Oplegnotitie **griffie, maart 2023**

Aan: werkgeverscommissie griffier
Aanleiding: verzoek werkgeverscommissie en seniorenconvent t.b.v. reguliere evaluatie griffiefunctie
Doel: toekomstverkenning griffie ter ondersteuning van de gemeenteraad

---

Onderwerpen:

a. Evaluatiegesprek over, en wenselijke ontwikkeling van de raadsondersteuning door de griffie in het reguliere raadswerk (raadspleinen, commissies, werkgroepen)
b. Evaluatiegesprek over, en wenselijke ontwikkeling van de raadsondersteuning door de griffie bij autonome (nieuwe) ontwikkelingen (decentralisaties, participatie, regionalisering e.d.)
c. Strategische keuzes van de raad:
    1. Wil de raad de status-quo handhaven of zijn positie verder gaan profileren
    2. Wil de raad zijn relaties met de samenleving (inwoners, instellingen) versterken
    3. Wil de raad zijn relaties met de regio versterken
d. Voorbereiding op het eventuele gesprek met seniorenconvent en raad t.b.v. het structureren en voor de toekomst bestendigen van de griffie bij de ontwikkeling van het raadswerk in de periode tot 2025, en gewenst vervolg.

Gevraagd: de werkgeverscommissie wordt verzocht uitspraak te doen over:
- de onderwerpen onder a en b ;
- advies te formuleren t.b.v. het onderwerp onder c
- de rol van de werkgeverscommissie t.a.v. onderwerp d.

De werkgeverscommissie vervult de werkgeversrol van de griffier en zijn griffie namens de raad. In dit kader wordt het functioneren geëvalueerd en beoordeeld.
De griffiestructuur bestaat sinds 2003 in zijn huidige vorm en heeft zijn functionaliteit over de afgelopen 15 jaar verder ontwikkeld. Gedurende deze periode zijn er in de praktijk van het lokaal bestuur nieuwe ontwikkelingen opgekomen, die geleidelijk een duidelijke plaats in de bestuurspraktijk hebben ingenomen -of nu aan het innemen zijn- zoals de relatie tussen inwoners en raad (participatie), de relatie tussen gemeenten en andere bestuurslagen (regionaal bestuur) en de decentralisaties (in sociaal domein en nu in de Omgevingswet). In het sociale en fysieke domein alleen al is daarmee in 20 jaar tijd het nodige veranderd, met een steeds grotere rol voor het eigen lokale bestuur. De vraag naar inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van de raad is daarbij veelal impliciet tussen raad en griffie doorontwikkeld. Dit naast de van oorsprong overwegend procedurele en praktische ondersteuning van de raad in de dagelijkse praktijk, die de basis van het griffiewerk is.

Met het oog op deze bestuursperiode is nu de vraag hoe de raad wil vervolgen. Vanuit de griffie zijn vele taken en ondersteuningswensen veelal als vanzelfsprekend opgepakt en ontwikkeld binnen de bestaande mogelijkheden. Het gesprek met de werkgever is nu op dit punt aan de orde om de verwachtingen over en weer te bespreken en kennen. Het gesprek met de werkgever (senioren en raad) is tevens van belang om de voorbereiding op de volgende raadsperiode te richten en te weten welke belang er aan de ondersteuning van de actuele raadsontwikkelingen wordt gehecht. Het is aan de werkgeverscommissie om in dat gesprek te bemiddelen.

Sinds het schrijven van de notitie is er, mede door corona, personeelswisselingen, gemeenteraadsverkiezingen en de tijdelijke verhuizing niet alleen tijd verstreken, maar zijn er ook nieuwe ontwikkelingen die passen in het beeld van deze notitie. Het is goed om deze in beeld te hebben bij het lezen van de notitie.

Met betrekking tot de ambtelijke relaties, is de nieuwe situering van de griffie bij de bestuursvleugel een voordeel gebleken, wat zal worden voortgezet in de nieuwe huisvesting. Hierdoor neemt het ambtelijk overleg echter substantieel toe. Daarnaast, heeft de raad zich, door initiatieven en autonome ontwikkelingen op alle drie de gebieden waar strategische keuzes voorliggen, inmiddels uitgesproken, en zijn er relevante ontwikkelingen.

Met betrekking tot vraag 1, of de raad de status-quo wil handhaven of zijn positie verder wil versterken, heeft de raad er inmiddels voor gekozen om door toepassing van de Duisenberg-methode zijn overall-informatiepositie te verbeteren.
Met betrekking tot vraag 2, of de raad zijn relaties met de samenleving wil versterken, heeft de raad inmiddels met het initiatiefvoorstel Langetermijnvisie Participatie democratie het stuur gegrepen om via gebiedsbezoeken en ontvangsten op het gemeentehuis de relaties daadwerkelijk te versterken.
Met betrekking tot vraag 3, of de raad de relaties met de regio wil versterken is de raad met het initiatiefvoorstel Bereikbaarheid Bollenstreek, maar ook met de leidende rol van de raad HLMR in het AM-raadsledenplatform en de MRA-raadstafel al prominent in positie gekomen in de relaties met de regio. Door de aanstaande wetswijziging in de Wgr wordt er contact gelegd met raden uit de VRK en andere raden, als partners in de diverse Wgr-samenwerkingsverbanden.

Deze ontwikkelingen met de logischerwijze vele bijbehorende taken en ondersteuningswensen zijn, evenals eerder, door de griffie getracht op te pakken binnen de bestaande mogelijkheden, maar lukt momenteel gezien de huidige bezetting en het (nog) niet maken van strategische keuzes, niet zonder de inzet van een extra inhuur-medewerker.

