

Aan de gemeenteraad van Harlingen

uw brief	ons nummer	datum	verzonden
	153552	24 februari 2022	
onderwerp	in behandeling bij	telefoonnummer	bijlagen
aanbevelingen aan raad 2022	W.F.C. Damman	0517-492245	

Geachte Raad,

Voor u ligt een brief van uw voorganger: de raad van Harlingen, die in 2018 door de inwoners van onze gemeente is gekozen als hun volksvertegenwoordiger. Een eer die nu u te beurt valt, en waar niets op valt af te dingen: volksvertegenwoordiger is een eervolle functie. Vanwege het vertrouwen dat inwoners in u hebben uitgesproken en vanwege de verwachtingen die zij van u hebben.

Door middel van deze brief willen wij u graag deelgenoot maken van de ervaring en de inzichten die wij de afgelopen raadsperiode hebben opgedaan. Niet in de vorm van wijze lessen maar in de vorm van signalen en aanbevelingen waar u wellicht uw voordeel mee kunt doen.

Context met kansen

Het Nederlandse openbare bestuur staat volop in de belangstelling. Dat heeft ongetwijfeld te maken met ontwikkelingen waarmee het momenteel te maken heeft: klimaatverandering, de Corona-pandemie, politiek-bestuurlijke affaires, polarisatie binnen de samenleving en een overheid die voor veel mensen op afstand lijkt te staan. Leidend tot een gevoel van afnemend perspectief voor groepen in onze samenleving en dalend vertrouwen in het bestuur, in elkaar en in onze democratische bestuursvorm. Dit alles vormt de context voor uw werk als raadslid in de komende vier jaar.

Op het eerste gezicht misschien een somber stemmende context, maar ook één die kansen biedt: alom heerst het besef dat het openbaar bestuur zichzelf moet heruitvinden, dat investeren in de samenleving broodnodig is en dat iedereen daaraan een steentje moet bijdragen.

En dat geldt ook voor Harlingen.

Inzoomend op Harlingen zien we gelukkig ook gunstige tendensen: bestuurlijke stabiliteit, die de ontwikkeling van onze gemeente ten goede komt.

Postbus 10.000, 8860 HA Harlingen
Voorstraat 35, 8861 BD Harlingen
T 14 0517 F 0517 412 664
E info@harlingen.nl

Harlingen heeft een omvang die goed contact tussen inwoners en bestuur mogelijk maakt. Onze gemeente kent dan ook veel inwoners die willen meedenken en willen meedoen, en een bestuur dat hiervan de voordelen ziet. Met op dit moment negen politieke fracties in de gemeenteraad kennen we een politieke diversiteit die wijst op grote betrokkenheid bij het democratisch bestuur, en inwoners weten zich gerepresenteerd.

Natuurlijk zijn er wensen: Harlingen is immers nog niet af. En zijn er ook zorgen: ondermijnende criminaliteit probeert ook bij ons een voet tussen de deur te krijgen en de scepsis over het openbaar bestuur leeft natuurlijk ook hier.

Gelukkig heeft de gemeente als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, de uitgelezen kans om te werken aan vernieuwing van het openbaar bestuur en aan het herstel van het broodnodige vertrouwen in de overheid. Als gemeente kunnen we laten zien wat investeren in de samenleving inhoudt. U kunt de gemeenteraad van Harlingen in het toekomstige “Huis van de gemeente” het democratisch en dynamisch hart van de gemeente laten zijn, waar de discussie en de besluitvorming plaatsvinden over de toekomst en de koers van Harlingen.

Raadswerk

Dan het raadswerk zelf. De gemeenteraad heeft drie hoofdtaken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Ofwel: de raad vertaalt de wensen van de inwoners in beleid, besluit daarover en controleert de uitvoering van het beleid. Deze taken gaan de komende jaren veel inzet, tijd en energie van u vergen. Het raadslidmaatschap is een relevante, leuke, uitdagende maar drukke baan. Om het raadswerk relevant en leuk te houden is het belangrijk om goed in contact te blijven met de inwoners en om keuzes te maken in hoe u als raad uw werk wilt vormgeven en uitvoeren. Zo blijft u geïnspireerd en voorkomt u dat na verloop van tijd de werkdruk het plezier gaat overheersen. Daarom geven wij u hieronder een aantal aanbevelingen mee.

