor van kracht. De secretaris en de griffier hebben hierbij een belangrijke initiërende en coördinerende rol.

- *Regel de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning*

Bepaal vooraf in welke mate raadsleden kunnen rekenen op ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie. Zorg dat de procedures duidelijk zijn.

- *Regel de informatievoorziening*

Het belang van een volledige en gestructureerde informatievoorziening, mede vanwege de actieve informatieplicht van het College, is in het dualistische systeem toegenomen. Een dergelijke informatievoorziening hoort goed

geïmplementeerd te worden in de procedures en werkwijzen van de ambtelijke organisatie. Onder meer kan gebruik worden gemaakt van moderne mogelijkheden zoals een Raadsinformatiesysteem (RIS). Een RIS dat is ingericht als kennisbeheersysteem voor de raad, met informatie over eerdere besluiten en kaders, actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving, achtergrondinformatie uit vakliteratuur en beleid in andere gemeenten, kan het politieke debat een kwaliteitsimpuls geven.

Handelen

– Wees proactief

Ambtenaren zijn professionals. De bestuurders mogen van hen verwachten dat zij actief meedenken, problemen voorzien en weten te voorkomen. In de gewijzigde, dualistische verhoudingen is het belang hiervan alleen maar toegenomen. De verschillende taken en verantwoordelijkheden van raad en college impliceren ook dat zij anders ‘bediend’ moeten worden. De verschillende accenten in de ondersteuning moeten ook ‘automatisch’ verzorgd worden.

– Streef transparantie na

De controlerende rol van de raad is versterkt. Dat betekent dat het functioneren van college, en de ambtelijke ondersteuning aan het college, meer dan voorheen de aandacht zullen krijgen. Geheimzinnigheid en informatie afschermen passen daar niet bij. Een professionele ambtenaar heeft niets te verbergen. Ook hier geldt dat voor een juiste invulling van de controlerende functie goede spelregels gemaakt dienen te worden. Transparantie gedijt in open politieke verhoudingen, waar de bereidheid tot samenwerking (‘dualisme in plaats van duellisme’) aanwezig is.

– Wees klantgericht

Beschouw zowel het college, de raad als de burgers in de gemeente als ‘klanten’, uiteraard met inachtneming van het werkgeverschap van het college. Behandel vragen en adviezen van de verschillende ‘klantgroepen’ zorgvuldig, tijdig en volledig.

– Stel de eigen professionaliteit centraal

In de soms aangescherpte verhoudingen tussen raad en college, bestaat het risico dat de ambtelijke organisatie ‘partij’ wordt in eventuele tegenstellingen of conflicten. Dit kan voor een belangrijk deel voorkomen worden door steeds te handelen vanuit een professionele en onafhankelijke taakinfilling (wederom natuurlijk met inachtneming van het werkgeverschap van het College). Zowel raad als college hebben recht op informatie en ondersteuning. Zolang beide partijen op de juiste wijze ondersteund worden, kan de ambtelijke organisatie nauwelijks betrokken worden bij eventuele tegenstellingen.

– Investeer in de versterking van de professionaliteit

De cruciale rol van adequate opleidingen voor het praktisch handelen van ambtenaren in het duale bestel wordt nog te weinig onderkend. Politiek inzicht, gevoel voor communicatie, het schrijven van raadsstukken en het omgaan met loyaliteitsdilemma’s kunnen misschien niet volledig, maar toch

wel ten dele door gerichte opleidingen en trainingen worden aangeleerd. Hier ligt een taak voor gemeenten, alleen of gezamenlijk, en voor de verschillende opleidingsinstituten. Daarbij is het belangrijk dat ervaringen binnen de gemeenten worden uitgewisseld en worden omgezet in concrete verbeteracties.

Het dualisme betekent voor de ambtenaar een hernieuwde bezinning op zijn positie en handelen. Met de duaal opererende raad heeft de ambtenaar een nieuwe klant. Hij zal ook deze klant zo goed mogelijk willen bedienen. Deze handreiking kan hem daarbij behulpzaam zijn. De handreiking kan eveneens voor raad en college een bijdrage leveren aan het voortdurend oog hebben voor de eigenheid van de ambtenaar in het duale systeem.

Bijlagen

1 Relevante artikelen uit de Gemeentewet

Artikel 25

- 1 De raad kan op grond van een belang, genoemd in *artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur* (Stb. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
- 2 Op grond van een belang, genoemd in *artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur*, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
- 3 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
- 4 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 33

- 1 De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand.
- 2 De in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning.
- 3 De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast.

Artikel 55

- 1 Het college kan op grond van een belang, genoemd in *artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur*, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overge-

- legd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.
- 2 Op grond van een belang, genoemd in *artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur*, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.
 - 3 Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 60

- 1 De raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan.
- 2 Het college laat de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.
- 3 Het college maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. Het college laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van *artikel 55* geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 82, lid 1

De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 83, lid 1

De raad, het college of de burgemeester kan bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester zijn overgedragen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop hij inzage heeft in de stukken waaromtrent door een bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 100

- 1 In iedere gemeente is een secretaris en een griffier.
- 2 Een secretaris is niet tevens griffier.

Artikel 102

Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.

Artikel 103

- 1 De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
- 2 Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.

Artikel 104

De secretaris is in de vergadering van het college aanwezig.

Artikel 105

- 1 De stukken die van het college uitgaan, worden door de secretaris medeondertekend.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing indien de ondertekening van stukken die van het college uitgaan ingevolge artikel 75, tweede lid, aan de secretaris of een andere gemeenteambtenaar is opgedragen.

Artikel 107

De raad benoemt de griffier. Hij is tevens bevoegd de griffier te schorsen en te ontslaan.

Artikel 107a

- 1 De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
- 2 De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.

Artikel 107b

De griffier is in de vergadering van de raad aanwezig.

Artikel 107c

De stukken die van de raad uitgaan, worden door de griffier medeondertekend.

Artikel 107e

- 1 De raad kan regels stellen over de organisatie van de griffie.
- 2 De raad is bevoegd de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

Artikel 147a

- 1 Een lid van de raad kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen.
- 2 De raad regelt op welke wijze een voorstel voor een verordening wordt ingediend en behandeld.
- 3 De raad regelt op welke wijze en onder welke voorwaarden een ander voorstel wordt ingediend en behandeld.

Artikel 147b

- 1 Een lid van de raad kan een voorstel tot wijziging van een voor de vergadering van de raad geagendeerde ontwerp-verordening of ontwerp-beslissing indienen.
- 2 Het tweede lid van artikel 147a is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 155, lid 1

Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.

Artikel 155a

- 1 De raad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen.
- 2 Het besluit tot het instellen van een onderzoek omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Deze omschrijving kan hangende het onderzoek door de raad worden gewijzigd.
- 3 Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. De commissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de raad.
- 4 De artikelen 22, 82, derde lid, en 86, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.
- 5 De onderzoekscommissie kan de bij deze wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen, indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.
- 6 De bevoegdheden en werkzaamheden van een onderzoekscommissie worden niet geschorst door het aftreden van de raad.
- 7 Op het besluit tot instelling van een onderzoek en tot instelling van een onderzoekscommissie, alsmede het besluit tot wijziging van de omschrijving van het onderwerp van een onderzoek zijn de artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 van overeenkomstige toepassing.
- 8 Alvorens de raad besluit tot een onderzoek, stelt hij bij verordening nadere regels met betrekking tot deze onderzoeken. In elk geval worden daarin regels opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de commissie.

Artikel 160, lid 1, sub c, d, e, f, g en h

- c Het college is in ieder geval bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie.

- d Het college is in ieder geval bevoegd ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan.
- e tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
- f te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren, of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
- g ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
- h jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

Artikel 169

- 1 Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
- 2 Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- 3 Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- 4 Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
- 5 Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

Artikel 180

- 1 De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
- 2 Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- 3 Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 212

- 1 De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

- 2 De verordening bevat in ieder geval:
 - a regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
 - c regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder mede begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 213a

- 1 Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
- 2 Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
- 3 Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

2 Regels, instrumenten, posities

Inleiding

De positie van de ambtenaar binnen de gemeente is vastgelegd in de Ambtenarenwet en de Gemeentewet. Deze positie is nader uitgewerkt in onder meer de Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning en de instructie voor de griffier. Door de dualisering is er veel veranderd voor de ambtelijke organisatie: de raad en het college hebben nu ieder hun eigen ambtelijke ondersteuning. Er dient dan ook onderscheid te worden gemaakt tussen de ‘reguliere’ ambtelijke organisatie ten behoeve van het college en de griffie ten behoeve van de raad.

In deze bijlage worden de voor de ambtenaar relevante onderwerpen die in de Gemeentewet geregeld zijn, uiteengezet.

Aanstelling en rechtspositie van ambtenaren

De gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie vallen voor wat betreft hun aanstelling en rechtspositie onder het college. De bevoegdheid tot het aanstellen, schorsen en ontslaan van de gemeentesecretaris (artikel 102) en andere ambtenaren (artikel 160, lid 1, sub d), berust bij het college en het college is dus de werkgever van de ambtelijke organisatie. Als bevoegd gezag stelt het college regels vast over de ambtelijke organisatie (artikel 160, lid 1, sub c). Uitzondering hierop vormen de griffier en de medewerkers van de griffie.

De griffier en de griffie vallen voor wat betreft hun aanstelling en rechtspositie onder de raad. Het is aan de raad om de benoemings- en ontslagprocedure van de griffier (artikel 107) en de op de griffie werkzame ambtenaren te bepalen (artikel 107e, lid 2). De raad kan met behulp van nadere regelgeving de organisatie van de griffie verder invullen (artikel 107e, lid 1). De raad is verantwoordelijk voor de rechtspositionele regelingen van de griffier en de griffie.

Ondersteuning van de raad

De griffier

Voor de dualisering werden raad en college beide ondersteund door de gemeentesecretaris. Een belangrijk gevolg van de dualiseringsoperatie was het opnemen van de verplichting om een griffier te benoemen in de Gemeentewet (artikel 100, lid 1). De functie van griffier is niet verenigbaar met die van gemeentesecretaris en moet dan ook door iemand anders worden uitgeoefend (artikel 100, lid 2). Zouden beide functies door één persoon worden uitgeoefend, dan leidt

dit mogelijk tot loyaliteitsproblemen. Bovendien stond ontvlechting van de taken en bevoegdheden van raad en college centraal bij de dualiseringsoperatie en daarbij past ook een ontvlechting van de ondersteuning van deze beide organen.

Een eigen griffier versterkt de positie van de raad. Een eigen professionele ondersteuning is noodzakelijk om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken, die door de dualisering meer worden benadrukt, goed te kunnen uitvoeren.

In de Gemeentewet staan de (hoofd)taken van de griffier omschreven. De griffier staat de raad en de raadscommissies bij de uitoefening van hun taak terzijde (artikel 107a, lid 1). Hij is aanwezig in de raadsvergaderingen en vervult daar de functie van gemeentesecretaris (artikel 107b). De stukken van de raad worden door hem medeondertekend (artikel 107c).

Het is aan de raad om de taken van de griffier nader in te vullen. Deze kunnen dan ook per gemeente behoorlijk verschillen. Waar de raad in de ene gemeente kiest voor een procesgriffier, die is gericht op ontwikkelingen en een belangrijke initiator van processen is, ligt het zwaartepunt in de andere gemeente op de uitvoering en het bewaken van de procedures, door een proceduregriffier.

De raad geeft de taken van de griffier nader vorm door middel van een instructie. Hierin worden onder meer de organisatie van de griffie, bijstand van de raadsvoorzitter, taken rondom de vergaderingen van raad en raadscommissies en ondersteuning van het presidium geregeld (artikel 107a, lid 2). Hiervoor is door de VNG een modelinstructie opgesteld (zie bijlage 3).

De griffie

De raad kan besluiten een griffie in te stellen ter ondersteuning van de griffier (107e, lid 1). De griffie draagt bij aan de taakvervulling door de griffier en kan naast de griffier bestaan uit bijvoorbeeld raadscommissiegriffiers en administratieve ondersteuning. De omvang van de griffie is sterk afhankelijk van de grootte van de betreffende gemeente. Kleine gemeenten zullen in veel gevallen enkel een griffier (eventueel zelfs in deeltijd) aanstellen, terwijl er binnen grotere gemeenten meerdere formatieplaatsen voor de griffie beschikbaar zijn. Ook de duale ambities van de raad, de verhouding tussen raad en college, de persoon van de griffier en de rol van de burgemeester spelen bij de grootte van de griffie een rol.

Het recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning

De raad en de individuele raadsleden hebben recht op ambtelijke bijstand (artikel 33, lid 1). Voorts hebben de raadsfracties recht op ondersteuning (artikel 33, lid 2). De Gemeentewet verplicht de raad deze bijstand en fractieondersteuning nader vorm te geven in de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (artikel 33, lid 3). De VNG heeft hiervoor een model opgesteld (zie bijlage 4).

AMBTELIJKE BIJSTAND

In de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning worden regels gegeven met betrekking tot verzoeken aan de griffier of aan een ambtenaar om ambtelijke bijstand van raadsleden. Dit kunnen onder meer verzoeken zijn om:

- feitelijke informatie van geringe omvang;
- inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn;
- bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties.

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen hoe de informatiestromen binnen de gemeente lopen, wie aanspreekpunt voor de raadsleden is en wie de afweging maakt of een verzoek om ambtelijke bijstand kan worden gehonoreerd. De ondersteuning door de ambtelijke organisatie bestaat uit informatievoorziening (het beantwoorden van vragen) en bijstand (bijvoorbeeld door de voorbereiding van een initiatiefvoorstel, motie of amendement en de opzet en uitvoering van een onderzoek).

FRACTIEONDERSTEUNING

Ook dit onderwerp wordt in de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning geregeld. De politieke fracties hebben recht op een financiële bijdrage als tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van hun fractie. De Verordening bepaalt onder meer de doeleinden waarvoor deze bijdrage mag worden aangewend en de hoogte van de bijdrage.