Notitie 2025

Strategische keuzes van de Raad,
bouwstenen voor het griffieplan

Notitie ter bespreking met de Werkgeverscommissie griffier, ter eventuele behandeling in het seniorenconvent van de raad en beleidsbepaling door de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Juli 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. **De belangrijkste politiek-bestuurlijke en ambtelijke relaties in het licht van externe ontwikkelingen en interne verhoudingen**

2.1. *Externe ontwikkelingen*
2.1.1 *Participatieve democratie*
2.1.2 *Regionalisering*

2.2 *Interne verhoudingen*

3. **Politiek-bestuurlijke relaties en ambtelijke relaties met kansen en risico's voor de rol van de raad**

3.1.1 *Relaties raad als orgaan met samenleving*
3.1.2 *Relaties griffie met samenleving*

3.2.1 *Relaties raad met regio*
3.2.2 *Relaties griffie met regio*

3.3.1 *Relaties raad met college*
3.3.2 *Relaties griffie met organisatie*

4. **Opties om ondersteuning raad vorm te geven: griffie in veelvoud**

4.1 *Wat-vraag 1: Bouwstenen voor de ondersteuning raad bij het versterken van de relaties als bestuursorgaan met de samenleving*

4.2 *Wat-vraag 2: Bouwstenen voor de ondersteuning raad bij het versterken van de relaties met de regio*

4.3 *Hoe-antwoord: Bouwstenen versterken relaties griffie met organisatie*

5. **Afsluitend: strategische keuzes van de raad en de ondersteuning die de raad daarbij wenst**

5.1 Wil de raad de status-quo handhaven of kiest hij voor het verdergaand profileren van zijn positie?
5.2 Wil de raad zijn relaties met de samenleving versterken?
5.3 Wil de raad zijn relaties met de regio versterken?

Bijlagen:

a. Geactualiseerd overzicht van werkzaamheden op de griffie

1. Inleiding

Nu een nieuwe raadsperiode nadert, is dit een natuurlijk moment om de wijze waarop de ondersteuning van de raad plaatsvindt tegen het licht te houden. Daar komt bij dat Haarlemmermeer per 1 januari 2019 fuseert met Haarlemmerliede-Spaarnwoude met onder meer als gevolg dat de huidige griffie door de samenvoeging van beide griffies met 28 uur per week wordt versterkt.

In deze notitie wordt een analyse gemaakt van de huidige situatie van het bestuur dat de raad voert en die de griffie ondersteunt. We kijken daarbij naar de externe ontwikkelingen die de komende jaren worden verwacht. Wat betekenen die voor de belangrijkste politiek-bestuurlijke en ambtelijke relaties binnen de gemeente? En wat betekent dat voor de relaties met de samenleving en in de regio?
De relaties die kansen bieden of risico's in zich dragen voor de rol van de raad zijn de aanknopingspunten voor een mogelijke verandering in de wijze waarop de griffie de raad ondersteunt. Daarbij geldt het adagium: de griffie laat aan de raad zien wat er speelt en kan, de raad beslist over de eigen rolinvulling en daaruit voortvloeiende gewenste griffie-ondersteuning en vervolgens vult de griffie deze ondersteuning in.

Uitgangspunt voor elke ondersteuning is dat de griffie in ieder geval de basistaken verricht ten aanzien van de voorbereidingen, ondersteuning en afhandeling van vergaderingen en bijeenkomsten van de raad. Omdat de hiervoor noodzakelijke inzet en de betekenis voor een goed functionerende democratische besluitvorming nogal eens wordt onderschat, wordt hier benadrukt dat het om een veeleisend pakket taken gaat dat onder hoge tijdsdruk met amper marge voor fouten en voor iedereen direct zichtbaar moet worden uitgevoerd. Eventuele additionele taken van de griffie zijn onmogelijk zonder dit fundament.

Na de beschrijving van de belangrijkste relaties en meer specifiek de relaties met kansen en risico's voor de rol en positie van de raad, worden bouwstenen beschreven voor de wijze waarop de ondersteuning van de raad vorm kan krijgen. De keuzes die de raad maakt zijn derhalve leidend voor de ondersteuning die de griffie organiseert.

2. De belangrijkste politiek-bestuurlijke en ambtelijke relaties in het licht van externe ontwikkelingen en de interne verhoudingen

Om een beeld te krijgen van de vragen en mogelijkheden die de komende jaren op raad en griffie van Haarlemmermeer afkomen, zijn de belangrijkste relaties en verbindingen binnen het speelveld in kaart gebracht. Daarbij is een gemeente-centrisch perspectief gehanteerd, waarbij de bestuursorganen en hun ondersteuning centraal staan. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid is het bestuursorgaan burgemeester niet apart opgenomen. Bezien zijn de relaties tussen raad, college, organisatie, griffie en tussen deze vier en de samenleving en de regio. De regio is daarbij toegespitst op de MRA.

2.1 Externe ontwikkelingen

De belangrijkste externe ontwikkelingen die op de raad afkomen zijn verwachte veranderingen op het gebied van participatieve democratie en regionalisering. Het zijn geen nieuwe ontwikkelingen, wel kan worden verwacht dat de effecten ervan in de periode 2020-2025 steeds sterker voelbaar zullen zijn.

2.1.1 Participatieve democratie

Bij *participatieve democratie* gaat het om de wijze waarop vanuit de samenleving actief oplossingen worden gezocht en gevonden voor maatschappelijke vraagstukken en actief kansen worden gepakt. Ook betreft participatieve democratie de rol en positie van maatschappelijke actoren in democratische besluitvormingsprocessen.

Een actuele en specifieke ontwikkeling waarbij participatie opnieuw wordt bekrachtigd is de komst van de Omgevingswet, waarin veel meer dan nu de nadruk ligt op het faciliteren en meebewegen met maatschappelijke initiatieven op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen.
Als de gemeentelijke overheid in veel mindere mate initiator wordt en veel minder dominant de actor is die ruimtelijke ontwikkelingen bepaalt, heeft dit gevolgen voor de politieke sturingsruimte van een gemeenteraad en daarmee voor diens rol en positie.

Voor de gekozen lokale volksvertegenwoordiging roept dit vragen op over de eigen rol, taak en positie, waarover de raad zijn eigen visie op de participatieve democratie kan bepalen.
In het klassieke model initieerde de politiek en reageerde de samenleving. Als dat wordt omgedraaid, is er dan nog een rol voor de raad, en zo ja wat is dan die rol van de raad?
De visie hierop kan de raad bepalen aan de hand van vragen zoals:

- Afwegingen op het politieke niveau zijn niet nodig als oplossingen vanuit de samenleving aangedragen worden? Indien de samenleving zelf een oplossing heeft is de dan een afweging van de raad materieel nog wel mogelijk ?
- Bij welke typen van vraagstukken wil de raad de politieke afwegingen blijven maken (en waarom)?
  En bij welke type onderwerpen e/o afwegingen wordt een bepaald niveau van participatie in de besluitvorming door de raad ingezet betrokken.
- Veel contacten over kwesties tussen bewoners en gemeente lopen via de organisatie en eventueel het college. Welke taak heeft de raad daar nog bij?
- Hoe bewaak je in de euforie van een door de samenleving aangedragen plan kernwaarden als representativiteit van de initiatiefnemers en de afweging met andere belangen?
- De lokale politieke beleidsruimte is al niet groot, met een krachtige speler als “de samenleving” erbij wordt de politieke keuzeruimte nog kleiner. Grond-, gemeente- en kieswet laten echter ruimte aan een onbeperkt aantal partijen: waarop profileren politieke partijen en hun raadsfracties bij onderwerpen waarvan de inhoudelijke beslissing niet meer leidend is?