Wat voor raad wilt u zijn?

Bepaal allereerst samen wat voor raad u wilt zijn en vraag u af wat daarvoor nodig is. Vraag u vervolgens af welke manier van werken van de raad bijdraagt aan uw raadsideaal.

Cruciale vraag daarbij is hoe je als raad je volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie verankert in je manier van werken.

Aanbeveling: streef naar een Lange Termijnagenda en kies daaruit de onderwerpen die je als raad intensief wilt voorbereiden met bijvoorbeeld een startnotitie, beeldvorming, het op basis daarvan formuleren van kaders en plannen van terugkoppeling over en controle van de uitvoering en evaluatie van inhoud en proces. Geef de Agendacommissie hierin een initiërende rol.

Aanpassen regelingen

Tijdens de wedstrijden moeten de regels duidelijk zijn; voor de spelers, voor de scheidsrechter en voor het publiek. Dat geldt evenzeer voor een gemeenteraad. Voor raadsleden moet duidelijk zijn wat wel en niet is toegestaan tijdens vergaderingen, hoe de

procedures rond vergaderingen eruitzien. Ook inwoners willen graag weten of en hoe zij kunnen meedoen en hoe met hun belangen wordt omgesprongen. De voorzitter kan zijn of haar werk niet doen zonder een duidelijk, actueel en op (de doelen van) het raadswerk toegesneden geheel van spelregels. Vandaar de aanbeveling om na beantwoording van de vragen “Wat voor raad willen we zijn” en “wat is daarvoor nodig?” ook goed te kijken naar welke spelregels het functioneren van u als raad ondersteunen of belemmeren. Indien nodig kunt u uw diverse reglementen en procedures daarop aanpassen. Kijk in dit verband zeker naar:

- Het Reglement van Orde van de gemeenteraad
- De Verordening op de raadscommissie
- De afspraken die gelden met betrekking tot de informatievoorziening
- Integriteitcodes voor de leden van de raad en het college van B&W
- De deelname van B&W aan de discussie in de raad en daaraan gekoppeld: de manier van omgaan door de raad met moties en amendementen

Informatiepositie

Informatie is de kurk waar het raadswerk op drijft: als volksvertegenwoordiger moet u immers weten wat er leeft; als kadersteller moet u bepalen wat u het College wilt meegeven als beleidskaders en als controleur moet u precies weten aan welke kaders het College zich moet houden bij de uitvoering van het beleid. Ook wilt u informatie over de resultaten van het beleid en de gevolgen ervan. Het verzamelen van die informatie is letterlijk een dagtaak, zowel voor raadsleden als voor het College, dat een wettelijke informatieplicht heeft jegens de raad.

- Hoe zorg je er als raad voor dat de informatievoorziening door B&W voor **alle** fracties optimaal is?
- Hoe zorg je er daarnaast voor dat de informatievoorziening aan de raad zo efficiënt, effectief en interessant mogelijk verloopt?
- Hoe voorkom je dat je ondersneeuwt?
- Hoe veranker je dit alles in je werkwijze?

Aanbeveling: bepaal aan de hand van de Lange Termijnagenda welke onderwerpen u eerder en intensiever wilt voorbereiden en vraag u af welke informatie u daarvoor nodig hebt.

Maak hierover onderling afspraken en een planning en informeer het College hierover. Zie samen toe op nakoming van de afspraken. In de bijlage treft u de termijnagenda aan zoals deze nu door de Agendacommissie van Harlingen wordt gehanteerd.