Ondersteuning van het college

De gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris heeft voor een groot deel een vergelijkbare positie met die van de griffier, althans wat de relatie met de raad respectievelijk het college betreft. Een wezenlijk verschil is dat de managementverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris veel groter is dan die van de griffier. De gemeentesecretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde (artikel 103, lid 1). Dit betekent dat hij aanwezig is in de collegevergaderingen (artikel 104). Stukken die zijn opgesteld door het college worden door hem medeondertekend (artikel 105). Sinds de komst van de griffier staat de gemeentesecretaris ten dienste van het college en vervult hij geen taken meer voor de raad. Voorts is hij het hoofd van de ambtelijke organisatie.

Het college is verplicht de taken van de gemeentesecretaris nader uit te werken in een instructie (artikel 103, lid 2). Ook kan de taakomschrijving van de gemeentesecretaris worden opgenomen in een gemeentelijk (organisatie)besluit.

De ambtelijke organisatie

De ambtenaren hebben tot taak de besluiten van het college voor te bereiden

en uit te voeren. Zij zijn primair in dienst van het college (artikel 160, lid 1, sub c en d), maar moeten op grond van de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, ook ondersteuning bieden aan raadsleden. Het begrip ‘ambtenaar’ is zeer veelomvattend. Ambtenaren zijn zowel de beleidsmedewerkers, de baliedmedewerkers, de planologen als de medewerkers sociale zaken. Met andere woorden: iedereen met een ambtelijke aanstelling is ambtenaar, met uitzondering van de griffier en de griffiemedewerkers.

Het college is op grond van artikel 160, lid 1, sub c van de Gemeentewet bevoegd regels op te stellen over de ambtelijke organisatie. Iedere gemeente geeft dan ook op eigen wijze vorm aan de structuur van de ambtelijke organisatie. Veelal bestaat deze uit verschillende onderdelen, zoals ‘milieu en beheer’, ‘ruimtelijke ordening’, ‘bouwen en wonen’ en ‘juridische zaken’.

Nieuwe duale instrumenten

Raadscommissies en bestuurscommissies

Door de dualisering is het commissiestelsel gewijzigd. Er is een expliciet onderscheid gekomen tussen commissies die door de raad worden ingesteld (raadscommissies, die besluiten van de raad voorbereiden, artikel 82) en commissies die door raad, college of burgemeester kunnen worden ingesteld (bestuurscommissies, die overgedragen bevoegdheden uitoefenen, artikel 83).

De functies van de raadscommissies zijn gelijk aan die van de raad: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De raadscommissies vallen wat de ondersteuning betreft onder de griffier en de griffie. De vergaderingen van de raadscommissies worden voorbereid en genotuleerd door raadscommissiegriffiers. Eventueel kan gekozen worden voor een systeem waarbij deze taken worden vervuld door ambtelijk secretarissen die geen deel uitmaken van de griffie. De ondersteuning van bestuurscommissies is afhankelijk van het orgaan dat de commissie heeft ingesteld. De raad is overigens niet verplicht om raadscommissies in te stellen. Sommige gemeenten hebben er inmiddels voor gekozen om dat niet meer te doen.

Versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad

In de Gemeentewet is een aantal bevoegdheden voor de raad en de individuele raadsleden verankerd. Zo heeft ieder individueel raadslid de bevoegdheid een initiatiefvoorstel in te dienen (artikel 147a) en wordt aan ieder raadslid het recht van amendement toegekend (artikel 147b). Ook nieuw is het expliciet geformuleerde recht op ambtelijke bijstand voor de raad en voor ieder raadslid afzonderlijk en het recht op fractieondersteuning.

Om deze rechten goed te kunnen uitoefenen, heeft de raad adequate ambtelijke ondersteuning nodig, zowel vanuit de griffie als vanuit de ‘reguliere’ ambtelijke organisatie. De randvoorwaarden die aan deze ondersteuning zijn verbonden

worden vastgelegd in gemeentelijke regelgeving, zoals de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (zie bijlage 4).

Het betreft hier overigens rechten die vaak al voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in gemeentelijke regelingen waren opgenomen. Met de dualiseringsoperatie zijn deze rechten verankerd in de Gemeentewet.

Een ander belangrijk controle-instrument voor de raad is het recht van enquête, ofwel het recht op het houden van een onderzoek (artikel 155a). Ook hier is een taak voor de ambtenaar weggelegd. Alvorens de raad besluit tot een onderzoek, moet een verordening worden opgesteld, waarin onder andere wordt geregeld de wijze waarop er aan de onderzoekscommissie ambtelijke bijstand wordt verleend (artikel 155a, lid 8).

Een andere versterking van de controlerende bevoegdheid van de raad ligt in het vragenrecht van individuele raadsleden (artikel 155) en daaraan complementair de inlichtingenplicht van het college (artikel 169) en de burgemeester (artikel 180). Het vragenrecht van de raad en de inlichtingenplicht van college en burgemeester geven de ambtenaar ook een belangrijke taak. Hij draagt immers zorg voor de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van raad en college.

Bijzondere aandacht verdient de voorhangprocedure (artikel 169, lid 4). Deze procedure houdt in dat het college de raad in bepaalde gevallen vooraf inlichtingen moet geven, indien hij:

- voornemens is privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan;
- wil besluiten tot het voeren van gerechtelijke procedures;
- jaarmarkten of marktdagen wil instellen, afschaffen of wijzigen.

Indien de raad daarom verzoekt, of indien de gevolgen van de handeling van het college ingrijpend kunnen zijn voor de gemeente, moet de raad zijn wensen en bedenkingen kunnen uiten, voordat het college een besluit neemt. Hiermee wordt voorkomen dat de raad alleen achteraf zijn oordeel kan geven over het handelen van het college. De procedure moet vooral worden beschouwd als een politieke plicht: indien het college de procedure niet toepast of de bedenkingen van de raad naast zich neerlegt, kan de raad hieraan politieke consequenties verbinden. Dit vraagt politieke sensitiviteit van de ambtenaar.

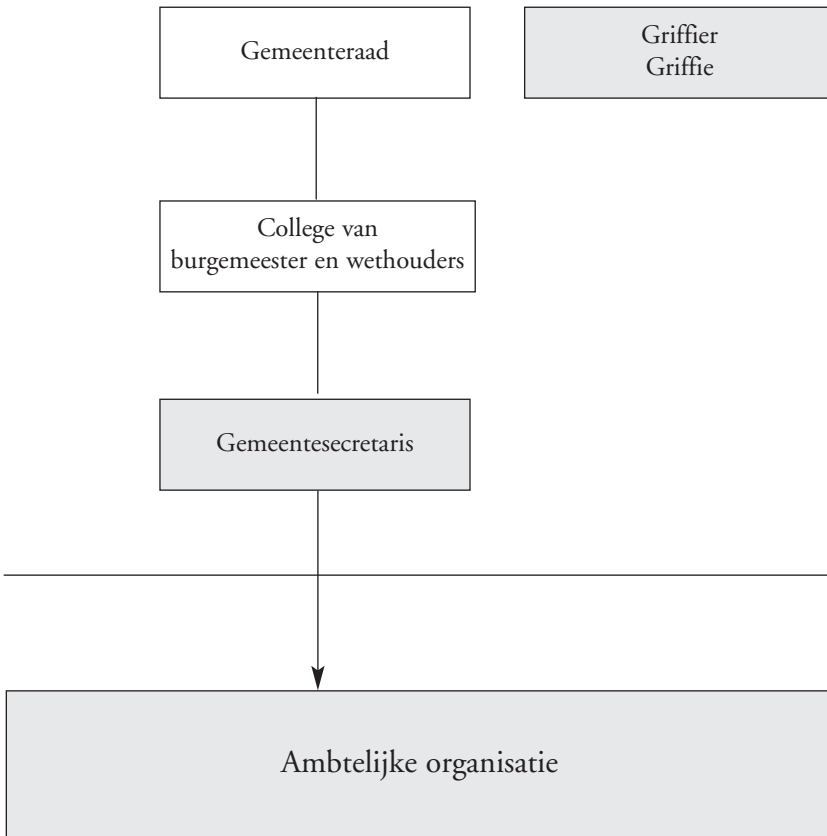
De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad en de ontvlechting van raad en college vraagt een aanpassing van de voorstellen voor raad en college. De raad heeft andere informatie nodig dan het college om een besluit te kunnen nemen; de raad stelt de beleidskaders vast en wil dus voorafgaand aan de besluitvorming inzicht hebben in keuzemogelijkheden. Bij de voorbereiding van een collegevoorstel moet bedacht worden dat het college heel concrete beslissingen neemt en gedetailleerde informatie nodig heeft om tot een besluit te kunnen komen. Het is aan de ambtenaar om dit onder-

scheid bij de voorbereiding van raads- en collegevoorstellen als uitgangspunt te nemen.

De positie van de verschillende actoren

Hieronder wordt een vertaalslag gemaakt van het wettelijk kader naar de concrete posities van de diverse actoren in de gemeente.

Organogram



Burgemeester

De burgemeester wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, benoemd. Hij is voorzitter van de raad en van het college. Sinds de dualiseringsoperatie is zijn rol als voorzitter van het college versterkt. Hiertoe zijn onder meer een zorgplicht van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid en de bevoegdheid om eigen voorstellen aan het college voor te leggen, in de Gemeentewet opgenomen. Hoewel hij voorzitter is van de raad, is de burgemeester ook verantwoordelijk verschuldigd aan de raad voor het door hem gevoerde bestuur en is hij verplicht de raad desgevraagd inlichtingen te verschaffen.

De dualisering heeft geleid tot een sterkere scheiding tussen raad en college. Overleg en een goede afstemming tussen raad, college en burgemeester is nog steeds van groot belang. Om elkaar op de hoogte te houden, zaken af te stemmen en eventuele conflicten te vermijden, kan de burgemeester regelmatig een driehoeksoverleg met de griffier en de gemeentesecretaris houden.

Voor de burger is de burgemeester vaak het gezicht van de gemeente. Een belangrijke taak voor hem is dan ook de vertegenwoordiging van de gemeente naar buiten toe.

Raad

De raad staat aan het hoofd van de gemeente. College en burgemeester moeten voor hun beleid dan ook verantwoording afleggen aan de raad.

De kern van de dualiseringsoperatie was de ontvlechting van raad en college, die vorm kreeg door de functies van raadslid en wethouder te scheiden. In de Gemeentewet is opgenomen dat het wethouderschap onverenigbaar is met het raadslidmaatschap. Hierdoor zou het onderscheid tussen de rol die raad en college vervullen, duidelijker moeten worden. De ontvlechting van raad en college heeft tot gevolg dat de raad zich voornamelijk bezighoudt met kaderstelling, controle en vertegenwoordiging, terwijl het college het (dagelijks) bestuur voor zijn rekening neemt.

De kaderstellende functie van de raad is versterkt door het opnemen van verordende en budgettaire bevoegdheden in de Gemeentewet. Ook zijn controleerende rol is verstevigd: zo heeft ieder raadslid het vragenrecht en het recht van amendement en kan de raad een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen (recht van enquête).

Sinds de dualisering heeft de raad zijn eigen ondersteuning in de vorm van de griffier en de griffie. Ook heeft de raad bij de uitoefening van zijn taak recht op ondersteuning uit de ambtelijke organisatie. De griffier en de griffiemedewerkers vallen rechtspositioneel onder de raad. De raad is bevoegd hen te benoemen en te ontslaan en stelt regels op ten aanzien van de organisatie van de griffie. De raad kan raadscommissies instellen om de besluiten van de raad voor te bereiden. De raadscommissies kunnen hierbij overleg voeren met het college en de burgemeester. Laatstgenoemden mogen zelf echter niet deel uitmaken van een raadscommissie. De raadscommissies worden secretariael ondersteund door raadscommissiegriffiers, die veelal werkzaam zijn op de griffie. De 'aansturing' van de raad gebeurt op verschillende wijzen. Het meest voorkomend is de instelling van een presidium. Ook wordt veel gewerkt met een agendacommissie of seniorenconvent.

Griffier

De voornaamste taak van de griffier is de ondersteuning van de raad; deze kan variëren van secretariael tot beleidsinhoudelijk.

Er is regelmatig overleg tussen griffier, gemeentesecretaris en burgemeester in het zogenoemde driehoeksoverleg (zie ook onder het kopje Burgemeester). Een goede samenwerking tussen griffier en gemeentesecretaris is van groot belang. Zij zijn immers de 'rechterhand' van raad respectievelijk college en daardoor goed op de hoogte van de opvattingen die er onder de raadsleden en wethouders leven en van eventuele spanningen tussen de beide groeperingen. Een goede verstandhouding tussen griffier en gemeentesecretaris bevordert dan ook de samenwerking tussen raad en college.

College

Het college is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente. Daarnaast draagt hij onder meer zorg voor de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten en kan hij beslissen tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals de aankoop van grond, en tot het voeren van gerechtelijke procedures namens de gemeente. Ook stelt hij regels op met betrekking tot de ambtelijke organisatie en is hij de formele werkgever van de ambtenaren (met uitzondering van de griffier en de griffie). Hij is dan ook bevoegd ambtenaren (griffier en griffiemedewerkers uitgezonderd) te benoemen en te ontslaan.

Het college is voor zijn beleid verantwoording verschuldigd aan de raad en heeft een actieve inlichtingsplicht jegens de raad.

Evenals de raad kan het college commissies instellen waaraan hij bevoegdheden kan overdragen. Het college bepaalt de samenstelling en de werkwijze van de commissie en de taken die de commissie moet uitvoeren.

Gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris wordt door het college benoemd. Hij ondersteunt het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies. Daarnaast is hij het hoofd van de ambtelijke organisatie. Sinds de instelling van de griffier (als gevolg van de dualisering) is hij niet meer verantwoordelijk voor ondersteuning van de raad.

