

Naar een toekomstbestendige raad en raadsgriffie

Gemeente Helmond



**Necker
van Naem**

Colofon:

Datum:

2 november 2021

Opdrachtgever:

De heer J. Roefs, Voorzitter werkgeverscommissie

j.roefs@raad.helmond.nl

06-12627969

Onderzoekers:

Evert Jan Kruijswijk Jansen

evertjan@necker.nl

Jules Vullings

jules@necker.nl



Inhoudsopgave

Colofon:	2
1. Lokaal bestuur in een veranderende context	5
1.1. <i>Het onderzoek</i>	5
1.1.1. Aanleiding	5
1.1.2. Onderzoeksvragen	5
1.1.3. <i>Leeswijzer</i>	6
1.2. <i>Aspecten van het raadswerk</i>	7
1.2.1. Toegenomen werkdruk	7
1.2.2. Informatiedichtheid	7
1.2.3. Regionale samenwerking	7
1.2.4. Versnippering van de gemeenteraad	8
1.2.5. Ondersteuning van de gemeenteraad	8
1.2.6. Gedegen en eigentijdse ondersteuning	9
1.3. <i>De gemeente Helmond</i>	9
2. Analyse gemeenteraad	12
2.1. <i>Bevindingen werkwijze gemeenteraad</i>	12
2.2. <i>Eigenaarschap over de agenda en de concernplanning</i>	12
2.2.1. <i>Presidium</i>	13
2.2.2. <i>Commissievoorzitters</i>	14
2.3. <i>Vergadermodel</i>	14
2.4. <i>Raadsinstrumenten</i>	15
2.5. <i>Werkdruk</i>	16
2.6. <i>Raadscommunicatie</i>	17
2.7. <i>Samenvattend</i>	17
3. Analyse raadsgriffie	18
3.1. <i>Bevindingen werkwijze en ondersteuning door de raadsgriffie</i>	18
3.2. <i>Rol van de griffie</i>	18
3.2.1. <i>Een proactieve griffie</i>	18
3.2.2. <i>De griffie als adviseur</i>	19
3.2.3. <i>De griffie als coach</i>	20
3.2.4. <i>De griffie als poortwachter</i>	20
3.3. <i>De formatie van de griffie in de vergelijking</i>	21
3.4. <i>Samenvattend</i>	24
4. Analyse overige raadsondersteuning	25
4.1. <i>Overige ondersteuning</i>	25
4.1.1. <i>Fractieondersteuning</i>	25
4.1.2. <i>Digitalisering</i>	25
4.1.3. <i>Contact tussen raad en ambtelijke organisatie</i>	26
4.1.4. <i>Burgercommissieleden</i>	27
4.1.5. <i>Driehoek en het college</i>	27
4.1.6. <i>Raadscommunicatie en het contact met inwoners</i>	28



4.2.	<i>Samenvattend</i>	28
5.	Conclusie toekomstbestendige raad en raadsgriffie	29
5.1.	<i>Toekomstbestendige raad</i>	29
5.1.1.	Raadscommunicatie en het contact met inwoners	29
5.1.2.	Vergadermodel en informatievoorziening	30
5.2.	<i>Toekomstbestendige griffie</i>	31
5.2.1.	Een sterke griffie	32
5.2.2.	De griffie als coach en adviseur	32
5.2.3.	Regionalisering	32
5.2.4.	Capaciteit	33
5.2.5.	Adviezen	33
Bijlage 1.	Gesprekspartners	35



1. Lokaal bestuur in een veranderende context

1.1. Het onderzoek

1.1.1. Aanleiding

Het lokaal bestuur staat nooit stil. Na de dualiseringsoperatie aan het begin van deze eeuw heeft het lokaal bestuur verschillende malen transformaties ondergaan. Nieuwe wetgeving en nieuwe taken, maatregelen die soms in enkele weken na de parlementaire behandeling ingevoerd moesten worden. De decentralisaties brachten een enorme uitbreiding mee van het takenpakket en gaven grote uitdagingen, niet alleen voor de mensen om wie het draait in het sociaal domein, maar zeker ook in financiële zin. Daarnaast worden ook de vraagstukken die in de raad aan de orde komen steeds complexer: maatschappelijke zorg, migratie, klimaat, natuur, economie en de energietransitie. In die veranderende context zoekt de gemeenteraad naar vormen waarin hij op correcte wijze besluiten kan nemen en invulling kan geven aan de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol.

De gemeenteraad wordt in zijn werk ondersteund door de griffie. Adequate kwantitatieve en kwalitatieve raadsondersteuning staat eveneens onder druk. Dit blijkt uit het recente rapport 'Goede ondersteuning, sterke democratie' van de Raad voor het Openbaar Bestuur, waarin wordt geconstateerd dat de kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning geen tred houdt met de toenemende complexiteit van het takenpakket van de raad. De Raad adviseert de Minister om voorwaarden te creëren om het stelsel van ondersteuning beter te laten functioneren. Aan de decentrale volksvertegenwoordigingen beveelt de Raad aan om verantwoordelijkheid te nemen om werk te maken van de eigen ondersteuning.