Aanbeveling: deze brief met aanbevelingen bevat geen overdracht van lopende beleidszaken van de “oude” aan de “nieuwe” raad. Wij kunnen ons voorstellen dat u daar wel behoefte aan heeft. Maak gebruik van de bovenbeschreven informatieplicht van B&W jegens de raad en verzoek het College meteen na uw aantreden om u bij te praten over de lopende en in voorbereiding zijnde beleidsdossiers.

Beeldvorming, opinievorming en besluitvorming

Het nemen van (beleids)besluiten wordt vaak gezien als de corebusiness van de gemeenteraad. Echter, voordat de raad een besluit neemt is daar doorgaans een heel proces van beeld- en opinievorming aan vooraf gegaan. Je zult als raadslid immers willen weten hoe inwoners, de achterban, deskundigen, belanghebbenden en potentiële gedupeerden denken over een voorgenomen besluit en je zult willen weten hoe het oordeel is van je collega-fracties (en of je wellicht tot een gezamenlijk standpunt kunt komen).

- Hoe zorg je ervoor dat je beeld compleet is, zodat je een mening kunt vormen over het te nemen besluit?
- Geef je inwoners, de achterban, deskundigen, belanghebbenden en potentiële gedupeerden een rol in de beeldvorming? Zo ja, hoe?
- Hoe kom je aan interessante, effectieve manieren om aan beeldvorming te doen?
- Hoe zorg je ervoor dat in de raad de meningen over een te nemen besluit worden besproken, en wel op zo'n manier en tijdstip dat het mogelijk is elkaar te beïnvloeden?
- Hoe zorg je ervoor dat na de beeld- en opinievorming het besluit wordt genomen op een manier die recht doet aan politieke samenwerking en politieke verschillen maar zonder onnodige herhaling van zetten?

De ervaring leert dat de beeldvorming, opinievorming en besluitvorming per gemeente verschillend worden georganiseerd. Veel gemeenten in Nederland hanteren een versie van het BOB-model: Beeldvorming, Opinievorming en Besluitvorming. Wij bevelen u dan ook aan om bij andere gemeenten op bezoek te gaan en hun werkwijze in de praktijk te bekijken. Lochem en De Wolden hebben beiden een interessante BOB-praktijk ontwikkeld. In de bijlage vindt u een nadere uitwerking van de BOB-systematiek. Deze systematiek biedt uitgelezen mogelijkheden om Burgerparticipatie te laten plaatsvinden in een vroeg stadium van beleid- en besluitvorming.

Kwaliteit van het raadswerk

Het zal duidelijk zijn: raadswerk is een vak. Een vak waarvoor je talent kunt hebben maar wat je voor een groot deel ook kunt leren. Met dat gegeven in het achterhoofd heeft de raad van Harlingen voor de komende raadsperiode geld gereserveerd voor een opleiding en vormingsprogramma van de raad. Dit programma start met de zogeheten Tweedaagse van eind maart 2022. De gezamenlijke Friese griffiers hebben een opleidingsaanbod opgesteld waaraan ook Harlingen deelneemt.

Aanbeveling: investeer dus in uzelf door deel te nemen aan de Tweedaagse, door gebruik te maken van het griffiersaanbod en door suggesties te doen in het presidium.

Aanbeveling: leer van elkaar, help elkaar en werk samen bij de voorbereiding van raadsonderwerpen, ook al verschil je politiek van inzicht. Experimenteer met een buddy-systeem waarin ervaren en startende raadsleden van verschillende fracties elkaar informeren en coachen. Dit komt de onderlinge verhoudingen en de kwaliteit van het raadswerk ten goede; bovendien helpt het bij het beperken van de werkdruk.

Gemeenschappelijke regelingen

Harlingen neemt deel aan een aantal gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. Inhoudelijk zeer verschillend maar met zeker twee overeenkomsten: er gaat veel geld in om en gemeenteraden krijgen er nauwelijks grip op. Meer gemeenten worstelen met de vraag naar sturing op de GR-en waaraan zij deelnemen. Inmiddels zijn daar ook interessante inzichten over ontstaan.