Zoals reeds onder het kopje Griffier is opgemerkt, is een goede verstandhouding en samenwerking tussen gemeentesecretaris en griffier van groot belang. Regelmatig overleg, ook met de burgemeester, is daarbij noodzakelijk.

Beleidsambtenaren

De ambtelijke organisatie valt rechtspositioneel onder het college. Onder de ambtelijke organisatie moet worden verstaan alle ambtenaren, met uitzondering van de griffier en de griffiemedewerkers. In de eerste plaats zijn de beleidsambtenaren in dienst van het college. Op grond van de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning zijn zij echter ook verplicht de raad en de individuele raadsleden bij hun taken te ondersteunen.

Door deze 'dubbelrol' wordt van de beleidsambtenaar een hoog abstractieniveau verwacht. Het kan immers voorkomen dat hij ten aanzien van hetzelfde onderwerp twee tegenovergestelde visies moet uitwerken voor een raadslid en een wethouder. Hij moet indien nodig dan ook een stuk kunnen schrijven los van de vraag of hij het zelf met de inhoud daarvan eens is en zich primair focussen op de kwaliteit van het werk dat hij levert. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust immers bij de opdrachtgever: de raad of het college.

De beleidsambtenaar is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van de raads- en collegebesluiten. Beleidsambtenaren werken veelal binnen een bepaalde sector of eenheid, zoals 'juridische zaken', 'ruimtelijke ontwikkeling' of 'welzijn en sport' en specialiseren zich in meer of mindere mate op een bepaald gebied. Stukken die voor de raad geschreven moeten worden, zullen over het algemeen zijn gericht op kaderstelling en de grote lijnen van het beleid. Stukken voor het college hebben over het algemeen meer betrekking op de dagelijkse gang van zaken en op gedetailleerdere onderwerpen. De opzet en invalshoek van een stuk voor de raad is dan ook anders dan van een stuk voor het college. Van de beleidsambtenaar wordt verwacht dat hij zich hiervan bewust is. Een 'politieke antenne' is daarbij onontbeerlijk; de beleidsambtenaar heeft er baat bij om zich te verdiepen in de politiek binnen de gemeente. Door het ontwikkelen van het besef van de politieke verhoudingen kan in de stukken voor raad en college het politieke gevoel beter worden verwoord. Het is dan ook nuttig voor de ambtenaar om de 'weg' die een voorstel aflegt, nadat het door de ambtenaar is geschreven, te volgen. Door bijvoorbeeld aanwezig te zijn bij de raadscommissievergadering waarin het voorstel wordt besproken en kennis te nemen van het uiteindelijke resultaat worden het politieke gevoel en de betrokkenheid vergroot.

Controller

De controller is de financiële ambtenaar die de gesprekspartner is van de door de raad benoemde accountant. In dat kader is hij ook de ambtelijk financieel adviseur van de raad en, bijvoorbeeld, van de rekeningencommissie. Hij is primair verantwoording schuldig aan de wethouder financiën onder wiens gezag en leiding hij in feite werkt. De controller zal zich zeer bewust moeten zijn van de dubbelrol die hij vervult.

Voorlichter

De gemeentelijke voorlichter zal zowel van de gemeentesecretaris als de griffier verzoeken krijgen tot media assistentie. Hij zal daarbij rekening moeten houden met de mogelijkheid dat de raad bijvoorbeeld een afwijkende mening ten opzichte van het college publiek wil maken. Ter voorkoming van loyaliteitsproblemen kan de gemeentelijke voorlichter een gedeeltelijke aanstelling bij de griffie krijgen. Grote griffies kunnen een eigen voorlichter aanstellen.

Informatievoorziening aan raad en college

In dit deel van de bijlage wordt beschreven hoe de nieuwe regels en de posities van de verschillende actoren doorwerken in de informatievoorziening binnen het gemeentebestuur.

In de nieuwe duale verhoudingen zijn de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad versterkt. Belangrijke pijlers van de kaderstelling worden gevormd door het budgetrecht en het verordeningrecht. De raad stelt beleidskaders vast en bakent op hoofdlijnen de vrijheden af waarbinnen het college kan opereren. Ten behoeve van deze kaderstelling en om vast te kunnen stellen hoe het college omgaat met de aan haar verstrekte bestuursbevoegdheden en vrijheid van handelen dient de raad te kunnen beschikken over adequate informatie, die tijdig, juist en volledig is. Transparantie en rekenschap afleggen zijn de kernbegrippen bij de informatievoorziening tussen raad en college. De ambtelijke organisatie dient hiervoor de vereiste facilitaire ondersteuning te bieden.

Organisatie en informatievoorziening

De wijze waarop de gemeentelijke organisatie en haar informatiehuishouding zijn ingericht wordt onder meer vastgelegd in een door het college te nemen organisatiebesluit. Ook ten aanzien van de administratieve organisatie en managementinformatie wordt een en ander vastgelegd. De kaders hiervoor legt de raad neer in de verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet op het financieel beleid, het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Uit het organisatiebesluit blijkt in welke organisatie-eenheden de gemeente is ingedeeld en hoe de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn verdeeld. Daarbij kan ook worden vastgelegd op welke wijze de ambtelijke ondersteuning aan college en raad plaatsvindt, uiteraard binnen de kaders die de raad heeft neergelegd in de verordening op de ambtelijke bijstand.

De gemeentesecretaris is eerstverantwoordelijk voor een goede voorbereiding van de vergaderingen van en stukkenstroom naar het college. De gemeentesecretaris draagt er zorg voor dat de leden van het college over alle informatie kunnen beschikken die zij nodig hebben om hun functie goed te kunnen uitoefenen en een snelle en adequate besluitvorming mogelijk te maken. Daarnaast draagt de gemeentesecretaris er zorg voor dat het ambtelijke management, de gemeentecontroller, het hoofd financiën, de sector- of dienstcontrollers en de administrateurs schriftelijk tijdig worden geïnformeerd over raads- en collegebesluiten, waaraan (financiële) consequenties voor de gemeenten en/of hun dienst of sector zijn verbonden.

Een dienst-/sectorhoofd legt periodiek verantwoording af aan het college of één of meer portefeuillehouder(s) die binnen het college verantwoordelijk is/zijn voor de beleidsvoorbereiding, de uitvoering van het vastgestelde beleid en beheer van de organisatie-eenheid binnen de gemeente waarvoor verantwoorde-

lijkheid wordt gedragen. Een dienst-/sectorhoofd is bevoegd tot het doen van voorstellen voor de voorbereiding en bijstelling van het beleid aan het college, resp. de portefeuillehouder. De gemeente-/dienstcontroller draagt zorg voor de financiële planning van de gemeente en aansluiting daarvan op de gemeentelijke beleidsplanning en het middelenbeheer en is primair adviseur van het college en gemachtigd om rechtstreeks punten te agenderen voor collegevergaderingen. De gemeente-/dienstcontroller adviseert het college over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het middelenbeleid, de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering.

De griffier is er verantwoordelijk voor en draagt er zorg voor dat raadsleden over alle informatie kunnen beschikken die zij nodig hebben om hun functie goed te kunnen uitoefenen en een snelle en adequate besluitvorming mogelijk te maken. De griffier is voorts verantwoordelijk voor het tijdig informeren van college en gemeentesecretaris over de raadsbesluiten.

Actieve informatieplicht

In artikel 60 van de Gemeentewet is bepaald dat de raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan. Indien kennisgeving of terinzagelegging in strijd is met het openbaar belang kan het college hiervan afzien. Het college dient de besluitenlijst van collegevergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar te maken, met uitzondering van besluiten over aangelegenheden ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 169 van de Gemeentewet regelt dat de leden van het college, tezamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur en dat zij de raad alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. In dit artikel is ook geregeld dat het college de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen moet verstrekken, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Dit betreft de passieve informatieplicht van het college en heeft geen betrekking op de actieve informatieplicht (wordt hier niet verder uitgewerkt).

De actieve informatieplicht van het college, zoals die in 2002 is vastgelegd in de Gemeentewet, heeft nog weinig verandering gebracht in de wijze van informatieverstrekking aan de raad. In het rapport van de commissie Leemhuis, 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken', wordt gesproken van het over de schutting gooien van een grote hoeveelheid informatie die niet specifiek is bedoeld voor de informatieverstrekking aan de raad. Dezelfde stukken die in de ambtelijke staf en het college zijn behandeld gaan naar de raad. In bijna de

helft van de gemeenten blijken geen afspraken te zijn gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. Ook uit het onderzoek voor deze handreiking blijkt dat raad en college nog zoekende zijn naar de juiste hoeveelheid en vorm van de informatieverstrekking aan de raad. Ook dit wordt beïnvloed door de bestuurscultuur in de gemeente. Bij een weinig constructieve samenwerking wil de raad veel weten en heeft de neiging op de stoel van het college te gaan zitten. Bij een constructieve samenwerking vraagt de raad alleen die informatie die nodig is voor de uitvoering van de eigen taken. Uiteraard zijn college en raad beide verantwoordelijk voor een constructieve bestuurscultuur. Het college kan dit bevorderen door de raad adequaat van relevante informatie te voorzien.

De raadsstukken dienen in samengevatte vorm aan te geven wat de overwegingen zijn om tot een besluit te komen. De raad moet namelijk op hoofdlijnen kunnen sturen. Uit de bestuurlijke samenvatting voor de raad zou moeten blijken:

- hoe het proces van bestuurlijke besluitvorming eruit ziet en in welke fase dit verkeert;
- hoe het voorstel past in het eerder door de raad vastgestelde beleidskader;
- wat het college wil bereiken met het voorstel (doelstellingen en maatschappelijk effect);
- welke concrete acties zullen worden ondernomen om de doelstellingen te bereiken;
- welke middelen worden ingezet (ambtelijke capaciteit en geld);
- de tijdsplanning voor het besluitvormingsproces en voor de realisatie van de voorgestelde activiteiten.

Daarmee wordt voor raadsleden duidelijker wat de status is van de stukken in het besluitvormingsproces, welke beleidseffecten worden beoogd, welke instrumenten en middelen worden ingezet en wanneer effecten en doelen volgens planning worden bereikt. Raadsstukken dienen beleidsrelevant te zijn. De raad kan zich dan beperken tot de hoofdlijnen van het beleid en op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten de uitvoering van het beleid controleren. Indien raadsvoorstellen kaderstellend van aard zijn (bijstelling beleidskader door middel van raadsnota's, kadernota gericht op de bestuurlijke planning & control e.d.) zou de ambtelijke ondersteuning erop gericht moeten zijn om in raadsvoorstellen ook alternatieve keuzes aan te geven.

De ambtelijke organisatie en het college hebben een voorwaardenscheppende rol voor het goed informeren en doen functioneren van de raad. Belangrijk is dat raad en college duidelijke afspraken maken over de opzet en informatie-waarde van raadsstukken. Griffier en gemeentesecretaris hebben een cruciale rol bij het verbeteren van de kwaliteit van de informatie aan de raad. Het is van belang om de eisen en wensen die de raad stelt aan de informatieverstrekking te inventariseren en de wijze waarop daaraan tegemoet kan worden gekomen af te stemmen met het presidium of andere raadsvertegenwoordiging.

De stukkenstroom

De stukkenstroom tussen organisatie, college en raad zal meer specifiek gericht moeten zijn op de verschillende informatie- en beslisniveaus en de raad moeten ondersteunen bij kaderstelling en controle, maar ook in zijn volksvertegenwoordigende rol. Kwaliteit van informatie betekent meestal niet méér informatie. In feite corresponderen raad en college met elkaar.

Om de kwaliteit van de stukkenstroom te kunnen waarborgen is aan te bevelen te kiezen voor het trechtermodel. Alle informatie uit de ambtelijke organisatie die wordt voorbereid voor het bestuurlijke besluitvormingsproces wordt aangeboden aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris toetst de aangeboden stukken op informatiewaarde en de status in het besluitvormingsproces en geleidt de stukken door naar het college. Na behandeling en/of besluitvorming door het college gaan de stukken terug naar de gemeentesecretaris. De correspondentie tussen raad en college loopt verder via gemeentesecretaris en griffier. De besluitvorming in de raad wordt door de griffier vastgelegd en gemeld aan de gemeentesecretaris die zorgdraagt voor de informatiedoorgeleiding naar de betreffende ambtelijk manager, die direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van de acties die voortvloeien uit het bestuurlijke besluit. Toezeggingen door de portefeuillehouder worden genoteerd door de griffier, om de raad in staat te stellen de nakoming daarvan te controleren. Het is raadzaam dat de portefeuillehouder (en de wellicht bij de vergadering aanwezige beleidsambtenaar) deze toezeggingen ook noteert om zo snel mogelijk acties te kunnen uitzetten.

Het raadsinformatiesysteem

Ten behoeve van een transparante vastlegging van het besluitvormingstraject is in veel gemeenten een (geautomatiseerd) raadsinformatiesysteem ingericht. Hierin worden in ieder geval de raadsagenda en raadsbesluiten vastgelegd. Het raadsinformatiesysteem ondersteunt de raadsleden pas echt als ook achterliggende documentatie elektronisch te raadplegen is en praktische informatie wordt verstrekt over de gemeentelijke organisatie. Het raadsinformatiesysteem krijgt dan behalve de functie van agenda/besluitenregister ook een functie als kennisbeheersysteem voor de raad.