De toegenomen complexiteit van het raadswerk en verschillende ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden binnen de gemeenteraad van Helmond, hebben aanleiding gegeven om de huidige en de gewenste raadsondersteuning opnieuw tegen het licht te houden, aan de hand van een onderzoek naar toekomstbestendigheid van de raad en raadsgriffie. We hebben in dit onderzoek de ambities van de gemeenteraad en de gewenste ondersteuning breed geïnventariseerd om inzicht te geven in de (veranderende) behoeften aan ondersteuning van de gemeenteraad van Helmond. Deze inzichten hebben we als bouwstenen gebruikt voor beantwoording van de vraag welke ondersteuning de gemeenteraad ontvangt van de griffie en verder, hoe zich dit verhoudt tot andere gemeenten en welke maatregelen er nodig zijn om in de toekomst ook de gewenste ondersteuning te leveren.

1.1.2. Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft zich gericht op twee facetten. Allereerst de wens om de huidige behoeftes en wensen van de raad voor de toekomst te inventariseren en ten tweede de wens om te onderzoeken hoe de raadsondersteuning er uit zou moeten zien die hierbij past. Bij deze inventarisatie hebben we de veranderende context waarbinnen de gemeenteraad van Helmond functioneert meegenomen. Er is gekeken naar de vergaderstructuur, de verschillende commissies en werkgroepen, andere werkzaamheden die van raadsleden worden verwacht, maar ook naar landelijke trends en ontwikkelingen. Deze inzichten hebben we gebruikt bij het beantwoorden van de vraag hoe de



ondersteuning vanuit de griffie er uit zou moeten zien. Door middel van een benchmark is de omvang van de griffie van Helmond afgezet tegen vergelijkbare gemeenten en onderzocht wat te leren is van gemeenten die verder zijn op het gebied van digitalisering.

We hebben het onderzoek gebaseerd op de volgende vragen:

Evalueren

1. Welke ambities en wensen heeft de raad in brede zin voor de komende 10 jaar?
2. Hoe wordt door de gemeenteraad ...
 - a. De huidige werkwijze van de gemeenteraad ervaren?
 - b. De huidige ondersteuning door de griffie ervaren?
 - c. De overige raadsondersteuning (ambtelijke bijstand of digitale ondersteuning) ervaren?
3. Welke ondersteuning achten de raad en fracties in brede zin wenselijk?

Blik op de toekomst

4. Welke taakverzwaringen zijn er in de afgelopen jaren bijgekomen voor de gemeenteraad en welke zijn voorzien?
5. Welke (wettelijke) taken zijn er in de afgelopen jaren bijgekomen voor de griffie en welke zijn voorzien?
6. Hoe zou de ondersteuning door de griffie of anderszins er uit moeten zien, gegeven de ambities van de raad?
7. Hoe verhoudt de formatie van de griffie in Helmond zich ten opzichte van vergelijkbare gemeenten?
8. Welke aanvullende ondersteuning van de gemeenteraad is gewenst naast die van de griffie?
9. Welke omvang, kwalitatief en kwantitatief, menskracht en middelen, is nodig voor de griffie van Helmond om deze ondersteuning te kunnen leveren?
 - a. In het kader van toekomstige ontwikkelingen en taakverzwaringen
 - b. In het kader van de ambities en wensen van de gemeenteraad
 - c. In het kader van gewenste aanvullende ondersteuning van de gemeenteraad

1.1.3. Leeswijzer

Het rapport begint met een analyse van het lokaal bestuur dat continu in ontwikkeling is en blijft. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt dit toegepast op de huidige en gewenste toekomstsituatie in Helmond en per paragraaf voorzien van concrete adviezen. Deze adviezen bieden handvatten om mee aan de slag te gaan, maar vormen tevens aanleiding om als raad af te spreken welke adviezen wel of niet worden overgenomen. Er kan namelijk verschil zitten tussen opvattingen van raadsfracties onderling of tussen de feitelijkheid hoe de griffie of de raad iets ervaart.

Het toekomstbeeld van de raad is opgesteld aan de hand van het beeld dat de raadsfracties tijdens de interviews hebben geschetst, gecombineerd met landelijke ontwikkelingen en onze expertise en visie. Uit de gesprekken bleek dat raadsfracties een goed beeld hebben bij hun ondersteuningsbehoefte, maar dat het lastiger bleek om als raad ver vooruit te kijken en een scherp toekomstbeeld te schetsen. Wij bevelen aan om de start van de nieuwe raadsperiode als vertrekpunt te nemen, hierover met elkaar in gesprek te gaan en jaarlijks aandacht aan te besteden middels een heisessie.