Aanbeveling: in de wetenschap dat eendracht macht maakt, werkt een aantal gemeenteraden samen om grip op regionale samenwerking te krijgen. Bijvoorbeeld met behulp van het stroomlijnen en onderling synchroniseren van procedures. De provincie Drenthe kent hiervan voorbeelden, die het bestuderen en wellicht navolgen waard zijn. Gemeenschappelijke regelingen zijn ook onderwerp van gesprek binnen de Friese griffierskring, dus ook daar kan de samenwerking worden aangekaart. Met name op het vlak van de gemeenschappelijke regelingen kan binnen de raad worden geoefend met vormen van interne samenwerking zoals het werken met raadsrapporteurs. Een voorbeeldaanpak vindt u in de bijlage.

Werkgeverschap

Hoewel geen raadslid zich dat bij zijn of haar kandidaatstelling zal hebben gerealiseerd, is de gemeenteraad ook werkgever. En wel van de raadsgriffie. Deze bestaat in Harlingen uit drie functionarissen, te weten: de griffier (fulltime), de raadsadviseur (25 uur) en de griffiemedewerker (25 uur). Deze griffie ondersteunt uitsluitend de gemeenteraad. Omdat het werkgeverschap onmogelijk uitgevoerd kan worden door 17 raadsleden, kent de raad van Harlingen een Werkgeverscommissie, bestaande uit drie raadsleden. Waar de griffie steun en toeverlaat is voor de raad, is de Werkgeverscommissie steun en toeverlaat voor de griffie. Het is haar taak namens de raad de griffie “aan te sturen” waarbij dient te worden aangetekend dat de verwachtingen van de griffie per fractie of zelfs raadslid sterk kunnen verschillen.

Aanbeveling: vorm een sterke, gemotiveerde werkgeverscommissie die samen met raadsleden, de burgemeester, de griffier, de griffiemedewerkers en P&O zorgt voor raadsbreed gedeelde en raadsbreed afgesproken verwachtingen van de griffie, met de bijbehorende inrichting en werkwijze. Op deze manier creëert u een nuttig en noodzakelijk kader waarbinnen de griffie zijn werk kan doen en waarmee de raad het functioneren van de griffie kan toetsen.

Commissies en voorzitterschap

De raad van Harlingen kent een aantal (sub)commissies. Om te beginnen de Raadscommissie waar de onderwerpen een eerste, beeldvormende behandeling krijgen. Daarnaast bestaan de Agendacommissie (opstellen van de vergaderagenda's en planningen), de Auditcommissie (voorbereiding van financiële onderwerpen), het Presidium (overleg van fractievoorzitters), het Voorzittersoverleg (uitwisselen van ervaringen), een Vertrouwenscommissie (voorbereiding van benoeming en herbenoeming van de burgemeester en het houden van functioneringsgesprekken) en de bovengenoemde Werkgeverscommissie.

Aanbeveling: laat zien wat de meerwaarde is van deze commissies voor de raad en voor raadsleden. Zorg voor een gemotiveerde bezetting ervan, afkomstig uit coalitie- en oppositiefracties. Biedt de voorzitters een voorzitterscursus aan. Tijdens de zogeheten Tweedaagse die meteen na de raadsverkiezingen plaatsvindt wordt u hierover bijgepraat.

Rekenkamercommissie

De raad van Harlingen heeft bij verordening een (bij wet verplichte) rekenkamercommissie ingesteld. Deze onafhankelijke commissie ondersteunt de raad door het uitvoeren van onderzoek naar relevante onderwerpen om zo de kwaliteit van het gemeentebestuur van Harlingen te verbeteren. De rapporten van de rekenkamercommissie bevatten aanbevelingen aan de gemeenteraad. De raad neemt deze aanbevelingen doorgaans over en bespreekt ze met het college van B&W, dat daarmee verbeteringen kan aanbrengen in processen en in het (toekomstige) beleid. De rekenkamercommissie is graag bereid om u mee te nemen in haar werkzaamheden en meerwaarde, en stelt onderzoeksuggesties zeer op prijs.