De dynamische termijnkalender

Afhankelijk van het gemeentespecifieke proces van bestuurlijke planning & control en de afspraken over de in het besluitvormingsproces in te brengen kaderstellende beleidsnota's is gedurende het jaar een aantal momenten te onderkennen waarin de raad fundamenteel discussieert en beleidsbepalende besluiten neemt. Belangrijk is deze momenten in goed overleg vooraf vast te leggen en te bepalen wanneer de stukken daarvoor aan de raad zullen worden aangeboden. Een aantal gemeenten legt dit vast in een zogenaamde dynamische termijnkalender. Hierin wordt voor een periode van bijvoorbeeld de komende tien maanden vastgelegd welke stukken de ambtelijke organisatie voorbereidt voor besluitvorming in de raad. Daarbij kan worden gedacht aan belangrijke

beleidsnota's, de kadernota, programmabegroting, tussentijdse bestuurlijke rapportages, de jaarrekening, (nieuwe) verordeningen, het controleprotocol voor de afspraken met de accountant, het artikel 213a onderzoeksplan e.d.

Raadsleden worden vaak aangesproken op activiteiten die vanuit de ambtelijke organisatie in de gemeente worden ondernomen. Niets is vervelender voor raadsleden dan te worden verrast door opbrekingen in de stad, het stopzetten van een welzijnssubsidie, de komst van een evenement, de start van de verbouwing van het gemeentehuis, e.d. Hoewel dit geen onderwerpen zijn die over het algemeen bijdragen aan het sturen op hoofdlijnen, is het gewoon praktisch om raadsleden actief te informeren over activiteiten van de ambtelijke organisatie die zichtbaar zijn voor de burger en vragen kunnen opleveren.

Bestuurlijke planning en control

Het voeren van beleid door middel van het vertalen in kaders is één van de belangrijkste kerntaken van de raad. Het bekijken of de uitvoering daarvan op schema ligt, volgt daarna. Planning en control zijn daarbij behulpzaam. In feite is de planning & controlcyclus ondergeschikt aan het behalen van beleidsdoelen. Het komt wel eens voor dat daartussen de nodige spanning ontstaat. 'Dit beleid kan nu niet worden uitgevoerd, want het past niet in de planning' is zo'n voorbeeld. De ambtenaar zal enerzijds de beleidsdoelen tijdig willen realiseren en anderzijds willen voldoen aan de planning & controlcyclus. Reden om in dit hoofdstuk dieper in te gaan op de bestuurlijke planning en control.

De opzet van de bestuurlijke planning en control is wettelijk verankerd in de Gemeentewet (artikelen 189-211) en het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgelegde Besluit Begroting Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). De basis wordt gevormd door de programmabegroting, waarmee de raad de beleidsprioriteiten en doelstellingen bepaalt en autorisatie verleent voor de hiervoor in te zetten middelen. Over de beleidsrealisatie en aanwending van middelen wordt tussentijds gerapporteerd en aan het eind van het jaar verantwoording afgelegd met het jaarverslag en de jaarrekening.

In deze bestuurlijke en ambtelijke jaarcyclus zijn de verschillende autorisatie- en sturingsniveaus als volgt samen te vatten:

- de programmabegroting is het autorisatieniveau van de raad;
- de productenraming is het autorisatieniveau van het college; het dienst-/sector-/afdelingsplannen vormen het autorisatieniveau van het management.

De sturingsniveaus volgen de autorisatieniveaus en zijn als volgt vastgelegd:

- de raad stuurt op programma's;
- het college stuurt op de productgroepen;
- de dienst-/sectorhoofden sturen op de producten;
- de afdelingshoofden sturen op de activiteiten.

De jaarcyclus bestaat op raadsniveau uit de volgende instrumenten:

- de kadernota;
- de programmabegroting;
- de voor- en najaarsnota;
- het jaarverslag en de jaarrekening.

De basis voor de kadernota en de meerjarenbegroting wordt gevormd door het raads- en collegeprogramma. In de planningsdocumenten zoals de kadernota en de programmabegroting zijn met name de beleidsplannen en -doelstellingen opgenomen. Met de control- ofwel verantwoordingsdocumenten, zoals de voor- en najaarsnota en de programmarekening en -verslag, wordt tussentijds en na afloop van het jaar verantwoording afgelegd over de realisatie van de beleidsplannen en -doelstellingen.

Kadernota

In de kadernota worden de hoofdpunten van het beleid en de financiële kaders voor het komende jaar aangegeven. De nota gaat over de inzet van de beschikbare middelen op hoofdlijnen. De behandeling van de kadernota is bij uitstek een gelegenheid om de uitgangspunten vast te stellen. De raad bepaalt bij deze gelegenheid de prioriteiten voor het komende jaar. Prioriteiten stellen heeft daarbij niet alleen betrekking op het verdelen van financiële ruimte, maar ook op het herschikken van bestaande middelen.

Programmabegroting

De programmabegroting is volgens het BBV onderverdeeld in een financiële en een beleidsmatige begroting. Het beleidsmatige karakter van de begroting komt tot uitdrukking in de drie zogenaamde W-vragen:

- 1 Wat willen we bereiken?
- 2 Wat gaan we daarvoor doen?
- 3 Wat mag het kosten?

Deze drie vragen dienen per programma te worden beantwoord. Door de koppeling van beleid en financiën wordt de kaderstellende functie versterkt.

De duale begroting kent een zevental verplichte paragrafen:

- 1 lokale heffingen;
- 2 weerstandsvermogen;
- 3 onderhoud kapitaalgoederen;
- 4 financiering;
- 5 bedrijfsvoering;
- 6 verbonden partijen;
- 7 grondbeleid.

De verplichte paragrafen geven de raad een beleidsmatig inzicht in beheersmatige zaken. Hierdoor krijgt de raad een beter inzicht in de risico's en de financiële positie van de gemeente. Gemeenten dienen voor iedere paragraaf hun eigen beleid vast te stellen.

De begroting maakt een belangrijk deel uit van de planning & controlcyclus. In deze opvatting is de begroting een jaarschijf van meerjarige beleidsprogramma's waar een visie en missie aan vooraf gaan. Per programma wordt aangegeven wat het meerjarige doel is en wat met name komend jaar gedaan moet worden om het betreffende doel te bereiken.

Voor- en najaarsnota c.q. tussentijdse bestuursrapportage

Na vaststelling van de planningsdocumenten kadernota en begroting dient de raad in haar controlerende rol vast te kunnen stellen in hoeverre de geformuleerde activiteiten – die bijdragen aan de realisatie van de beoogde effecten – op het gewenste schema liggen en zonodig bijsturing vragen.

In de planning & controlcyclus kan zowel een voor- als najaarsnota (verantwoordingsperioden van vier maanden) worden opgenomen. De voorjaarsnota geeft de stand van zaken aan per eind april, de najaarsnota verschijnt naar de situatie per eind augustus. Ook zijn er gemeenten die met kwartaalrapportages werken. In aansluiting op de programmabegroting zal de voor- en najaarsnota een hoofdindeling naar programma's (en paragrafen) kennen. In aansluiting op de drie W-vragen wordt per programma aangegeven:

- in hoeverre de beoogde effecten zijn of naar verwachting worden bereikt;
- in hoeverre de voortgang van de afgesproken activiteiten op schema ligt;
- hoeveel baten en lasten hiermee tot nu toe zijn gemoeid.

Net als bij de programmabegroting is het van belang een koppeling te maken tussen de beleidsdoelen, de activiteiten die bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen en de ten behoeve daarvan ingezette middelen. Gezien de kaderstellende rol van de raad en het sturen op hoofdlijnen zijn de voor- en najaarsnota ingericht naar de programma's. Het ligt voor de hand de raad vooral te informeren over de afwijkingen ten opzichte van de planning, zowel in negatieve (tegenvallers) als positieve (meevallers) zin. Activiteiten die conform planning en binnen budget worden uitgevoerd, behoeven niet in de voor- en najaarsnota te worden benoemd. Een uitzondering hierop kan een politiek relevante issue zijn, waarover bij de behandeling van de begroting of in nader overleg tussen raad en college is afgesproken tussentijds te rapporteren over de voortgang. Overigens mag de raad in haar controlerende rol het college altijd om aanvullende informatie vragen.

Jaarverslag en jaarrekening

Het jaarverslag (programmaverslag) en de jaarrekening (programmarekening) vormen de sluitstukken van de planning & controlcyclus in enig jaar. In de jaarstukken dient te worden aangegeven:

- wat de plannen waren;
- in hoeverre deze zijn uitgevoerd;
- welke problemen hierbij zijn opgetreden;
- welke successen zijn geboekt.

In deze opzet sluiten de jaarstukken goed aan op de begroting en de tussentijdse informatievoorziening en wordt antwoord gegeven op de realisatie van de plannen en de daarbij ingezette dan wel gegenereerde middelen. Concreet dient in de jaarstukken antwoord te worden gegeven op de volgende vragen:

- Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
- Hebben we gedaan wat we zouden gaan doen?
- Heeft het gekost wat het zou gaan kosten?

Vanzelfsprekend dienen deze vragen per programma te worden beantwoord.

Voor de inhoud van de jaarstukken zijn regels opgenomen in het BBV. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Volgens het BBV bestaat het jaarverslag minimaal uit de programmaverantwoording en de paragrafen. De programmaverantwoording bestaat ten minste uit de verantwoording van de realisatie van de programma's en het overzicht van de dekkingsmiddelen. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de besteding van het geraamde bedrag 'onvoorzien'. Ten aanzien van de paragrafen volgt de jaarrekening de begroting en wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over het gevolgde beleid. De jaarrekening bestaat uit een balans en rekening van baten en lasten met een toelichting op beide stukken. Uit de jaarrekening moet duidelijk blijken welke grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zijn gehanteerd en moet een duidelijke toelichting worden gegeven op belangrijke begrotingsafwijkingen, zodat de raad kan beoordelen of deze afwijkingen passen binnen het vastgestelde beleid en rechtmatig zijn.

De informatievoorziening ten behoeve van de bestuurlijke planning en control in het duale stelsel is gericht op het inzichtelijk maken van de drie W-vragen.

Hoewel gemeenten duidelijk voortgang boeken zullen met name de eerste twee vragen meer SMART moeten worden ingevuld om de raad in staat te stellen meer concreet de kaderstellende en controlerende functie inhoud te geven en het college de vereiste sturings- en verantwoordingsinformatie te verstrekken. De ambtelijke ondersteuning van het college en de raad zal erop gericht moeten zijn om de ontwikkeling van een SMART sturings- en beheersingsinstrumentarium mogelijk te maken. Daarmee kunnen raad en college in staat worden gesteld om publiekelijk rekenschap af te leggen over de wijze waarop het duaal lokaal bestuur wordt gevoerd. Aangezien het college politieke transparantie niet altijd nastreeft loopt de ambtenaar aan tegen het dilemma dat een goede transparante verslaglegging niet altijd op prijs wordt gesteld.

Ambtelijke ondersteuning en informatievoorziening

Raadsleden hebben een mondeling en schriftelijk vragenrecht. De actieve rol van raadsleden verschilt per gemeente. Uit onderzoek blijkt dat raadsleden tevreden zijn over de toepassing van het vragenrecht. In de ambtelijke organisatie worden de raadsvragen in het algemeen niet als belastend ervaren. In de meeste gemeenten is de informatieverstrekking aan de raad gericht op een zo

groot mogelijke transparantie. Veel gemeenten kiezen ervoor om de naam van de behandelend beleidsambtenaar met telefoonnummer en e-mailadres te vermelden op de raadsstukken. Technische informatievragen kunnen daarmee rechtstreeks aan de betreffende ambtenaar worden gesteld. Politiek inhoudelijke vragen dienen schriftelijk aan het college te worden gesteld en worden zonodig door de beleidsambtenaar via de gemeentesecretaris doorverwezen naar het college. Overigens worden veel vragen ook wel afgevangen door de griffie(r) en bereiken deze nooit de ambtelijke organisatie.

De meeste raadvragen (en de behoefte aan ambtelijke ondersteuning) zijn gericht op de informatieverstrekking over bestaand en in voorbereiding zijnd nieuw beleid. Deze behoefte aan ondersteuning en informatievragen worden in de meeste gevallen door de griffier en soms via de gemeentesecretaris naar de betreffende beleidsambtenaren geleid.

Ten behoeve van kaderstellende nota's of de totstandkoming van de jaarlijkse kadernota vindt in veel gemeenten ambtelijke ondersteuning aan raadsleden plaats door informatie te verstrekken over consequenties van beleidsuitgangspunten, soms ingegeven door nieuwe wet- en regelgeving, soms door gemeentespecifieke beleidsvarianten. Om deze ambtelijke ondersteuning vorm te geven worden ook wel werkgroepen ingericht waarin raadsleden en ambtenaren, al of niet met de portefeuillehouder, voorbereidende werkzaamheden verrichten, gericht op de totstandkoming van een beleids- of kadernota. Indien het college niet actief is betrokken in dit voorbereidingsproces, is van belang dat de betreffende ambtenaren over hun rol en verantwoordelijkheden duidelijke afspraken maken. De ambtenaar heeft alleen een informatieve rol en geen verantwoordelijkheid voor de aan te leveren stukken. College en raad hebben in samenspraak met gemeentesecretaris en griffier in dit proces een eigen verantwoordelijkheid over werkwijze en communicatie.

Vertrouwelijk karakter van informatie

Indien informatie op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), vertrouwelijk moet blijven en in beslotenheid moet worden besproken zal aan de raad geheimhouding worden opgelegd door het college, de burgemeester, een commissie of bij besluit van de raad zelf. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen, totdat de raad haar opheft (artikel 25 van de Gemeentewet). De verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd. Bij een door het college, de burgemeester of een commissie opgelegde geheimhouding wordt deze in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad de opgelegde geheimhouding opheft. Geheimhouding blijft derhalve bestaan tot-

dat ze wordt opgeheven. Wanneer de geheimhouding dus niet wordt opgeheven en tot in lengte van dagen op de stukken blijft rusten, mogen betrokkenen niet over de inhoud naar buiten treden. Dat geldt ook voor betrokkenen die niet meer in functie zijn, zoals voormalig ambtenaren, raadsleden en wethouders. De raad kan beslissingen over de bekrachtiging van geheimhouding op het opheffen hiervan overigens alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Informatie verstrekt aan raadsleden, zonder dat bijzondere procedures zijn gevolgd inzake het besloten karakter van informatie zoals vastgelegd in artikel 25 van de Gemeentewet, is altijd openbaar. Indien een ambtenaar twijfelt over de wenselijkheid van openbaarheid van informatie of het politiek inhoudelijke karakter van informatievragen is van belang altijd in overleg te treden met de gemeentesecretaris alvorens informatie te verstrekken.