2.1.2 Regionalisering

Regionalisering, hier toegespitst op de MRA, is een serieuze bedreiging voor de lokale autonomie van gemeenten in de regio en voor de rol van de raad als hoogste orgaan binnen die gemeenten, als de raad zelf geen positie inneemt. Daarmee is de vraag hoe de raad zich wil verhouden tot de ontwikkeling van regionalisering en regiobestuur, dat oploopt tot en met het mesoniveau van de MRA.

Regio-overleggen als de MRA zijn het paradoxale gevolg van de afschaffing van de WGR+-regio’s enige jaren geleden omdat deze te weinig democratisch zouden zijn.[1] Met het wegvallen van de wettelijke structuur zijn nu “ongeregelde” netwerkoverleggen ontstaan, waarop sturing en controle door gemeenteraden lastig is vorm te geven. Via vooroverleggen in AM-verband proberen de gemeenten in deze sub-regio hun inbreng in de MRA af te stemmen en zo een sterkere positie in te nemen. Hoewel AM wel een wettelijke grondslag en structuur heeft via de WGR, is voor de raad sturing daarop al een uitdaging maar ook een kans: Naarmate de MRA zich op voor Haarlemmermeer belangrijke terreinen als mobiliteit, infrastructuur, economie of woningbouw meer gaat manifesteren, stijgt het belangrij dat de gemeenteraad in positie komt minimaal evenredig mee. Van reactief op vraagstukken over het hoe, naar proactief op vraagstukken over het wat. Van ‘laatste toevluchtsoord’ voor inwoners en instellingen, naar vertegenwoordiging van de samenleving.

Voor beide externe ontwikkelingen geldt dat de raad en daarmee de griffie deze ontwikkelingen niet kan negeren. Er gebeuren al diverse zaken op dat vlak en er zijn ook experimenten geweest, maar de komende jaren vraagt dit (nog) meer aandacht en het maken van duidelijke keuzes in de positionering van de raad en de ondersteuning van de raad

[1] De WGR+ regio’s kwamen uit diverse evaluaties naar voren als succesvolle samenwerkingsvormen. Ondanks deze positieve evaluaties zijn ze afgeschaft. Zie voor een poging deze afschaffing te verklaren: http://www.decentraalbestuur.nl/images/bijdrage_castenmiller_peters.pdf

2.2 Interne verhoudingen

De interne relaties tussen raad, college, griffie en organisaties zijn wel aangeduid als bestuurlijk monisme en ambtelijk dualisme. Dat gaat dan natuurlijk niet om de formele betekenis van monisme en dualisme[2].

Met bestuurlijk monisme wordt hier gedoeld op de politiek breed geaccepteerde dominante rol van het college in combinatie met een beperkte materieel eigenstandige rol van de raad bij kaderstelling en bij controle, nauwelijks of geen agendasettende rol van de raad en een grote unanimiteit bij besluiten over collegevoorstellen. Ambtelijk dualisme verwijst naar de scheidslijnen tussen organisatie en griffie, contacten die zich beperken tot stukken die direct het informatieverkeer tussen college en raad raken en voorstellen van het college aan de raad, het vrijwel ontbreken van contacten tussen organisatie en griffie, inzicht in planning van lopende of startende beleidstrajecten en het sterke gevoel van gescheiden werelden.

De waardering van deze relaties is niet eenduidig. Binnen de *bestuurlijke verhoudingen* kan de raad zich meer manifesteren, meer politieke ruimte creëren, een duidelijker stempel op het beleid drukken en daarmee zichtbaar het hoogste orgaan zijn.

Er zijn echter binnen de raad noch samenleving duidelijke signalen dat een dominantere rol van de raad gewenst wordt. Het is daarmee de vraag of dit een oplossing voor een niet gezien en wellicht niet bestaand probleem is, of het adresseren van een latent gebrek aan regie en coördinatie.