1.2. Aspecten van het raadswerk

1.2.1. Toegenomen werkdruk

Raadsleden gaan steeds meer gebukt onder de hoge werkdruk die het raadswerk met zich brengt. Dit was een van de conclusies van het onderzoek dat raadslid.nu in 2018 deed onder raadsleden.¹ Sindsdien is de werkdruk alleen maar verder toegenomen. De afgelopen jaren hebben diverse burgemeesters en griffiers de noodklok geluid. De toename van werkdruk zit besloten in verschillende oorzaken. De complexiteit van de vraagstukken neemt toe en de integraliteit van de voorstellen maakt dat de afwegingskaders ingewikkelder worden. Inwoners en belangenorganisaties weten de weg naar de raad en de pers steeds beter te vinden en roeren zich meer dan tien jaar geleden. Tenslotte krijgen gemeenten steeds meer en steeds specialistischere taken toebedeeld, zoals de op handen zijnde Omgevingswet, Regionale Energietransitie en de decentralisaties in het sociaal domein. Zowel de behoefte aan adequate, complete en actieve informatievoorziening, een scherpere controle van het college en de ambtelijke organisatie, als de vraag naar procedures en werkvormen die raadsleden helpen om tot goede beeld-, oordeels- en besluitvorming te komen, nemen toe.

1.2.2. Informatiedichtheid

Door de complexiteit van het raadswerk, neemt ook de informatie die wordt gedeeld met de raad toe. Dat zit hem niet alleen in de hoeveelheid stukken, maar ook in de informatiedichtheid van de stukken. Het is daardoor steeds lastiger om te doorgronden waar de stukken over gaan of om de informatie die nodig is om een besluit te nemen, uit de stukken te filteren. Dit heeft verschillende oorzaken. De complexiteit van de vraagstukken maakt dat er ook steeds meer gespecialiseerde mensen aan de voorstellen werken, wat effect heeft op de informatiedichtheid. Ontwikkelingen volgen elkaar sneller op, waardoor informatie eerder achterhaald is en nieuwe informatie gedeeld moet worden. Daarnaast kun je in zijn algemeenheid ook stellen dat de hoeveelheid informatie die aan de raad wordt gestuurd toeneemt naarmate collegeleden het verwijt krijgen informatie niet gedeeld te hebben met de gemeenteraad. Uit 'lijfsbehoud' wordt de gemeenteraad dan overstelpt met alle informatie die mogelijk van belang kan zijn voor de raad.

1.2.3. Regionale samenwerking

Gemeenten werken in toenemende mate samen in verschillende regio's. De regionale structuren kunnen ingesteld zijn op basis van geografische aspecten of inhoudelijke aspecten, zoals een arbeidsmarktregio, de woningmarkt en de regionale energie agenda. Samenwerking vindt veelal plaats op het niveau van het college, waarbij de vorm van de samenwerking per onderwerp kan verschillen. Het effect daarvan is dat het voor de gemeenteraad zeer lastig is te onderscheiden is met welk type samenwerking de raad te maken heeft en wat de invloed van de raad daarop is. De standaardreflex waarbij de raad een portefeuillehouder ter verantwoording kan roepen, past daarbij vaak niet. Vanuit de kaderstellende rol zou de raad vooraf aan het college kaders moeten meegeven voor de vraagstukken die in regionaal verband worden aangepakt, maar doordat de agenda's van de regionale overleggen lang niet altijd

¹ Werkdruk onder raadsleden, handreiking met tips en adviezen. Raadslid.nu, januari 2018.



adequaat worden gedeeld, maakt de raad van dit recht onvoldoende gebruik. Daardoor is het voor de raad ook lastiger om het college achteraf ter verantwoording te roepen over gemaakte keuzen.

Bij Gemeenschappelijke Regelingen (hierna: GR) is vaak wel expliciet aandacht voor de rol van de raad in de samenwerking. Echter, doordat vaak verschillende gemeenten samenwerken in een GR, wordt in de termijnen die de raden krijgen om te reageren op de stukken geen rekening gehouden met de agenda's van de verschillende raden. Niet zelden komt het voor dat de raad wel bedenkingen of zienswijzen kan indienen tegen een voorgenomen besluit, maar dat de termijn die daarvoor gesteld wordt het de gemeente niet mogelijk maakt hiervoor een op maat gemaakt voorstel aan de raad voor te leggen waar de raad ook op tijd een besluit over kan nemen.