Opleiding en kennisontwikkeling

De ambtelijke organisatie ontwikkelt zich steeds meer tot een cliënt- en servicegericht dienstverlenend bedrijf. In het ambtelijk denken en handelen vormen zakelijkheid en prestatiegerichtheid tegenwoordig belangrijke speerpunten. Het college ontwikkelt zich meer tot een raad van bestuur van de gemeente en de raad versterkt haar toezichthoudende en volksvertegenwoordigende rol. De omgeving van de ambtenaar is veranderd. Hoe wordt de ambtenaar bij deze veranderingen ondersteund?

Nieuwe politieke verhoudingen en instrumenten: een uitdaging

Zoals eerder is uiteengezet vragen de nieuwe politieke verhoudingen een andere wijze van communicatie van de ambtenaar naar college en raad. Zowel mondeling als schriftelijk wordt een andere wijze van communiceren van de ambtenaar met de raad verlangd. Raadsstukken zijn niet alleen een oplegnotitie op een collegestuk, maar worden zodanig geschreven dat zij raadsleden daadwerkelijk ondersteunen bij de besluitvorming. Daarbij wordt inzicht gegeven in het proces van besluitvorming en de rol van raad respectievelijk college daarin, de relatie met eerder gestelde beleidskaders, de organisatorische en financiële consequenties op hoofdlijnen. Raadstukken ondersteunen de raad in het sturen op hoofdlijnen en het beoordelen of de realisatie van beleidsdoelstellingen op schema ligt. De raad vraagt om ambtelijke ondersteuning bij het stellen van kaders en de voorbereiding van de besluitvorming daarover, en de uitoefening van haar controlerende rol. Bij raadsleden bestaat behoefte aan technische informatie die ambtenaren kunnen verstrekken. Informatie die zowel proactief als reagerend op vragen kan worden verstrekt. Politiek inhoudelijke vragen behoren te worden doorverwezen naar het college. Ambtenaren ondersteunen het politieke proces en zorgen voor de vereiste ondersteuning van raad en college, maar zijn onafhankelijk en zijn in hun handelen niet politiek gekleurd. Het functioneren in dit politieke bedrijf vormt een extra uitdaging. De ambtenaar en zeker de

beleidsambtenaar is dan ook geen gewone werknemer. Behalve een gedegen vakinhoudelijke kennis dient de ambtenaar over politiek gevoel te beschikken, zodat goed kan worden ingespeeld op de eisen die het werken in een politiek-bestuurlijke omgeving vraagt van deze bijzondere werknemer.

Veel beleidsambtenaren hebben tegenwoordig vooral een vakinhoudelijke opleiding als achtergrond en minder dan voorheen een bestuurskundige opleiding genoten. Om toch voldoende uitgerust te zijn om in dit duale politieke bedrijf te kunnen functioneren, is vanuit de gemeente extra aandacht nodig voor opleiding en voorlichting. Daarbij kan gedacht worden aan 'in house' cursussen, workshops binnen de gemeente of gezamenlijk met vakgenoten uit andere gemeenten, cursussen bij opleidingsinstituten en een goede voorlichting en instructie vanuit de gemeente. Uit ervaringen uit de praktijk blijkt dat de behoefte bestaat om nieuwe ambtenaren bij binnenkomst een voorlichtingspakket te verstrekken en een introductiecursus te bieden, waarin uiteen wordt gezet hoe de gemeentepolitiek werkt, de opzet en toepassing van duale instrumenten gericht op kaderstelling, controle en rekenschap afleggen aan burgers en maatschappelijke organisaties. In het bijzonder zal de rol van de ambtenaar ten opzichte van college en raad aan de orde moeten komen.

De vereiste vaardigheden in het politieke bedrijf kunnen herkenbaar worden gemaakt door cursussen en workshops maar zullen vooral door het ervaren in de praktijk verder moeten worden ontwikkeld. Een hulpmiddel daarbij kan zijn om binnen de gemeente periodiek praktijkervaringen uit te wisselen. Daarbij kunnen onderwerpen als de informatieplicht, gedragscodes en integriteit, de loyaliteit van de ambtenaar, het omgaan met een politieke crisis e.d. aan de orde komen. Het uitwisselen van ervaringen en spreken over de toepassing van richtlijnen bevordert een eenduidige ontwikkeling en toepassing van normen en waarden binnen de gemeenten. Belangrijk is dat normen en waarden ook worden vastgelegd in gedragscodes en ethische grondslagen voor het ambtelijk handelen bevatten. De ambtenaar is uiteindelijk een bijzondere werknemer die de overheid vertegenwoordigt, betrouwbaar moet zijn, publiek geld besteedt en van onbesproken gedrag moet kunnen getuigen.

De rol van de griffier en de gemeentesecretaris

De extra aandacht die het werken in een politiek bestuurlijke omgeving vraagt van de ambtenaar (kennisontwikkeling en opleiding in de ambtelijke organisatie) stelt ook aanvullende eisen aan de griffier en de gemeentesecretaris. Beide functionarissen hebben een scharnierfunctie vanuit de ambtelijke organisatie naar raad en college. Juist in de gewijzigde duale verhoudingen kunnen zij een cruciale rol vervullen bij de voorlichting over de nieuwe duale verhoudingen in de gemeente en de rol daarbij van de gemeentesecretaris en de griffier. De functie van griffier en taken van de griffie zijn voor veel ambtenaren niet altijd duidelijk. De scheiding van taken bij de ambtelijke ondersteuning van de raad door de griffie dan wel de beleidsambtenaren is zo'n nader toe te lichten onderwerp.

Raad en college hebben ieder vanuit hun eigen (politieke) rol een gezamenlijke verantwoordelijkheid om een rechtmatig, doeltreffend en doelmatig gemeentelijk beleid mogelijk te maken en de voorwaarden te scheppen voor een doeltreffende en doelmatige bedrijfsvoering. Dualisme betekent politieke transparantie naar de burger, maar niet een politiek bedrijf waarin raad en college elkaar tegenwerken. In hun voorlichtende rol zouden griffier en gemeentesecretaris gezamenlijk kunnen optreden en daarmee met respect voor de eigen rol van raad en college, respectievelijk griffier en gemeentesecretaris, het belang van een goede samenwerking kunnen benadrukken.

Externe opleidingsmogelijkheden

In het kader van de kennisontwikkeling en opleiding van ambtenaren in het duale politieke bedrijf bestaan diverse externe cursusmogelijkheden. Zonder volledigheid na te streven hebben wij hierna enkele mogelijkheden van cursussen opgenomen:

- interactieve beleidsontwikkeling voor ambtenaren;
- leergang raadsgriffier;
- leergang griffiemedewerker;
- cursus Gemeentewet en dualisering voor ambtenaren;
- cursus dualisme en financiën voor ambtenaren;
- workshop ambtelijke apparaat en dualisering;
- intervisie en coaching griffiers;
- masterclass griffiers;
- themadag duale begroting voor bestuurders;
- cursus politiek-bestuurlijke omgeving;
- training duale stukken schrijven voor beleidsmedewerkers;
- workshop ambtelijk apparaat en dualisering.

3 Modelinstructie voor de griffier

De raad van de gemeente ...;

gelet op artikel 107a, tweede lid, van de Gemeentewet;

gelezen het voorstel van (het college, werkgroep dualisering, o.i.d.) van... nr...;

gezien het advies van...;

besluit vast te stellen de volgende instructie:

Instructie voor de griffier van de gemeente ...

Artikel 1 Algemene ondersteuning

De griffier draagt zorg voor een goede en doelmatige ondersteuning van de leden van de raad.

Artikel 2 Agendering

De griffier ondersteunt de raad en zijn commissies bij het vaststellen van de agenda van de raads- en commissievergaderingen.

Artikel 3 Bijstand raadsvoorzitter

- 1 De griffier staat de voorzitter van de raad ter zijde bij zijn zorg voor een goede voorbereiding en een goed verloop van de vergaderingen van de raad.
- 2 De griffier kan de voorzitters van de raadscommissies ter zijde staan bij zijn zorg voor een goede voorbereiding en een goed verloop van de vergaderingen van de raadscommissies.

Artikel 4 Vergaderingen van de raad en raadscommissie

- 1 De griffier is aanwezig bij de raadsvergaderingen en draagt zorg voor een goede en tijdige verslaglegging van de vergaderingen.
- 2 De griffier kan aanwezig zijn bij de vergaderingen van de raadscommissies.
- 3 De griffier draagt zorg voor de verzending van de voorlopige agenda, notulen en overige stukken aan raadsleden.

Artikel 5 Ondersteuning seniorenconvent

- 1 De griffier is aanwezig bij de vergaderingen van het seniorenconvent en draagt zorg voor een goede en tijdige verslaglegging van de vergaderingen.
- 2 Indien het seniorenconvent aanvullende ondersteuning behoeft draagt de griffier er zorg voor dat deze gegeven wordt.

Artikel 6 Ondersteuning onderzoekscommissie

Indien de raad een onderzoekscommissie als bedoeld in artikel 155a van de Gemeentewet instelt, ondersteunt de griffier deze commissie.

Artikel 7 Ambtelijke bijstand

De griffier draagt er, zo nodig in samenwerking met de secretaris, zorg voor dat de leden van de raad desgevraagd ambtelijke bijstand verkrijgen. Voorschriften hierover worden gesteld bij de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning.

Artikel 8 Organisatie griffie

- 1 De griffier geeft leiding aan de griffie.
- 2 De griffier bewaakt de eenheid in de uitoefening van de taken van de griffie.
- 3 De commissiegriffiers handelen overeenkomstig de aanwijzingen van de griffier.

Artikel 9 Verhindering en vervanging

Indien de griffier (meer dan ... dagen) verhinderd is zijn ambt te vervullen, doet hij daarvan tijdig mededeling aan de raad.

Artikel 10 Slotbepaling

- 1 In alle gevallen waarin deze instructie niet voorziet, pleegt de griffier voor zover nodig overleg met de voorzitter van de raad.
- 2 Deze instructie treedt in werking op de dag na de vaststelling.

Aldus vastgesteld door de gemeenteraad van ... op ...

Toelichting op de modelinstructie voor de griffier

Artikel 1

De hoofdverantwoordelijkheid van de griffier is de ondersteuning van de raad. Deze taak behoort niet meer tot de taken van de gemeentesecretaris. De griffier is het aanspreekpunt voor alle vragen naar ambtelijke ondersteuning van de raad en de individuele raadsleden.

Artikel 2

De raadsagenda's worden vastgesteld door de raad en kunnen voorbereid worden door het seniorenconvent, raadspresidium of agendacommissie (zie de toelichting op artikel 5). De griffier en de medewerkers van de griffie nemen de ambtelijke voorbereiding ter hand. De administratieve ondersteuning wordt door de griffie verleend.

Indien de raad een jaaragenda vaststelt dan ligt het in de rede dat de griffier ook daarbij ondersteuning biedt. Er zijn ook gemeenten waar men in plaats van jaaragenda spreekt over lange termijn agenda, raadsprogramma of een soortgelijke term.

Artikelen 3 en 4

De burgemeester wordt in zijn functie van voorzitter van de raad bijgestaan door de griffier. In zijn functie van voorzitter van het college en van zelfstandig bestuursorgaan van de gemeente wordt hij net als voorheen bijgestaan door de gemeentesecretaris. De griffier zit naast de burgemeester tijdens raadsvergaderingen, verzorgt het verslag en verricht alle mogelijk denkbare (administratieve) ondersteuning. Ook bijvoorbeeld het bodepersoneel gedraagt zich tijdens raads- en commissievergaderingen naar de aanwijzingen van de griffier. Veelal zullen de commissiegriffiers en niet de griffier aanwezig zijn bij de vergaderingen van de raadscommissies en de voorzitters van de raadscommissies ondersteunen. Vanwege de schaalgrootte van de gemeente kan de raad voor een in omvang beperkte griffie kiezen of voor commissiegriffiers die onder het gezag van het college staan. In dat geval kan het wenselijk zijn dat de griffier ook de voorzitters van de raadscommissies ondersteunt en aanwezig is bij vergaderingen van de raadscommissies. Met het oog hierop zijn artikel 3, tweede lid, en artikel 4, tweede lid, opgenomen. Indien de griffier tevens commissiegriffier is, zullen de artikelen 3 en 4 hierop aangepast moeten worden.

Artikel 5

Voor het seniorenconvent als belangrijk instituut van de raad geldt hetzelfde als voor de raad in het algemeen. Het kan ook zijn dat er sprake is van een presidium of een agendacommissie. Ook de samenstelling en de taakstelling van deze instituten verschilt. De agendacommissie bestaat uit de voorzitters van de commissies en de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. Deze commissie wordt ondersteund door de griffier en zijn voornaamste taak is het bepalen van de procedure voor de behandeling van voorstellen en agendering van onderwerpen. Het seniorenconvent bestaat uit alle fractievoorzitters en de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. In het convent kunnen naast procedurele aangelegenheden ook belangrijke inhoudelijke zaken aan de orde komen. Het presidium wordt soms als synoniem voor het seniorenconvent, maar kan ook een commissie uit de raad zijn waar enkele vertegenwoordigers uit de raad (één uit de coalitie en één uit de oppositie) tezamen met de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter procedurele afspraken maken.

Elk van de genoemde instituten zouden in beginsel door de griffier en medewerkers van de griffie ondersteund moeten worden.