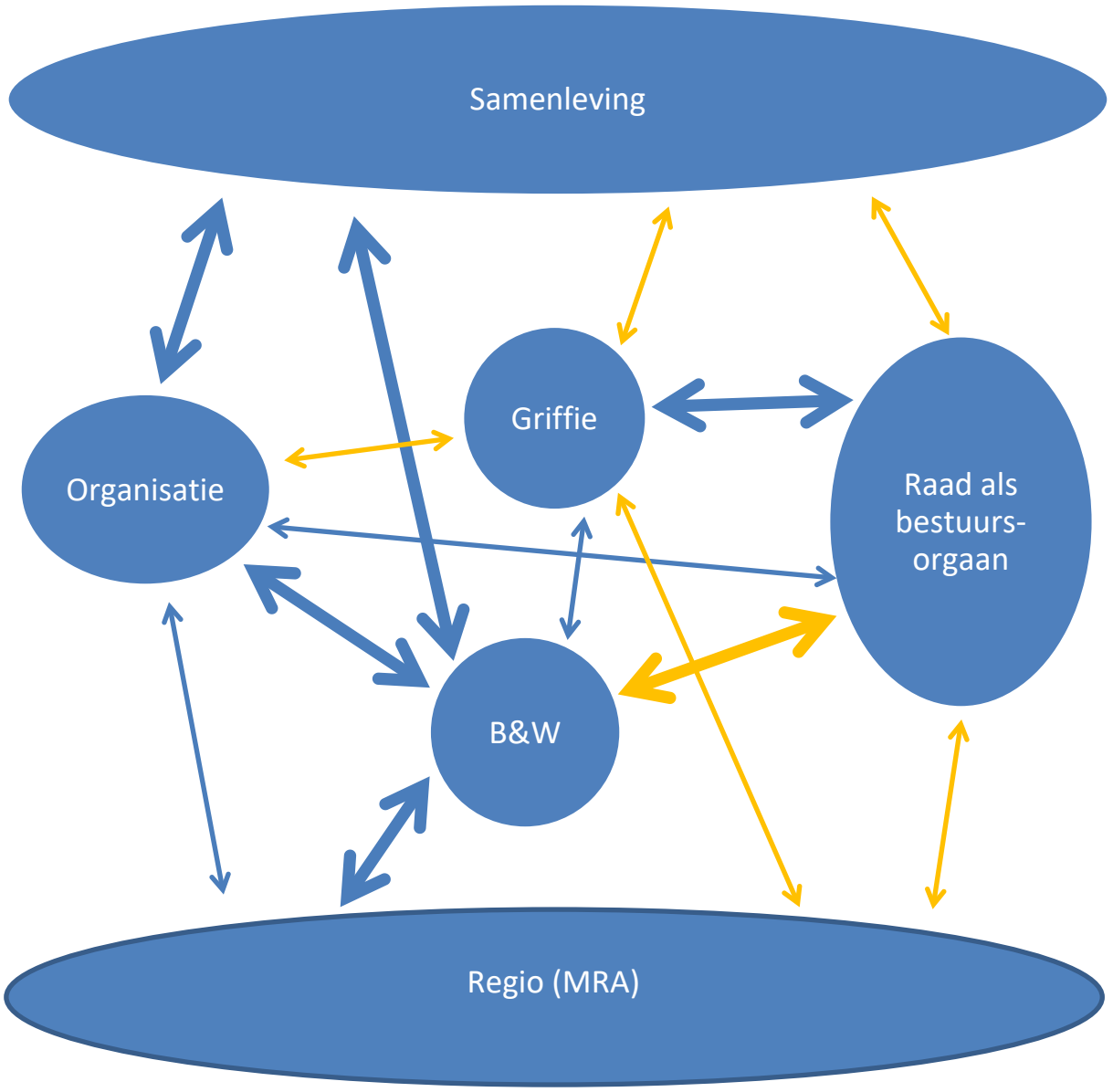
Door de aard van de *ambtelijke relaties* zit de griffie sterk aan het eind van de pijplijn: weinig mogelijkheden om nog bij te sturen als er ongerechtigheden in stukken zitten, om vroegtijdig te sturen op verloop en inrichting van besluitvormingsprocessen, om inkleuring te geven aan vragen of verzoeken vanuit de raad, etc. Die scheidslijn is tegelijk ook een zekerheid dat de griffie echt van en voor de raad is.

[2] Voor de liefhebbers nog even de formele betekenissen. Monisme: bevoegdheden van het uitvoerende orgaan zijn volledig afgeleid van die van het vertegenwoordigende orgaan en leden van het uitvoerende orgaan zijn tevens lid van het vertegenwoordigend orgaan. Dualisme: uitvoerend en vertegenwoordigend orgaan hebben eigen door de wet geattribueerde bevoegdheden en leden van het ene orgaan zijn geen lid van het andere.

3. **Politiek-bestuurlijke en ambtelijke relaties met kansen en risico's voor de rol van de raad**

Vanuit de twee externe ontwikkelingen en de twee interne relaties kan de basis worden gelegd voor een antwoord op de vraag: *Wat voor ondersteuning wil de raad de komende jaren en hoe kan de griffie daar invulling aan geven.*
Sommige relaties zijn intensief of juist beperkt en er is geen aanleiding die te herbezien. Andere nu intensieve of juist beperkte relaties bieden kansen en risico's, wat reden kan zijn deze tegen het licht te houden. Schematisch is dit weergegeven in figuur 1. Voor het gesprek met de raadsleden, in de vorm van de werkgeverscommissie, seniorenconvent en raad kan het accent worden gelegd op de relaties vanuit de raad als bestuursorgaan.
Voor een gesprek binnen de griffie over de toekomst biedt dit schema aanknopingspunten voor het vormgeven van de gewenste ondersteuning.. Hoe de relaties tussen griffie en organisatie vorm krijgen, is primair een ambtelijke verantwoordelijkheid die bij griffier en secretaris ligt. Zolang deze relaties de door de raad gewenste ondersteuning maar faciliteren.

Figuur 1 **Typering relaties bestuursorganen, ondersteuning, samenleving en regio**



Voor het denken over een toekomstbestendige griffie gaat de aandacht uit naar de zes oker gekleurde pijlen uit figuur 1. Dit zijn de relaties die kansen bieden of risico in zich dragen voor de rol en positie van de raad.*3.1 .1 Relaties raad als orgaan met samenleving*

Zoals geschetst zijn er signalen dat de zogeheten participatieve democratie sterker wordt. Dat roept vragen op over de rol en positie van de gemeenteraad. Ook als om het deftig te zeggen de institutionele arrangementen zoals vastgelegd in met name de Grondwet, Gemeentewet, Kieswet en WGR onveranderd blijven en sterker zijn dan wat volgens sommigen weinig meer is dan een hype, kan de brede discussie over participatieve democratie aanleiding zijn de relaties tussen de raad als bestuursorgaan en de Haarlemmermeerse samenleving tegen het licht te houden. Het veelkernige karakter van de gemeente met grote verschillen tussen die kernen biedt mogelijkheden om de raad zowel een verbindende als een intermediaire rol te geven. Nadrukkelijk gaat het hierbij om de raad als bestuursorgaan: individuele raadsleden en fracties hebben hun eigen netwerken en contacten in de samenleving, hier gaat het om de wijze waarop signalen, wensen of plannen vanuit de samenleving bij de raad als geheel terechtkomen. Het gaat om vragen als: kunnen zulke signalen rechtstreeks bij de raad terechtkomen of gaat dat altijd naar de organisatie en / of B&W en komt deze alleen bij de raad als het een beleidsverandering of budgettaire kwestie betreft? Vormen de wijks- en dorpsraden voor dergelijke zaken een soort plaatsvervangende sub-lokale gemeenteraden? Is er ruimte om verschil in vorm aan te nemen voor wijk- en dorpsraden? Met de fusie van Haarlemmermerliede-Spaarnwoude is in het fusie document bijvoorbeeld aangegeven dat de stringente wens voor een eigen GebiedsRaad wordt onderzocht en van advies wordt voorzien.
Hoe wordt het sub-lokale belang derhalve afgewogen tegen andere belangen die spelen? Is het voldoende om elke wijk- of dorpsraad een eigen jaarlijks budget te geven om mee te werken of speelt er meer? Hoe voorkom je het grote-bekken-syndroom, dus dat de degenen met de meeste bestuurlijke, politieke of administratieve competenties automatisch het meest voor elkaar krijgen?