Tussentijds evalueren in 2024

Regeren is vooruitzien, zo luidt het spreekwoord. Alleen, af en toe terugkijken kan ervoor zorgen dat je met kennis van zaken verder regeert. Ofwel: sta jezelf toe te leren van je ervaringen door die af en toe samen te bespreken. Doe dat in een veilige setting waarin het toegeven van vergissingen niet politiek wordt afgestraft. Een goed moment om als raad te evalueren is halverwege de raadsperiode. Prik dus alvast een rustig moment in 2024!

De komende raadsperiode belooft een interessante en intensieve periode te worden die veel van uw raad zal vragen. Ervaringen van voorgangers kunnen bijdragen aan het succes van de opvolgers. Wij hopen dan ook dat u de inhoud van deze brief zo wilt beschouwen: als welgemeende maar vrijblijvende aanbevelingen van het oude aan het nieuwe gemeentebestuur.

Wij wensen u veel wijsheid, doorzettingsvermogen, plezier en succes toe voor de komende vier jaar!

Harlingen, 24 februari 2022

Namens de gemeenteraad,

Ina Sjerps, voorzitter

Klaas Jan de Regt, griffier

Bijlage 1: Termijnagenda

De Termijnagenda van Harlingen bestaat uit een excel-bestand waarop per maand de in de raadscommissie en raad te behandelen onderwerpen zijn opgenomen. De bron van deze agenda is de ambtelijke organisatie, die de facto samen met B&W de inhoud en de timing van onderwerpen bepaalt. Tegen het zomer- en winterreces loopt de hoeveelheid te behandelen voorstellen op. Hetzelfde geldt voor de maanden voorafgaande aan de raadsverkiezingen. De raad bepaalt momenteel via de agendacommissie niet de termijnagenda maar hooguit zijn vergaderagenda.

Benut de begroting

Om meer aan de voorkant van het beleidvormingsproces te komen en zo mede de termijnagenda te bepalen, zou de raad op basis van de voorstellen in de jaarlijkse programmabegroting een eigen termijnagenda kunnen opstellen. Het verdient aanbeveling te experimenteren met een beperkte jaarlijkse raadsagenda waarop de belangrijkste beleidsonderwerpen (3 à 4) worden geprioriteerd. Gedurende het jaar kan de raad dan in samenwerking met AO en College deze onderwerpen intensief behandelen, bijvoorbeeld met een startnotitie, uitgebreide beeld- en meningsvorming.

Bijlage 2: Beknopte uitwerking BOB-systematiek

Volgens de BOB-systematiek bestaat het besluitvormingsproces van de raad uit drie opeenvolgende fasen:

1. Beeldvorming
2. Opinie- of meningsvorming
3. Besluitvorming

Het onderscheiden van deze drie fasen vergemakkelijkt de voorbereiding en uitvoering van het besluitvormingsproces; hierdoor kan aan iedere fase de zorg worden besteed die noodzakelijk is. De achtereenvolgende fasen verhouden zich als fundament en opbouw: Beeldvorming is het fundament voor de opinievorming; beeldvorming en opinievorming vormen samen de basis voor de besluitvorming.

Fase 1: Beeldvorming

In de beeldvormingsfase verzamelt de raad de informatie die nodig is om zich een mening te kunnen vormen over het onderwerp of voorstel waarover moet worden besloten. De beeldvorming is dus cruciaal en kan bestaan uit verschillende vormen van informatieverzameling: ronde tafelgesprekken, hoorzittingen, expertmeetings, werkbezoeken, inloopbijeenkomsten of presentaties met inwoners, deskundigen, ambtenaren, belanghebbenden, organisaties enzovoort. Het is van belang om een vorm van informatieverzameling te kiezen die het beste past bij het voorstel/onderwerp en de informatievraag van de raad. Het is daarom verstandig om de beeldvormende fase zo vormvrij mogelijk te laten verlopen. Dat biedt de raad meteen ook de mogelijkheid om Burgerparticipatie in praktijk te brengen.