Artikel 6

Indien de raad een enquêtecommissie instelt, zal deze natuurlijk behoefte hebben aan ambtelijke ondersteuning. Het is logisch dat deze vanuit de griffie verschaft zal worden. De enquêtecommissie is immers een raadscommissie. Wellicht zal voor een dergelijke commissie tijdelijk extra personeel aangenomen moeten worden vanwege het intensieve en tijdelijke karakter van de werkzaamheden. Op grond van artikel 155a, achtste lid, van de Gemeentewet wordt een verordening opgesteld waarin nadere voorschriften worden gesteld met betrek-

king tot bedoelde enquêtes. Daarin worden ook regels gesteld over de ambtelijke bijstand.

Artikel 7

De griffier heeft een spilfunctie in het goed laten verlopen van ambtelijke ondersteuning voor de raadsleden. De regeling hiervoor is uitgewerkt in de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning. Uitgangspunt is dat verzoeken om ondersteuning in eerste instantie bij de griffier worden ingediend. Een belangrijke taak voor de griffier kan zijn, de bewaking van de termijn waarbinnen de bijstand verleend wordt. Gezien de verschillen in aard en omvang van de werkzaamheden is er geen uniforme termijn te stellen. Het actief bewaken van de voortgang van het proces door de griffier kan echter wel voorkomen dat een verzoek onnodig lang blijft liggen.

Artikel 8

Gezien de parallel met de werkzaamheden van de griffier in de raadsvergaderingen is ervoor gekozen om de functie van commissiesecretaris te veranderen in commissiegriffier.

Ook de commissiegriffiers vallen onder het gezag van de griffier. Het heeft de voorkeur dat deze functionarissen niet binnen het reguliere ambtelijke apparaat blijven werken. De werkzaamheden zijn vergelijkbaar met die van de griffier in de raadsvergaderingen. In een dualistische stelsel horen deze werkzaamheden losgekoppeld te worden van de gemeentesecretaris en zijn organisatie.

Indien het, bijvoorbeeld gelet op de schaalgrootte van de gemeente, niet haalbaar is deze ambtenaren onder te brengen bij de griffie, dan zullen zij in ieder geval bij de uitvoering van de werkzaamheden als commissiegriffier overeenkomstig de aanwijzingen van de griffier moeten handelen. Dit laat onverlet dat het college in deze situatie de commissiegriffiers kan aanspreken indien zij hun taken niet naar behoren uitvoeren.

Als de griffier ook commissiegriffier is, is het derde lid overbodig.

Artikelen 9 en 10

Deze artikelen behoeven geen toelichting.

4 Modelverordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning

gelezen het voorstel van (het college/de werkgroep dualisering o.i.d.) van ... nr ...;

gezien het advies van ...;

de raad van de gemeente ...;

gelet op artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning ... (jaartal);

Paragraaf 1 Ambtelijke bijstand

Artikel 1

- 1 Een raadslid wendt zich tot de griffier met een verzoek om:
 - a feitelijke informatie van geringe omvang;
 - b inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn;
 - c bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand.
- 2 De informatie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b, wordt door de griffier, een medewerker van de griffie of op verzoek van de griffier door een ambtenaar gegeven.
- 3 Indien een ambtenaar twijfelt of het verzoek betrekking heeft op informatie bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b, stelt hij de secretaris daarvan in kennis. De secretaris beslist.
- 4 De bijstand, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt verleend door de griffier of een medewerker van de griffie. Indien de gevraagde bijstand niet door de griffier of een medewerker van de griffie kan worden verleend kan de griffier de secretaris verzoeken, één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen.

Alternatief artikel 1

- 1 Een raadslid wendt zich tot de griffier of een ambtenaar met een verzoek om:

- a feitelijke informatie van geringe omvang;
 - b inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn.
- 2 Indien de ambtenaar twijfelt of het verzoek betrekking heeft op informatie bedoeld onder het eerste lid, onderdeel a of b, stelt hij de secretaris daarvan in kennis. De secretaris beslist.
 - 3 Een raadslid wendt zich tot de griffier met een verzoek om bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand.
 - 4 De bijstand, bedoeld in het derde lid, wordt verleend door de griffier of een medewerker van de griffie. Indien de gevraagde bijstand niet door de griffier of een medewerker van de griffie kan worden verleend kan de griffier de secretaris verzoeken, één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen.

Artikel 2

- 1 Een ambtenaar verleent op verzoek van de griffier of de secretaris ambtelijke bijstand tenzij:
 - a het raadslid niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bijstand betrekking heeft op de werkzaamheden van de raad;
 - b dit het belang van de gemeente kan schaden;
 - c het bijstand, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, betreft en het raadslid reeds volledig gebruik heeft gemaakt van het hem op grond van artikel 5, eerste lid, beschikbaar gestelde aantal uren ambtelijke bijstand.
- 2 De secretaris beoordeelt of ambtelijke bijstand op grond van het eerste lid geweigerd wordt.
- 3 Indien de bijstand op grond van het eerste lid wordt geweigerd deelt de secretaris dit met redenen omkleed mee aan de griffier en aan het raadslid dat het verzoek heeft ingediend.

Artikel 3

Indien het verzoek om bijstand van een ambtenaar door de secretaris wordt geweigerd kan de griffier of het betrokken raadslid het verzoek voorleggen aan de burgemeester. De burgemeester beslist zo spoedig mogelijk over het verzoek.

Artikel 4

- 1 Indien een raadslid niet tevreden is over door een ambtenaar verleende bijstand, doet hij of de griffier hiervan mededeling aan de secretaris.
- 2 Indien overleg met de secretaris niet leidt tot een voor beide partijen bevredigende oplossing leggen zij de zaak voor aan de burgemeester. De burgemeester beslist zo spoedig mogelijk over de zaak.

Artikel 5

- 1 Elk raadslid heeft per jaar recht op ... uur ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c.

Alternatief lid 1

- 1 Elk raadslid heeft ... keer per jaar recht op ambtelijke bijstand als bedoeld in

- artikel 1, eerste lid, onderdeel c.
- 2 De secretaris houdt een register van de verleende ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c bij, waarin per verzoek om bijstand aan de reguliere ambtelijke organisatie wordt opgenomen:
 - a welk raadslid om bijstand heeft verzocht;
 - b over welk onderwerp om bijstand is verzocht;
 - c welke ambtenaar de bijstand heeft verleend;
 - d hoeveel tijd het verlenen van de bijstand heeft gekost;
 - e de reden waarom een verzoek is geweigerd.

Alternatieven lid 2

- 2 De secretaris houdt in een register bij hoeveel uren per jaar een raadslid gebruik maakt van ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c.
- 2 De secretaris houdt in een register bij hoeveel verzoeken om ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c een raadslid per jaar doet.

Artikel 6

De secretaris verstrekt de desbetreffende portefeuillehouder in het college desgewenst een afschrift van het verzoek uit het register.

Artikel 7

Indien het college of leden van het college informatie wensen over een verzoek om ambtelijke bijstand of de inhoud van een gegeven advies, wenden zij zich daartoe rechtstreeks tot het betrokken raadslid.

Paragraaf 2 Fractieondersteuning

Artikel 8

- 1 De fracties, zoals bedoeld in artikel ... van het reglement van orde, ontvangen jaarlijks een financiële bijdrage als tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie.
- 2 Deze bijdrage bestaat uit een vast deel van ... voor elke fractie. Daarnaast ontvangt elke fractie een bedrag van ... per raadszetel.

Artikel 9

- 1 Fracties besteden de bijdrage om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken.
- 2 De bijdrage mag niet gebruikt worden ter bekostiging van:
 - a uitgaven die in strijd zijn met wettelijke bepalingen en overige regelingen;
 - b betalingen aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde, reële declaratie;
 - c giften;

- d uitgaven welke dienen bestreden te worden uit vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen;
- e opleidingen voor raads- en commissieleden.

Artikel 10

- 1 De bijdrage voor fractieondersteuning wordt, voor 31 januari van een kalenderjaar, als voorschot op dat kalenderjaar verstrekt.
- 2 In een jaar waarin verkiezingen plaatsvinden wordt het voorschot verstrekt voor de maanden tot en met de maand waarin de verkiezingen plaatsvinden. In de eerste maand na de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt wordt het voorschot verstrekt voor de overige maanden van dat jaar.
- 3 Het voorschot wordt verrekend met teveel ontvangen voorschotten in jaren waarvoor de raad de bedragen heeft vastgesteld bedoeld in artikel 15, derde lid.

Artikel 11

- 1 Indien het zetetal van een fractie ten gevolge van verkiezingen verandert, wijzigt de bijdrage
 - a bij vermindering van het zetetal: op de eerste dag van de maand na de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt.
 - b bij vermeerdering van het zetetal: op de eerste dag van de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt.
- 2 Bij splitsing van een fractie wordt de op grond van artikel 8, tweede lid, vastgestelde bijdrage voor de oorspronkelijke fractie verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden.
- 3 Bij splitsing van een fractie wordt het aan de oorspronkelijke fractie verstrekte voorschot verrekend overeenkomstig de verdeling die volgt uit het tweede lid.

Artikel 12

- 1 De raad reserveert het in enig jaar niet gebruikte gedeelte van de bijdrage toekomend aan een fractie ter besteding door die fractie in volgende jaren.
- 2 De reserve is niet groter dan 30% van de bijdrage die de fractie in het voorgaande kalenderjaar toekwam ingevolge artikel 8.
- 3 Het beroep in enig jaar op de opgebouwde reserve, komt tot uitdrukking in de afrekening als bedoeld in artikel 13 over dat jaar. Bevoorschotting vindt desgevraagd plaats.
- 4 De reserve blijft na verkiezingen beschikbaar voor de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel voor de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan kan worden beschouwd.
- 5 Als bij zetelverlies de reserve voor een fractie hoger zou worden dan aangegeven in het tweede lid, vervalt het recht op dat meerdere.

- 6 Bij splitsing van een fractie, wordt de reserve verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden, voor zover deze reserve niet meer bedraagt dan 30% van de bijdrage die de oorspronkelijke fractie in het voorgaande kalenderjaar ontving.

Artikel 13

- 1 Elke fractie legt, binnen drie maanden na het einde van een kalenderjaar, aan de raad verantwoording af over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag.
- 2 Controle van het verslag vindt plaats door de accountant, belast met de controle van de jaarrekening. De accountant brengt advies uit aan de raad.
- 3 De raad stelt na ontvangst van het advies van de accountant de bedragen vast van:
 - a de uitgaven van een fractie die in het vorige kalenderjaar uit de bijdrage bekostigd zijn;
 - b de wijziging van de reserve;
 - c de resterende reserve;
 - d de verrekening tussen de in onderdeel a. genoemde uitgaven en het ontvangen voorschot en, voor zover nodig, de hoogte van de terugvordering van ontvangen voorschotten.

Paragraaf 3 Slotbepaling

Artikel 14

Deze verordening treedt in werking met ingang van ...

Aldus vastgesteld door de gemeenteraad van ... op ...

Toelichting op de Modelverordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. Dit artikel is door de Wet dualisering gemeentebestuur ingrijpend gewijzigd. Het legt expliciet vast dat de raad en individuele raadsleden een recht op ambtelijke bijstand hebben. Voor politieke groeperingen bestaat daarnaast een recht op fractieondersteuning. De uitwerking van deze rechten moet bij verordening worden geregeld.

De oude modelregeling ambtelijke bijstand is aangepast aan het nieuwe dualistische bestuursstelsel. Dit heeft geleid tot de nodige veranderingen. Het meest opvallend is de centrale rol van de griffier. Dit nieuwe instituut, dat bij uitstek bedoeld is voor het verlenen van hulp aan raadsleden, wordt het eerste aanspreekpunt als het gaat om ambtelijke bijstand. De griffier vervult ook de rol van schakel tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie.

De burgemeester vervult ook een nieuwe rol in het proces. Indien er een conflictsituatie ontstaat of dreigt te ontstaan, zal de burgemeester een bemiddelende en uiteindelijk beslissende rol kunnen spelen. De positie van de burgemeester maakt hem bij uitstek geschikt voor deze taak als bruggenbouwer en als degene die uiteindelijk het laatste woord heeft. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie had ook al geadviseerd tot een dergelijke rol van de burgemeester.

Gezien de nieuwe dualistische verhoudingen ligt het voor de hand dat er ook op het punt van de ambtelijke bijstand duidelijkere scheidslijnen worden getrokken tussen werkzaamheden voor de raad en voor het college. Dat komt tot uitdrukking in het feit dat een raadslid kan aangeven dat een verzoek om ambtelijke bijstand en de inhoud van de verleende bijstand geheim moet worden gehouden. De ambtenaar mag niet onder druk komen te staan doordat hij werkzaamheden voor de raad verricht. Daarom zal een collegelid dat toch informatie wenst over het verzoek om ambtelijke bijstand wenst, zich moeten wenden tot het betrokken raadslid en niet tot de behandelend ambtenaar.

De verordening behandelt gedetailleerd de ambtelijke bijstand. Aangezien het de verhouding betreft tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie, is behoefte aan duidelijke regels. Deze ambtenaren werken doorgaans namelijk voor het college. De wijziging van artikel 103 van de Gemeentewet laat dit scherp zien. Voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur bepaalde dit artikel dat de gemeentesecretaris (en daarmee de onder hem ressorterende ambtelijke organisatie) de raad en het college terzijde stond. In dualistische verhoudingen staat de gemeentesecretaris het college terzijde en wordt de raad bijgestaan door de griffier.

Dat de raad nu beschikt over een griffier met griffie betekent niet dat er geen behoefte meer zou zijn aan ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie. De griffie zal, in vergelijking met de reguliere organisatie beperkt in omvang zijn. Voor specialistische hulp op het gebied van het maken van amendementen, moties en regelingen zal een beroep op deze organisatie dan ook nodig blijven. Dit geldt ook voor specifieke informatie die alleen bij de reguliere ambtelijke organisatie beschikbaar is. De wetgever heeft dat onderkend en het recht op deze vorm van ambtelijke ondersteuning expliciet vastgelegd. Deze verordening vormt de uitwerking van dit recht.