De Omgevingswet is een extra aanleiding om de relaties van de raad als orgaan met de samenleving te doordenken. In de filosofie van die wet ligt veel meer dan nu de nadruk op ontwikkelings-initiatieven vanuit de samenleving, waar de (lokale) overheid vervolgens op reageert en deze zo mogelijk ondersteunt. Het omgevingsplan is uiteindelijk straks het belangrijkste kader om initiatieven aan te toetsen. Dat omgevingsplan moet passen in de omgevingsvisie. Dit zijn de beleidsdocumenten waarbij de formele rol van de raad duidelijk is. Hoe echter die rol van de raad zal zijn als er straks vanuit bewoners of bedrijven initiatieven komen, moet nader worden ingevuld.
De route initiatiefnemer -> eventueel wijkraad –> gebiedsmanager –> organisatie –> college is denkbaar en waarschijnlijk in veel gevallen adequaat, waarbij het college uiteindelijk formeel beslist binnen de kaders van het omgevingsplan. Vragen die de raad hierbij voor zijn visie kan benutten zijn bijvoorbeeld:
- In welke gevallen wil de raad een rol spelen en op welk moment in het proces?
- Kunnen de reeds aanwezige werkvormen zoals politiek café, de raad fietst, raadslid in de klas, ervaar de raad, etc. hieraan worden gekoppeld?
-Hoe blijft of komt de raad als orgaan in positie om te sturen op de belangenafwegingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen?
-Welke rol kunnen bestaande verbindingen, zoals met wijk- en dorpsraden hierbij spelen?
-Durft de raad te differentiëren naar de mate waarin kernen en wijken zichzelf kunnen en willen organiseren?

Tegen het licht van deze vragen is er aanleiding de komende jaren de relaties tussen de samenleving en de raad als bestuursorgaan te doordenken en eventueel te herzien.

3.1.2 Relaties griffie met samenleving

Om de relaties van de raad als bestuursorgaan met de samenleving te kunnen ondersteunen, heeft de griffie contacten in de samenleving nodig.

Samenleving wordt daarbij in de breedste zin gedefinieerd: bewoners, wijk- en dorpsraden, ,bedrijven, instellingen, belangenverenigingen e.d.

Betrokkenen moeten de griffie kennen en weten te vinden, de griffie moet relaties kunnen leggen met actoren die bij een vraagstuk relevant zijn, indien en naarmate de raad zijn functie meer profiel geeft Een voorbeeld is de huidige ontwikkeling van relaties tussen de raad en de wijk- en dorpsraden, Themabijeenkomsten die in 2018 in samenwerking met een WDR worden georganiseerd en het bezoeken van de kernen bij raadsdagen als 'De raad fietst', die de griffie in samenwerking met de WDR-en en gebiedsmanagers organiseert.

Afgeleid van de wijze waarop de raad invulling wil geven aan de relaties met de samenleving, geeft ook de griffie daar vorm aan. Dit kan vele werkvormen aannemen, waarbij steeds de vraag is of er proactief, uitnodigend, afwachtend, in vaste overlegmomenten, gestructureerd, ad hoc, samen met de gebiedsmanager of juist niet etc. wordt ingezet.

Al naar gelang de keuzes die de raad op de thema's uit deze notitie maakt stelt dit aanvullende eisen aan de capaciteit op de griffie, voor het onderhouden van relaties, oriënteren op ontwikkelingen en het voorbereiden, organiseren en communiceren van activiteiten en bijeenkomsten in op maat gesneden werkvormen.

3.2.1 Relaties raad met regio

Een van de meest complexe vraagstukken dat op decentraal niveau in Nederland de laatste vijftien jaar is ontstaan, betreft de mogelijkheid van sturing en controle door raden op verbonden partijen. De WGR geeft enige formele handvatten, maar dat is op zijn best de ondergrens: minder mag niet. Meer kan, maar vereist een creatieve en actieve rol van de betrokken gemeenteraden. Voor regionale samenwerkingsverbanden zoals de MRA is het nog ingewikkelder, omdat er geen wettelijk regime geldt en ook geen duidelijk vastgelegde structuur met gedefinieerde rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De keerzijde van dit soort soms zo bejubelde netwerkorganisaties is het ontbreken van een democratische inbedding. Het kan verworden tot een bestuurlijke verdwijnput, terwijl het in het geval van de MRA gaat om majeure dossiers. Sturing en controle van de raden hierop kan op uiteenlopende manieren vorm krijgen, juist omdat er geen wettelijke bepalingen zijn. Versterking van sturing en controle kunnen echter alleen worden gerealiseerd als de raden die positie opeisen en innemen. Zolang elke raad de regio alleen binnen de eigen gemeentelijke systematiek beziet, blijft het democratisch gat bestaan. Voorbereidingen op standpunten zoals in het geval van Haarlemmermeer in AM-verband zijn een eerste en zeker geen onbelangrijke stap naar meer sturing en controle: het laat zien dat de raden een rol kunnen spelen én dat dit niet eenvoudig is. Voor de komende jaren kan deze "voorwas" in sub regio's verder worden uitgewerkt.

Een stap verder is om te proberen raadssturing op het niveau van de regio als geheel te ontwikkelen. Dat vergt onder meer het leggen van contacten met alle andere raden, vormen van sturing ontwikkelen en opzetten, draagvlak creëren, uitproberen, aanpassen, etc.

De vraag is hier of de raad een volgende rol wil spelen en reageert, of vooruit wil kijken en acteert.