Fase 2: opinievorming (debat)

Als de beeldvormende fase is afgesloten, treedt de fase van opinievorming in: de raadsfracties gaan met elkaar in debat over het onderwerp of voorstel op basis van de informatie die is ingewonnen. Het debat is bedoeld om meningen uit te wisselen en zo mogelijk elkaar te overtuigen. Opinievorming kan goed plaatsvinden in een raadscommissie-setting. De opinievormende fase van een voorstel wordt afgesloten met een conclusie. Deze kan luiden:

- fracties zijn het met elkaar eens; in dit geval kan het voorstel als hamerstuk voor de besluitvorming (raad) worden geagendeerd
- fracties verschillen van mening op te benoemen onderdelen. Daarbij kan zich een duidelijke meerderheid/minderheid aftekenen maar dat is niet altijd het geval. In het geval van zo'n duidelijke meerderheid/minderheid-verhouding die zeer waarschijnlijk niet meer zal veranderen, kan het voorstel als hamerstuk worden geagendeerd voor besluitvorming (raad). In alle overige gevallen wordt het voorstel als bespreekpunt geagendeerd voor besluitvorming (raad)

Als de fase van opinievorming is afgerond met conclusies, is besluitvorming aan de orde. Deze vindt plaats tijdens de raadsvergadering. De agenda bevat hamerstukken en bespreekstukken. Ondanks de term bespreekstukken is het nadrukkelijk niet de bedoeling

om de opinievorming over te doen. Fracties die anderen willen overtuigen van hun standpunt, een compromis willen voorstellen of anderszins de inhoud van het te nemen besluit willen beïnvloeden, nemen hun overwegingen, standpunten en voorstellen op in een motie of amendement waarover discussie en besluitvorming plaatsvindt, waarna wordt besloten over het voorstel. De discussie in de raad over de geagendeerde voorstellen wordt dus gevoerd aan de hand van ingediende moties en amendementen. Deze zullen dus nieuwe elementen (bijvoorbeeld een compromisvoorstel) moeten bevatten ten opzichte van de opinievorming, willen ze worden aangenomen. Uiteindelijk volgt stemming over het voorstel waarna de besluitvorming – daarmee BOB – is afgerond.

Bijlage 3: gemeenschappelijke regelingen (voorbeeldaanpak VDG)

De griffiers in de Vereniging van Drentse gemeenten (VDG) hebben onlangs een Plan aanpak* opgesteld om grip op de Drentse gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Hieronder de hoofdlijn van deze aanpak die momenteel wordt besproken door GR-directies, de colleges van B&W, de raden, de gemeentesecretarissen en de VDG. In hoofdlijnen komt de aanpak neer op:

- Eenduidige procedure in Drenthe voor behandeling van kaderbrieven en ontwerpbegrotingen van GR-en
- Invoeren Najaarsoverleggen (= kaderstellend overleg van raadswoordvoerders en AB-leden van de GR-en)
- Invoeren Intergemeentelijke Deelnemersoverleggen (=overleg van ambtenaren van deelnemende gemeenten, gericht op gemeenschappelijke belangen)
- Vervroegen aanleverdatum kaderbrieven naar 15 december
- Afzien van zienswijzeprocedure voor kaderbrieven
- Invoeren Verantwoordingsgesprekken (AB-leden leggen verantwoording af aan hun raden. Spiegelbeeld van de Najaarsoverleggen)
- Invoeren uiterlijke data voor behandeling P&C-stukken in raden
- Eenduidige vorm voor kaderbrieven voor heel Drenthe
- Invoeren Drentse oplegger GR-en voor kaderbrieven en ontwerpbegrotingen
- Meer grip op financiële uitdijning GR-en
- Invoeren financiële spelregels Drentse GR-en

*zie extra bijlage met PvA