De nieuwe formulering van artikel 33 van de Gemeentewet laat buiten twijfel dat individuele raadsleden, dus ook die behorend tot een minderheid in de raad, recht hebben op ambtelijke bijstand. Op deze verordening kan dus door alle raadsleden een beroep worden gedaan.

In de verordening is geen bepaling opgenomen voor die gevallen waarin de tot het verlenen van hulp aangewezen ambtenaar op grond van gewetensbezwaren daartoe niet bereid is. In een dergelijk geval is er sprake van een rechtspositio-

neel probleem dat binnen de ambtelijke organisatie tot een oplossing dient te worden gebracht.

NB: Ook in het organisatiebesluit en instructie voor de griffier zijn bepalingen opgenomen over het verlenen van ambtelijke bijstand aan onder andere de leden van de raad. Uiteraard is afstemming tussen de verschillende regelingen noodzakelijk. Er is echter geen enkel bezwaar tegen integratie ten aanzien van de verschillende onderwerpen.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

De verordening is niet bedoeld om formele barrières op te werpen die het verlenen van bijstand aan raadsleden juist bemoeilijkt. Indien het gaat om het verzoek om informatie van feitelijke aard, dan wel inzage in of afschrift van openbare documenten, kan een raadslid contact opnemen met de griffier die het verzoek kan neerleggen bij een ambtenaar uit de reguliere ambtelijke organisatie. Het begrip document wordt hier overigens gebruikt in de betekenis die het in de Wet openbaarheid bestuur heeft. Met openbaar wordt bedoeld openbaar in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Voor niet openbare documenten wordt een regeling gegeven in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Deze rechten zijn veelal uitgewerkt in het reglement van orde voor de raad, het reglement van orde voor het college en de verordening op de raadscommissies.

Er is voor gekozen de griffier te noemen als centrale functionaris. Het bestaan van het instituut griffie en de ontvlechting van de posities van de raad en het college, die bij de dualisering zijn beslag heeft gekregen, leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie parallel ontvlochten wordt. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal de gemeentesecretaris de ambtenaar die de bijstand verleent moeten aanwijzen. De ontvlechting van posities leidt in dit geval dus noodzakelijk tot een verdergaande formalisering van de regeling omtrent ambtelijke bijstand.

De bijstand wordt zo spoedig mogelijk verleend. Het is niet mogelijk in de verordening hiervoor vaste termijnen op te nemen in verband met de verschillen in aard en omvang van de werkzaamheden voor een verzoek. De griffier ziet er op toe dat er voortgang blijft in het proces.

In de gehele verordening is er voor gekozen een onderscheid aan te brengen tussen ambtenaren en medewerkers van de griffie. Als er over ambtenaren gesproken wordt, worden ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie bedoeld die onder gezag van het college staan en worden dus niet griffiemedewerkers bedoeld. Dit neemt niet weg dat ook medewerkers van de griffie ook ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet zijn.

Op grond van het derde lid is er bij twijfel een rol voor de gemeentesecretaris weggelegd. Deze zal moeten beslissen of het een verzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a en b betreft.

Het verschil tussen het eerste lid en het alternatieve (gecursiveerde) eerste lid ligt er in dat er in het eerste lid voor gekozen is om alle verzoeken om informatie of bijstand eerst voor te leggen aan de griffier. In het alternatieve eerste lid wordt de mogelijkheid geboden aan raadsleden om zich rechtstreeks tot een ambtenaar van de reguliere ambtelijke organisatie te wenden. De keuze is uiteraard aan de raad.

Artikelen 2 en 3

Beoordeling of één van de in artikel 3 genoemde weigeringsgronden zich voordoet vindt in eerste instantie plaats door de gemeentesecretaris als hoofd van de reguliere ambtelijke organisatie. In artikel 4 is aangegeven dat de uiteindelijke beslissing over het niet verlenen van ambtelijke bijstand is voorbehouden aan de burgemeester. Het ligt in de rede dat hij hierover overleg voert met de gemeentesecretaris en de griffier (en indien nodig ook het betrokken raadslid). Uiteraard kan de raad via de gebruikelijke weg hierover de burgemeester verzoeken verantwoording af te leggen (artikel 180 van de Gemeentewet).

Artikel 4

Ook indien – naar de mening van het raadslid – op onvoldoende wijze aan zijn of haar verzoek om hulp gehoor wordt gegeven kan de zaak aan een hogere instantie worden voorgelegd: de burgemeester is daar gezien zijn eigenstandige positie in het gemeentelijke bestuur de meest aangewezen instantie voor. Wel dient het betrokken raadslid of de griffier hierover eerst overleg te voeren met de gemeentesecretaris.

Artikel 5

Door aan ieder raadslid een vaste hoeveelheid uren of keren recht op ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie toe te kennen wordt een extra garantie geboden dat dit recht ook geëffectueerd kan worden. Het biedt de ambtelijke organisatie bovendien de mogelijkheid enigszins grip te houden op de omvang van de werkzaamheden. Deze begrenzing geldt niet voor eenvoudige informatieverschaffing als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a en b. Deze hulp kan onbeperkt verleend worden.

Het register dat door de gemeentesecretaris kan worden bijgehouden maakt het mogelijk na te gaan hoe vaak er al een beroep is gedaan op de ambtelijke organisatie en kan een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de behoefte van deze voorzieningen.

De raad kan een keuze maken tussen de mogelijke regelingen die zijn gecursiveerd.

Artikel 6

In dit artikel is aangegeven dat het van belang is dat de betrokken portefeuillehouder op de hoogte is van het feit dat bijstand is verleend door onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren. Gezien de vergroting van de afstand tussen raad en college die met de dualisering is gecreëerd, is het logisch dat desgewenst melding wordt gemaakt van het verschaffen van ambtelijke bijstand. Het college en de gemeentesecretaris kunnen afspreken in welke gevallen hiervan melding wordt gemaakt.

Artikel 7

Dit artikel is in 2004 gewijzigd. De bepaling in het eerste lid luidde: 'Een raadslid kan aangeven dat een verzoek om ambtelijke bijstand of de inhoud van het gegeven advies geheim wordt gehouden.' Voor deze bepaling bleek bij nader inzien geen wettelijke basis te zijn.

Aanleiding voor deze aanpassing is de uitkomst van een discussie over het wel of niet aanwezig zijn van een wettelijke basis voor het vragen van geheimhouding.

Het ministerie van BZK, de VNG en het IPO hebben daarop overleg gevoerd over de kwestie. Op basis van deze gesprekken zijn alle betrokkenen tot het inzicht gekomen dat de betreffende geheimhoudingsbepaling in de modelverordening niet houdbaar is. Vooral het argument dat het opleggen van een geheimhoudingsplicht een zeer zware juridische bevoegdheid betreft, heeft betrokkenen ervan overtuigd dat daarvoor een afzonderlijke wettelijke bepaling vereist is.

Wanneer een collegelid of het college als geheel informatie wenst over een verzoek om ambtelijke bijstand of de inhoud van een advies kunnen zij zich wenden tot het raadslid dat het verzoek om bijstand of advies heeft ingediend.

Artikel 8

Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het budget voor fractieondersteuning zal in de gemeentebegroting moeten worden opgenomen en dus door de raad worden vastgesteld. De fractieondersteuning bestaat uit een vast en een variabel deel. Het vaste deel garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen. Omdat grote fracties meer lasten zullen hebben op facilitair gebied is het logisch dat zij voor dergelijke kosten een hogere vergoeding krijgen.

Artikel 9

De fracties wordt grotendeels de vrijheid gelaten wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning. Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden. Verder is een aantal doelen genoemd waarvoor de bijdrage niet gebruikt mag worden. Daarmee wordt onder andere voorkomen dat met de bijdrage verkiezingscampagnes worden gefinancierd en dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk (vastgelegd in het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, dat zijn grondslag

vindt in de artikelen 95 en 96 van de Gemeentewet) aanvullen met de bijdrage voor fractieondersteuning. Opleidingen voor raads- en commissieleden dienen bekostigd te worden uit het daarvoor beschikbare individuele budget en dien-tengevolge ook niet uit de bijdrage voor fractieondersteuning.

Omdat het bij uitstek om politieke ondersteuning gaan kan deze inhoudelijk niet te zeer gedetailleerd geregeld worden. Fractieondersteuning in de vorm van het beschikbaar stellen van gemeenteamttenaren voor de fracties wordt niet wenselijk geacht, aangezien het vaak politiek getinte ondersteuning betreft. Fracties moeten daarom vrij zijn in de keuze van de personen die de fracties eventueel ondersteunen.

Artikel 10

De bijdrage wordt als voorschot verstrekt. In een verkiezingsjaar wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst. Het is logisch dat het aangepast wordt aan de nieuwe verhoudingen in de raad. Indien blijkt dat het geld onrechtmatig is besteed kan dit aan het eind van het jaar verrekend worden.

Artikel 11

Het spreekt vanzelf dat de bijdrage aangepast zal moeten worden aan veranderde verhoudingen in de raad. De regeling heeft tot gevolg dat fracties die kleiner worden (of geheel verdwijnen) nog over de gehele maand waarin de nieuwe raad voor het eerst vergaderd de bijdrage ontvangen. Voor fracties die groter worden (of nieuwe fracties) gaat de bijdrage per diezelfde maand in. Dat betekent dat de totale bijdrage voor fractieondersteuning in een verkiezingsjaar hoger uitvalt dan in andere jaren. Dit is niet te vermijden.

Bij splitsing van een fractie zal het al eerder verstrekte voorschot direct verrekend moeten worden. Als dat niet zou gebeuren zou een deel van de oorspronkelijke fractie over een te groot voorschot beschikken en zou het andere deel juist helemaal geen voorschot krijgen. Na het kalenderjaar zou dan alsnog verrekend moeten worden. Het is billijker de verrekening in deze gevallen direct te laten plaatsvinden.

Artikel 12

De reserve bestaat uit het overschot van voorgaande jaren. Dit bedrag zal niet eindeloos mogen groeien. De reserve is dan ook aan een maximum gebonden. Ook met betrekking tot de reserve is het van belang dat goed wordt omgegaan met de splitsing van een fractie. De regeling in het zesde lid regelt dat de reserve naar evenredigheid verdeelt wordt over de nieuw ontstane fracties. Indien een splitsing kort na de verkiezingen plaatsvindt zou een conflict kunnen ontstaan over de verdeling van de reserve. De regeling laat er echter geen twijfel over dat ook in dat geval de reserve verdeelt moet worden.

Artikel 13

De controle van het verslag kan door de accountant meegenomen worden met de controle op de jaarrekening. Uit het verslag en de accountantsverklaring kan naar voren komen dat er een verrekening dient plaats te vinden met het verstrekte voorschot. Indien niet verrekend kan worden, bijvoorbeeld omdat een fractie uit de raad verdwijnt zal de raad het ten onrechte uitgekeerde voorschot kunnen terugvorderen. In kleinere gemeenten waar het om een beperkte bijdrage voor fractieondersteuning gaat, kan wellicht accountantscontrole van het verslag van de fractie achterwege blijven. In dat geval kan het tweede lid vervallen en zal het derde lid aangepast moeten worden.

Artikel 14

Dit artikel behoeft geen toelichting.

5 Werkwijze bij het veldwerk

1 Opzet van het veldwerk

Om tot de tekst van deze handreiking te komen, is veldwerk verricht met drie onderdelen:

- 1 een *webenquête* onder griffiers en gemeentesecretarissen;
- 2 *interviews* met beleidsambtenaren, gemeentesecretarissen en griffiers in zestien gemeenten;
- 3 *workshops* met beleidsambtenaren, griffiers en gemeentesecretarissen.

Webenquête

In januari 2005 is aan de griffiers en de gemeentesecretarissen van alle Nederlandse gemeenten een e-mail gestuurd met het verzoek om mee te werken aan een enquête over de positie van ambtenaren in het duale bestel. In totaal zijn 386 vragenlijsten retour ontvangen. Bij zes van deze vragenlijsten is de naam van de gemeente onbekend. In 75 gemeenten is de vragenlijst door zowel de griffier als de gemeentesecretaris ingevuld. Van de overige 230 gemeenten heeft alleen de gemeentesecretaris of de griffier de vragenlijst retour gezonden. De respons op basis van het aantal gemeenten bedraagt 67%.

De enquête was bedoeld om in vogelvlucht zicht te krijgen op de ervaringen in gemeenten met de positie van ambtenaren en eventuele problemen. Daarnaast zijn vragen gesteld over maatregelen met betrekking tot de relatie raad – ambtelijke organisatie. Verderop geven we een overzicht van de uitkomsten.

Interviews

Vervolgens zijn zestien gemeenten geselecteerd, verdeeld over landsdelen, grootteklassen en enkele bijzondere kenmerken (zoals bijzondere situaties met betrekking tot de positie van ambtenaren (blijkend uit de enquête), proces van herindeling, en dergelijke). In deze zestien gemeenten zijn interviews gehouden met gemeentesecretarissen, griffiers, beleidsambtenaren, dienst- en afdelingshoofden en een enkel raadslid. In totaal is met circa 45 personen gesproken over de positie van ambtenaren in het duale bestel, problemen en oplossingen.

De interviews zijn in de periode januari tot maart 2005 gehouden in de gemeenten Aalsmeer, Amsterdam Oud-Zuid, Bernheze, Den Haag, Ede, Enschede, Haarlem, Helmond, Leeuwarderadeel, Purmerend, Roermond, Tilburg, Weesp, Westland, Zaanstad en Zeist.

Workshops

De bevindingen uit de enquête en de interviews zijn besproken in vier workshops in Amsterdam, Eindhoven, Apeldoorn en Den Haag. De deelname varieerde van twaalf tot twintig personen, steeds uit verschillende gemeenten.

Aan de eerste drie workshops namen vooral griffiers en gemeentesecretarissen deel, aan de vierde uitsluitend beleidsambtenaren.