Gedurende deze raadsperiode is de SRA overgegaan in de Vervoersregio, waar de raad inhoudelijk

grote betrokkenheid op genomen besluiten bij heeft getoond. En de ontwikkeling voor regionale samenwerking is eveneens vanuit de raad van Haarlemmermeer ingezet d.m.v. de regionale samenwerking in AM-verband en de inzet vanuit de werkgroep MRA. De ondersteuning vanuit de griffie sluit daar inherent en direct op aan.
De vraag is of de raad van Haarlemmermeer wil besluiten om zich daar als regiogemeente blijvend en leidend voor in wil zetten en capaciteit voor de structurele ondersteuning beschikbaar maakt.

3.2.2 Relaties griffie met regio
Momenteel is ongeveer een halve fte aan griffie-capaciteit gemoeid met de ondersteuning van de raad op regionaal vlak. De invulling die de raad aan deze relaties geeft, bepaalt de werkzaamheden van de griffie op dit vlak. Het verdere uitwerken en verdiepen van de voorbereidingen via de AM-regio is een ontwikkeling die ook in de komende jaren aandacht van de griffie vraagt.
Als de raad besluit tot meer inspanningen voor democratische sturing en legitimatie op het niveau van de gehele MRA, zal dit direct gevolgen hebben voor de beschikbare capaciteit op de griffie. Dan moeten er relaties worden ontwikkeld met alle andere griffies, voorbeelden worden opgehaald uit andere delen van het land, initiatieven worden genomen, coalities gesmeed, etc.
Wat betreft competenties vereist dit van de griffie een voldoende vermogen om overzicht te creëren (helicopterview) in het denken over regionale samenwerking, het vraagt ook voldoende kennis en kunde over mogelijkheden op dit gebied en om zowel strategische vaardigheden om hierop coalities te sluiten als praktische vaardigheden om het naar praktische activiteiten te vertalen.
De vraag is of de raad van Haarlemmermeer op dit thema de ingezette weg wil vervolgen en uitbouwen.

3.3.1 Relaties raad met college
Zoals eerder geschetst zijn de huidige relaties tussen raad en college te karakteriseren als bestuurlijk monistisch in de niet-formele zin: een dominant college, een beperkte materieel eigenstandige rol van de raad bij kaderstelling en bij controle, nauwelijks of geen agendasettende rol van de raad en een grote unanimiteit bij besluiten over collegevoorstellen. Dit is een bestuurscultuur die in de loop der jaren is gegroeid en kennelijk past bij de gemeente Haarlemmermeer. De beoordeling hiervan kan verschillen. De griffie kan de raad het beeld van deze verhoudingen tonen, maar veel verder dan dit reikt de invloed van de griffie niet. Als er al een verandering in de bestuurlijke verhoudingen wenselijk is, zal dit vanuit de raad in gang gezet moeten worden. De griffie kan vervolgens het proces ondersteunen en bevorderen, maar de werkelijke gedragsveranderingen zijn aan de raad en in het verlengde daarvan aan het college.
De vraag is hier of de raad van Haarlemmermeer een leidende rol in de volksvertegenwoordiging wil innemen, of de per periode zittende coalitie welwillend ondersteunt.

3.3.2 Relaties griffie met organisatie
De relaties tussen griffie en organisatie zijn eerder geduid als ambtelijk dualisme: gescheiden werelden, contacten grotendeels gericht op formele besluitvormingsprocessen met de griffie nadrukkelijk aan het eind van de ambtelijk-bestuurlijke pijplijn. Het kan een waarborg betekenen dat de griffie volledig ten dienste staat en gericht is op de raad. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld vroegtijdige signalering van kansen of problemen rondom stukken en vroegtijdige sturing op het

proces van besluitvorming niet mogelijk zijn. Dit soort middelen om de positie van de raad te versterken kunnen nu niet worden ingezet.

De fysieke locatie van de griffie onderstreept en versterkt de afstand tot de organisatie. Voor raadsleden is het overigens een handige plaats: ze kunnen eenvoudig naar binnen lopen. Ten gevolge van de verbouwing verandert binnenkort in elk geval tijdelijk de fysieke positie van de griffie ten opzichte van de organisatie. In de tijdelijke huisvesting zit in beginsel iedereen bij elkaar. Het kan aanleiding zijn de eigen positionering van de griffie in het proces te heroverwegen en meer inhoudelijke relaties met de organisatie te leggen. Uiteraard kan dit niet een louter eenzijdig worden opgepakt: verandering van het samenspel organisatie – griffie betekent veranderingen aan twee kanten. Het initiatief kan wel bij de griffie liggen. Zou ervoor worden gekozen structureel ook meer inhoudelijke contacten met de organisatie te leggen, dan vereist dat van griffiemedewerkers voldoende kennis en kunde. Ze hoeven geen vakspecialisten te zijn, maar moeten wel in staat zijn op hoofdlijnen mee te kunnen praten en denken over alle voorkomende beleidsdossiers.
Voor de griffie betekent dit een kans om te investeren op inhoud- en betrekkingsniveau in de samenwerking met de organisatie.

4. Opties om ondersteuning raad vorm te geven: griffie in veelvoud

In het voorgaande is enkele keren gesproken over de rolinvulling van de raad. De raad kan bijvoorbeeld meer of minder de agenda van het college volgen. De gemeenteraad bestaat echter uit 39 raadsleden die het niet op voorhand eens zullen zijn over de gewenste rolinvulling van de raad. Sommige raadsleden zijn vooral gericht op signalen uit de samenleving, zien het als hun rol om die in het politieke proces in te brengen en willen voorstellen van het college best behandelen maar het politieke zwaartepunt ligt voor hen toch in die maatschappelijke signalen. Andere raadsleden kiezen een paar dossiers waar ze de tanden in zetten en zich breed op willen oriënteren: wat gebeurt er in Haarlemmermeer op dat vlak, wat er gebeurt er elders, welke alternatieven zijn er, etc. Natuurlijk moeten tijdens het raadsplein collegevoorstellen aan bod kunnen komen, maar die hebben als de vergadertijd beperkt is niet noodzakelijk voorrang op eigen voorstellen of onderwerpen. En als een "eigen" dossier op de agenda staat is niet louter het collegevoorstel en de onderliggende informatie leidend. Weer andere raadsleden stellen zich op het standpunt dat in het coalitieakkoord de hoofdlijnen en kaders zijn vastgelegd en dat het college er voor heeft te zorgen dat een en ander wordt gerealiseerd – zij zien de centrale rol van de raad als het volgen of het college dat voor elkaar krijgt op de manier zoals afgesproken. Het is een onvolledige schets, het zijn karikaturen, het is ook situationeel bepaald en het loopt meestal door elkaar en in elkaar over, maar het laat wel zien dat er niet zomaar zoiets is als "de" rolinvulling van de raad. Het adagium uit de inleiding: "de griffie laat aan de raad zien wat er speelt en kan, de raad beslist over de eigen rolinvulling en daaruit voortvloeiende gewenste griffie-ondersteuning en vervolgens vult de griffie deze ondersteuning in", wordt daarmee ook complexer. Een breed gedragen opvatting over de belangrijkste aspecten van die rolinvulling is al veel. Wanneer in het navolgende wordt gesproken over een keuze van de raad voor een rolinvulling, wordt gedoeld op een substantiële meerderheid. En in de voorbereiding op het vormen van zo'n meerderheid of juist aansluitend in de uitvoering ervan kan een "kopgroep" voor de griffie belangrijk zijn.

De analyse van de belangrijkste politiek-bestuurlijke en ambtelijke relaties in termen van kansen en risico's voor de rol en positie van de raad biedt handvatten voor de vormgeving van de ondersteuning en daarmee de inrichting van de griffie. Van de zes beschreven relaties blijft de relatie tussen raad en college ("bestuurlijk monisme") verder buiten beschouwing. Het is een stevig geworteld cultuurelement dat binnen college en raad weinig of niet wordt geproblematiseerd en er is geen aanleiding te veronderstellen dat deze relatie de komende jaren wezenlijk van karakter zal veranderen. Uit de andere vijf relaties komen mogelijke bouwstenen voor aanpassingen in de ondersteuning vanuit de griffie. De bouwstenen worden los beschreven, maar dienen wel in samenhang te worden bezien omdat ze elkaar veelal kunnen versterken dan wel qua capaciteit juist niet tegelijkertijd kunnen.

Wat de griffie ook gaat doen, de essentie blijft het werk ten aanzien van de voorbereidingen, ondersteuning en afhandeling van vergaderingen en bijeenkomsten van de raad. Alle andere werkzaamheden en taken van de griffie zijn onmogelijk zonder dit fundament. Bovendien heeft extra inzet ten behoeve van een bepaalde ontwikkeling of vraag bijna altijd ook een kwantitatief effect: ander werk kan niet worden gedaan of er zijn meer handen nodig.

4.1 Wat-vraag 1: Bouwstenen voor de ondersteuning raad bij het versterken van de relaties als bestuursorgaan met de samenleving

Indien de raad als bestuursorgaan ervoor kiest de relaties met de samenleving te versterken, vraagt dit van de griffie een sterkere externe oriëntatie, kennis van alle huidige mogelijkheden en experimenten ten aanzien van participatie, het kunnen signaleren van kansen vanwege een actuele kwestie die opkomt en de creativiteit om daar op in te spelen. Een goed netwerk buiten het gemeentehuis met daarin onder meer de dorps- en wijkraden, belangenorganisaties en de gebiedsmanagers is onontbeerlijk. Verder is hiervoor een goed netwerk *binnen* de organisatie nodig: weten wat er speelt, een zodanige verstandhouding opbouwen dat organisatie en griffie samen kunnen optrekken, over en weer los durven laten in combinatie met niet te beroerd zijn om even bij te springen, etc. Mogelijk dat richting de raad zeker in het begin herhaaldelijk het verschil benadrukt moet worden tussen contacten van afzonderlijke raadsleden en fracties met maatschappelijke actoren enerzijds en dergelijke contacten vanuit de raad als bestuursorgaan. Overwogen kan worden de komst van de Omgevingswet hieraan te verbinden als min of meer concrete casus.

Meer inzet van de griffie hierop vraagt naast kwantitatieve inzet ook kwalitatief het een en ander: een externe oriëntatie, kennis van participatieve methoden, het kunnen opbouwen en onderhouden van externe en interne netwerken en een grote mate van creativiteit en flexibiliteit. Indien hier de komst van de Omgevingswet aan wordt verbonden, is voorts kennis van die wetgeving noodzakelijk.

4.2 Wat-vraag 2: Bouwstenen voor de ondersteuning raad bij het versterken van de relaties met de regio

Als de raad ervoor kiest de sturing en controle op de regio (concreet MRA) te versterken, zijn twee wegen denkbaar. De eerste route is het verzwaren van de "voorwas[3]" in AM-verband. Het verder versterken van die weg vraagt van de griffie in beperkte mate extra inzet, waarschijnlijk vooral op het "zendingsvlak": andere griffiers in de regio en vooral andere raden in de regio overtuigen van het belang en hen wijzen op sturings- en controlemogelijkheden, bijvoorbeeld geïnspireerd door het ROB-rapport Wisselwerking.[4] Ook het meekrijgen van de Haarlemmermeerse raad om dergelijke mogelijkheden uit te proberen is een taak en noodzakelijke vaardigheid.

Complexer wordt het als de raad ervoor kiest ernaar te streven de sturing op en controle van de MRA te tillen naar de regio als geheel. Dat vraagt van de griffie een aanzienlijke inzet: relevante regionale coalities bouwen, "zendingswerk" en kennis en kunde van opties om sturing en controlemechanismen te ontwikkelen voor een netwerkorganisatie als MRA. Ook is het nodig om een netwerk binnen de organisatie op te zetten om tijdig regionale vraagstukken te kennen en in goed overleg over en weer de mogelijke rol van de gemeenteraden (meervoud!) daarbij te bepalen. Bij dat alles is een groot politiek-bestuurlijk gevoel nodig, want onvermijdelijk zal een grotere rol van de raden bij de MRA niet overal met gejuich worden ontvangen.

---

[3] Zie ook pagina 8 : sturingsvraagstuk m.b.t. raad en regio,

[4] ROB, december 2015. *Wisselwerking*. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking/Wisselwerking_Adviesrapport_201512.pdf

Het gaat voor wat betreft de extra inzet van de griffie kwalitatief om kennis van regionale processen en sturing daarop en competenties als externe oriëntatie, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, overtuigingskracht, kunnen samenwerken, creativiteit, lef en doorzettingsvermogen.