2 Uitkomsten enquête

Positie ambtenaren

84 respondenten (22%) geven aan dat zich in hun gemeente sinds de invoering van het duale stelsel situaties hebben voorgedaan (of zich nog voordoen) waarin de positie van één of meer ambtenaren in het gedrang is gekomen en/of in belangrijke mate is beïnvloed.

Daarbij komen vooral situaties voor waarbij de ambtenaar in een loyaliteitsconflict komt. Daarnaast komen er problemen voor op het gebied van onduidelijke aansturing, onduidelijke taak(verdeling) en organisatorische problemen. Voorbeelden van de meest opvallende en meest genoemde problemen zijn hieronder weergegeven.

Loyaliteitsprobleem

Een fractie heeft een beroep gedaan op ambtelijke ondersteuning bij het vormgeven van een initiatiefvoorstel. Het initiatiefvoorstel was een alternatief voor een collegevoorstel dat de ambtenaar zelf had geschreven. De ambtenaar moest dus twee verhalen schrijven. Uiteindelijk heeft de fractie zelfstandig het werk uitgevoerd.

Bij een initiatief van de raad was ambtelijke inzet nodig, terwijl dezelfde ambtenaar ook voor het college werkt. De belangen van de raad en het college waren in dit geval niet hetzelfde.

De griffier heeft een dubbele pet op. Hij is enerzijds sectorhoofd middelen en anderzijds voor een aantal uren per week griffier.

Een motie van de raad tot het verrichten van een bepaald onderzoek werd door het college om politieke redenen naast zich neergelegd. De raad vorderde op grond van de verordening ambtelijke ondersteuning buiten het college om de inzet van de ambtelijke organisatie om alsnog het onderzoek te verrichten.

Ambtenaren lijden soms onder een loyaliteitsconflict ten opzichte van hun portefeuillehouder bij de ondersteuning van de controlerende raad.

Een portefeuillehouder ligt in de raad en commissies regelmatig onder vuur. De ambtenaren 'kiezen partij' voor de portefeuillehouder en willen de raadscommissie- en raadsleden liever niet meer informeren of bijstaan.

Onduidelijkheid aansturing

Het is niet duidelijk wie als opdrachtgever voor ambtenaren fungeert.

Ambtenaren weten niet wie ze moeten volgen: raad of het college.

De wethouder vindt het onvoorstelbaar dat een raadslid vragen stelt en antwoord krijgt, zonder dat de wethouder van tevoren de antwoorden kan goedkeuren.

Administratieve ondersteuning van de griffier is ambtelijk georganiseerd. Daardoor staat deze persoon onder functionele aansturing van de griffie, maar hiërarchisch onder een sectorhoofd.

Als een vraag van een raadslid aan een ambtenaar veel tijd gaat kosten, wordt er overlegd tussen gemeentesecretaris en griffier. In een concreet geval kwam een raadslid er achter dat beleid niet goed was uitgevoerd. Het raadslid kwam toen te dicht bij het functioneren van de ambtenaar.

Het college vreest voor te veel directe relaties tussen ambtenaren en raadsleden en houdt daarom strikt vast aan het uitgangspunt dat alle contacten over (gevoelige) onderwerpen via het college, de portefeuillehouder of de gemeentesecretaris moeten verlopen.

Het is soms onduidelijk waar de verantwoordelijkheden liggen en hoe de procedures verlopen.

Onduidelijkheid taken(verdeling)

Onduidelijkheid over de taak van de griffie in relatie tot organisatie.

Raadsleden hebben de neiging zaken te doen met ambtenaren buiten het college om waar het gaat om de kaderstellende taak van de raad. Het college heeft ook bij kaderstellende taken nog een voorbereidende rol.

Kritiek wegens onvoldoende duaal gehalte van een deel van de ambtelijke top. De taak van de gemeentesecretaris werd beperkt tot ondersteuner van het college. De griffier heeft veel taken van de gemeentesecretaris overgenomen.

Organisatorische problemen

Er wordt te veel van de beschikbare tijd van de griffier gevraagd.

Ambtenaren ervaren de afstand tot de raad als steeds groter en moeilijker overbrugbaar.

Er is een veel grotere werkdruk gekomen door complexere besluitvorming.

De gehanteerde procedures stammen uit het monistisch systeem en zijn daarom ongeschikt.

Voorkomen onduidelijkheden positie ambtenaren

242 respondenten (63%) geven aan dat er in hun gemeente organisatorische en/of personele maatregelen zijn getroffen, gericht op het voorkomen van onduidelijkheden en problemen met betrekking tot de positie van ambtenaren in het duale stelsel. De meest voorkomende maatregel die genoemd is (door bijna de helft van de respondenten) is dat er duidelijke afspraken zijn opgenomen in een 'verordening ambtelijke bijstand'. Hierin is bijvoorbeeld opgenomen dat raadsleden een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand via de griffier en de gemeentesecretaris, waardoor de positie van de individuele ambtenaar wordt afgedekt. Ook is door de respondenten vaak genoemd dat er duidelijke afspraken worden gemaakt en overleg plaatsvindt tussen de gemeentesecretaris en de griffier.

Verder genoemde maatregelen zijn:

Er is een driehoeksoverleg ingesteld met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier.

Ambtenaren werken via de programmasturing. Dit houdt in dat ambtenaren alleen adviseren aan het college. De griffier kan informatie inwinnen, maar heeft geen invloed op het proces voor het collegebesluit.

Alleen eenvoudige informatieve zaken kunnen rechtstreeks vanuit de griffie naar de afdelingen. In andere gevallen is de afdelingsmanager of in het uiterste geval de gemeentesecretaris het aanspreekpunt voor de griffie.

Ondersteuning van raadsleden is ook mogelijk, maar pas na toestemming van de gemeentesecretaris.

Raadsleden kunnen ambtenaren van de organisatie benaderen. Bij mogelijke conflicten bemiddelen griffier en gemeentesecretaris.

Van elke vraag van een raadslid die de griffier doorleidt naar ambtenaren wordt door de griffier een afschrift gestuurd (per mail) naar de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris informeert het college hierover, zodat collegeleden desgewenst in actie kunnen komen.

Vragen van raadsleden komen via de griffier bij de Algemeen Directeur en deze zet ze uit binnen de organisatie. Anderzijds worden de stukken richting college voorbereid. Er is een duidelijke scheiding tussen bestuur en raad.

Er zijn geen expliciete regels opgesteld, maar wel wordt terughoudendheid gevraagd ten aanzien van het vermelden en aanspreken van ambtenaren in het openbare debat.

Problemen/vragen worden in het managementteam besproken. Ook zijn er korte lijnen met de griffier en de gemeentesecretaris.

De gemeentesecretaris heeft een notitie opgesteld over de positie van de ambtenaren.

Aanstelling van een commissiegriffier om ambtenaren uit de bestaande organisatie niet in een dubbelrol te laten komen als adviseur van het college en de commissiegriffier.

Er is een gedragscode opgesteld.

Het secretariaat van de griffie is losgekoppeld van het secretariaat van het college.

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met de griffie en de bestuurlijke processen zijn beschreven.

Er worden trainingen 'duale stukken schrijven' gegeven.

Er zijn (proces)afspraken gemaakt over de manier waarop ambtenaren worden ingezet voor de raad.

Er is geregeld hoe raadsleden informatie kunnen inwinnen bij ambtenaren.

De griffier functioneert als tussenschakel.

Er is een afspraak gemaakt dat bij grote tijdsinspanning en bij spanningen de lijn griffier – gemeentesecretaris – ambtenaar wordt gevolgd.

Er worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd.

Informatie aan raadsleden vanuit het ambtelijk apparaat

237 respondenten (61%) geven aan dat zij vinden dat vanuit het ambtelijk apparaat in het algemeen voldoende informatie aan raadsleden wordt verstrekt ten behoeve van de kaderstellende taken. De overige respondenten geven aan dat deze informatie onvoldoende wordt verstrekt. Door veel respondenten wordt dit verklaard doordat de ambtelijke organisatie nog te sterk monistisch gericht is, het ambtenarenapparaat nog onvoldoende is toegesneden op deze taak en dat de raad zelf nog zoekende is wat de kaderstellende rol precies inhoudt.

De redenen die aangedragen worden zijn drieledig:

- 1 De oorzaak wordt bij de raadsleden gelegd.
De weg van de raadsleden naar het ambtelijk apparaat wordt weinig bewandeld. De griffie is vaak een tussenstation. Daarbij komt dat, zoals reeds genoemd, de raad zelf nog zoekende is naar een goede uitvoering van de kaderstellende rol en bepaalde zaken soms liever zelf uitzoekt. Dit kan tot gevolg hebben dat de vraagstelling vanuit de raad te weinig concreet is om adequate informatie te kunnen leveren en in sommige gevallen wordt er zelfs nauwelijks om informatie gevraagd.
- 2 De oorzaak wordt bij het ambtelijk apparaat gelegd.
Ambtenaren moeten volgens de respondenten nog leren om in een vroeg stadium de juiste informatie bij de raadsleden neer te leggen. Soms worden raadsleden te veel geïnformeerd, waardoor zij makkelijk afdwalen naar detailniveau (en daardoor te weinig met hun kaderstellende taak bezig zijn). In andere gevallen komt de informatie in een te laat stadium, is de informatie onvolledig of richten ambtenaren zich te veel op het college. Ambtenaren zijn over het algemeen niet toegerust om de nieuwe rol op zich te nemen en op een proactieve manier in te spelen op de kaderstellende rol van de raad. De nieuwe rol vergt een ander type ambtenaar.
- 3 De oorzaak wordt bij het college gelegd.
Het college wil niet dat ambtenaren informatie verstrekken aan de raad, aangezien ambtenaren voor het college werken. De informatie die aan de raad wordt verschaft, loopt in sommige gemeenten via het college. Het college heeft in sommige gevallen een remmende werking op de informatieverstrekking. Ook biedt het college soms nog te weinig handvatten voor een kaderstellende aanpak. Het initiatief daarvoor wordt te veel gelegd bij de raad, terwijl het college een voorbereidende rol heeft. Verder ontbreekt er soms goede aansturing vanuit het college, waardoor ambtenaren niet goed weten wat er van hen wordt verwacht.

Geautomatiseerd informatiesysteem

Ruim tweevijfde van de gemeenten geeft aan dat zij beschikken over een bij het dualisme passend geautomatiseerd informatiesysteem. Veel gemeenten geven aan nog bezig te zijn met de ontwikkeling van een raadsinformatiesysteem of een bestuursinformatiesysteem. Ook werkt een aantal gemeenten aan de verbetering van het bestaande systeem. Daarnaast wordt er door sommige gemeenten gebruik gemaakt van andere systemen zoals het Docmansysteem, VPR (Voortschrijdende Planning Raad), Bestuursinformatie online, Raadsinformatie online of het Publieks- en Raadsinformatiesysteem online.

Traject naar volledige implementatie van het duale bestel

In tabel 1 staat een aantal stellingen waarvan aan de respondenten werd gevraagd in hoeverre zij het daarmee eens zijn.

Tabel 1 Positie van gemeenten in het traject naar volledige implementatie duale bestel

	Percentage respondenten
Duidelijke afspraken zijn gemaakt over de ondersteuning van de raad door de raadsgriffie.	88
Duidelijke afspraken zijn gemaakt over de ondersteuning van de raad door de ambtelijke organisatie.	85
De ingestelde raadsgriffie heeft voldoende kwalitatieve capaciteit.	83
De spelregels omtrent de integriteit van bestuurders en ambtenaren zijn goed vastgelegd.	81
De ambtenaar beschikt in relatie tot het duale bestel over toereikende elektronische hulpmiddelen.	76
De ingestelde raadsgriffie heeft voldoende kwantitatieve capaciteit.	74
De ambtenaar die functioneert in het huidige duale bestel beschikt over voldoende basiskennis en opleiding.	55
De rolverdeling tussen ambtenaren, college en raad is duidelijk inzake de gevraagde inbreng/ondersteuning bij nieuwe kaderstellende en controlerende instrumenten van de raad.	46

Daaruit blijkt dat veel van de responderende griffiers of gemeentesecretarissen vinden dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de ondersteuning van de raad door de raadsgriffie en de ambtelijke organisatie. Veel minder respondenten vinden dat de ambtenaar die functioneert in het huidige bestel beschikt over voldoende basiskennis en opleiding en dat de rolverdeling tussen ambtenaren, college en raad duidelijk is inzake de gevraagde inbreng/ondersteuning bij nieuwe kaderstellende en controlerende instrumenten van de raad.

Ook verschenen in de reeks *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*

- Handreiking Burgerinitiatief
- Handreiking kaderstelling: De kaderstellende rol van de raad
- De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?
- Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad
- Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk
- Handreiking actieve informatieplicht
- Handreiking duaal debatteren
- Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen
- Handreiking De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie
- Bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel (*Uitverkocht*)
- Handreiking duale begroting
- Handreiking Commissies in het dualistische stelsel (*Uitverkocht*)
- Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad
- De burgemeester gaat duaal; gevolgen van dualisme voor burgemeesters (*Uitverkocht*)
- Reglement van orde in een duaal stelsel
- Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten (*Uitverkocht*)
- Dualisering deelgemeenten (*Uitverkocht*)
- Integriteit bij bestuurders (*Uitverkocht*)
- Handreiking initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?
- Handreiking kwaliteitshandvesten (*Uitverkocht*)
- Profielschets voor fractie, raadsleden en wethouders in een dualistische bestel (*Uitverkocht*)

Deze titels zijn los te bestellen of in abonnement. Bij een abonnement op de reeks krijgt u 20% korting op alle reeds verschenen én nieuw te verschijnen delen.

Belangstelling? Kijk op www.vnguitgeverij.nl. U kunt ons ook bellen: 070 - 373 88 88, faxen: 070 - 346 92 01 of e-mailen: verkoop@vnguitgeverij.nl