4.3 Hoe-antwoord Bouwstenen versterken relaties griffie met organisatie

Zoals eerder gesteld is de wijze waarop relaties tussen griffie en organisatie vorm krijgen, primair een ambtelijke verantwoordelijkheid die bij griffier en secretaris ligt. Zolang deze relaties de door de raad gewenste ondersteuning maar faciliteren. De huidige relaties zijn wel gekenschetst als “ambtelijk dualisme”. De griffie is nadrukkelijk van en voor de raad en heeft een positie los van de ambtelijke organisatie. Dat wordt ook uitgedrukt door de fysieke locatie van de griffie. Als ervoor wordt gekozen de relaties te versterken en te verdiepen, betekent dit dat er meer en grotendeels informele contacten gaan ontstaan tussen griffie en organisatie. Daardoor weten mensen over en weer beter wat er speelt, begrijpen waarom zaken gaan zoals ze gaan, kunnen samen mogelijkheden signaleren om besluitvormingstrajecten meer inhoudelijk of bijvoorbeeld meer participatief te laten verlopen, etc. De verantwoordelijkheden veranderen niet, wel de manier waarop die vorm krijgen.

Voor de griffie biedt dit nieuwe mogelijkheden bij de ondersteuning van de raad en om de raad beter in positie te brengen. Genoemd zijn al de kansen ten aanzien van participatieve trajecten. Een ander voorbeeld is dat door nauwere banden met de organisatie er kansen zijn voor de griffie om de informatievoorziening vanuit college aan de raad te verbeteren. De griffie weet wat er speelt en wat er in de pijplijn zit, weet waar vooral de informatiebehoefte van raadsleden zit, kent meestal de achtergronden van verzoeken om informatie en kan daar in samenwerking met de organisatie op inspelen. Dat kan helpen om de huidige informatiestroom die vooral veelomvattend en weinig toegesneden is, beter bruikbaar te maken voor de raad. Op vergelijkbare wijze kan de griffie werken aan een meer dan louter instrumentele termijnagenda. Weten wat er ambtelijk speelt en in de pijplijn zit biedt kansen om verderop in het traject vergaderagenda’s daarop in te richten, door bijvoorbeeld stukken die er zijdelings mee te maken hebben of vragen die binnen de raad leven rondom zo’n vraagstuk gecombineerd te agenderen. Dat kan dan betekenen dat een collegevoorstel even blijft liggen, omdat agendering in combinatie met een ander stuk de kwaliteit van de besluitvorming door de raad verbetert. Of er kan een initiatief van buiten aan worden gekoppeld. Denk ook aan kansen voor de griffie om vroegtijdig te sturen op het klassieke overaanbod aan stukken vlak voor de zomer en vlak voor de jaarwisseling.

Dit is alleen mogelijk als er binnen de griffie een duidelijk rolbesef bestaat: de griffie ondersteunt de raad, ook als dat minder positieve effecten heeft op de organisatie of het college. Is dat besef er niet, dan kan nauwere samenwerking met de organisatie erin resulteren dat de griffie een verlengstuk van die organisatie wordt. Daarnaast vereist dit rolbesef meer inzet van de griffie op sterkere banden met de organisatie en daarmee een breed generalistisch perspectief: griffiemedewerkers moeten over bijna alles op hoofdlijnen mee kunnen praten, al kun je natuurlijk beleidsdomeinen onderling wat verdelen.
Competenties als verbindend vermogen, procesmatig denken, politiek-bestuurlijke gevoeligheid, flexibiliteit en creativiteit nemen dan verder in belang toe.

Overbodig om te zeggen, maar veranderingen in de relaties tussen griffie en organisatie is een zaak van langere adem. De huidige verhoudingen hebben zich zo ontwikkeld en zijn een onderdeel van de ambtelijke cultuur. Dat kan veranderen, maar zo'n koerswijziging duurt even. De tijdelijke verhuizing in verband met de verbouwing kan wel fungeren als een hefboom.

5. Afsluitend: strategische keuzes van de raad en de ondersteuning die de raad daarbij wenst

In essentie is het voorgaande betoog overzichtelijk en nodigt de raad uit om uitspraak te doen over zijn ambities:

5.1 Wil de raad de status-quo handhaven of kiest hij voor het verdergaand profileren van zijn positie?

Afhankelijk van de keuze heeft dat gevolg voor de wijze waarop de raad ondersteunt wil worden.In het licht van de actuele ontwikkelingen zittende belangrijkste kansen en risico's voor de rol en positie van de raad in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke relaties.

De bestaande relaties van de raad zijn geschetst in de figuur op pagina 6. Indien de raad ervoor kiest de relaties met de samenleving en / of met de regio te versterken, vraagt dit deels extra en deels andere inzet van de griffie.

5.2 Wil de raad zijn relaties met de samenleving versterken?
5.3 Wil de raad zijn relaties met de regio versterken?

Hoe die relaties van de raad precies vorm gaan krijgen, is afhankelijk van wat de raad met die relaties wil. In de loop van de bestuursperiode 2014-2018 heeft de raad op 'organische' wijze de aanzet voor nieuwe structuren geïnitieerd, met werkgroepen rond het sociaal domein, de werkgroepen A&M en MRA, werkgroep Omgevingswet en het versterken van de initiatieven vanuit de werkgroepen Communicatie, WWR en de Auditcommissie. De contouren van de verdergaande versterking en de competenties zijn in het voorgaande geschetst.

Het al dan niet versterken van de relaties tussen de organisatie en de griffie is primair een management-verantwoordelijkheid: griffier en secretaris bepalen de hoofdlijnen, de medewerkers aan beide zijden geven er vervolgens invulling aan - zwart-wit gesteld gaan college en raad niet over die relaties. Het eventuele versterken van die relaties kan op uiteenlopende manieren en bepaalt vervolgens wat het betekent voor de inzet en werkwijze van de griffie.
De vertaling van de strategische keuzes zoals hierboven bij a, b en c samengevat heeft als consequentie het bepalen van n de ondersteuning die de griffie daarbij biedt De ambities van de raad worden naar tactisch niveau vertaald in een afdelingsplan dat de koers voor de griffie met bijbehorende kwantitatief en kwalitatief formatief in beeld brengt. Operationeel kan de capaciteit van de griffie daar dan op worden toegesneden en ingezet.
Zodra de strategische keuzen zijn gemaakt, liggen de bouwstenen klaar.