1.2.4. Versnippering van de gemeenteraad

De politiek is aan versnippering onderhevig. Dat zien we al enige jaren in de landelijke politiek, maar deze trend zet zich ook op lokaal niveau. Schoenmaker stelde in 2011 dat wanneer je in een gemeente het aantal raadszetels deelt door het aantal fracties en de uitkomst is 3 of lager, je te maken hebt met een bestuurlijke probleemgemeente². Kenmerk van een bestuurlijke probleemgemeente is dat colleges daar eerder vallen en besluitvorming lastiger tot stand komt. Het aantal gemeenten dat volgens deze formule een bestuurlijke probleemgemeente is, is sinds 2011 significant toegenomen. Vanuit democratisch oogpunt wordt dit vaak als positief geduid. Het is voor raadsleden mogelijk om zich met behoud van hun zetel af te splitsen, nieuwe partijen kunnen gemakkelijk meedoen aan verkiezingen en door het ontbreken van een kiesdrempel relatief makkelijk worden gekozen. De keerzijde hiervan is wel dat besluitvorming trager tot stand komt, vergaderingen vaak langer duren en proceduredebatten vaker voorkomen.

1.2.5. Ondersteuning van de gemeenteraad

De dualisering van het gemeente- en provinciebestuur in 2002 bracht ook de invoering van de griffie met zich mee. Een goede griffie kan het vakmanschap van de raad en de raadsleden vergroten, de positie van de raad verstevigen en de raad ondersteunen in een continu veranderende maatschappij. De rol van de griffie is dus ook veranderd. Waar de griffie in 2002 nog voornamelijk werd ingezet om stukken rond te sturen en het vergader- en besluitvormingsproces te faciliteren, biedt de griffie van vandaag ondersteuning aan meerdere processen.³ De griffie anno 2021 heeft een uitgebreid takenpakket. Naast de procedurele en administratieve werkzaamheden, zijn daar inhoudelijk advies, scholing en coaching, strategische ontwikkeling gemeenteraad, raadscommunicatie, samenspel gemeenteraad – college/organisatie, griffie-organisatie en verbinding met de rekenkamer(functie) bijgekomen. Daarnaast positioneert de gemeenteraad zich steeds sterker richting inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties en heeft de regionale samenwerking een enorme vlucht genomen. Kortom, de griffie heeft binnen en buiten de gemeente contact met een heel scala aan actoren: van gemeenteraad(sleden en -fracties) tot organisaties waarmee regionaal wordt samengewerkt, van ambtelijke organisatie tot pers en inwoners.⁴

² Milo Schoenmaker, Bestuurlijk gedonder, 2011.

³ Essay De griffie van Morgen: Ruimtemakers gezocht, Jan Dirk Pruim, oktober 2020

⁴ ROB Rapport 'Goede ondersteuning, sterke democratie' november 2020



Naast inhoudelijke ondersteuning in de vorm van een professionele griffie, kunnen raadsleden zich beroepen op andere instrumenten voor ondersteuning. Zo hebben raadsleden recht op:

- / Fractieondersteuning; een door de fractie zelf geregelde inhoudelijke ondersteuning voor politieke vraagstukken;
- / Ambtelijke bijstand; specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein;
- / Opleidingsbudgetten; kosten voor niet-partijpolitieke scholing in verband met de vervulling van de functie van raads- of commissielid die door de gemeente betaald worden.

1.2.6. Gedegen en eigentijdse ondersteuning

De hierboven genoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat diverse provincies en gemeenten zijn gestart of bezig zijn met een herbezinning op de ondersteuning door de griffie. In 2008 onderscheidde Schaap en Mulder bijvoorbeeld de proces- en de proceduregriffie. Anderen maken onderscheid tussen “basisgriffier”, “basisplus-griffier” en “strategisch adviseur”.⁵ Los van de precieze terminologie, laten deze verschillende wijzen van categoriseren zien dat de wijze waarop de griffie opereert, van gemeente tot gemeente kan verschillen. Door de bank genomen voeren alle griffies vergelijkbare taken uit, maar de mate waarin en het accent waarop is steeds anders – in lijn met wat de lokale context van de griffie vraagt.

De rode draad van wat anno 2021 van een griffie wordt verwacht, is dat deze meer extern en strategisch georiënteerd moet zijn, lef moet hebben, initiatief moet nemen en innovatieve kracht moet bezitten. De griffie is (pro)actief, betrokken bij wat er gebeurt in de samenleving en kan dat verbinden richting het lokale democratische proces. De precieze invulling verschilt per gemeente en hangt samen met de vraag welk type raad ondersteunt de griffie, wat voor ondersteuning willen de raadsleden en welke ondersteuning en welke inrichting van de griffie is dan nodig. De antwoorden op deze vragen bouwen voort op elkaar. Alleen als de gemeenteraad weet welk type raad hij is, kan worden bepaald waar de behoefte aan ondersteuning ligt om dat waar te maken en op basis daarvan wat dit gaat vragen van de griffie, wat dit betekent voor benodigde budgetten voor fractieondersteuning en opleiding en wat dit vraagt van de ambtelijke organisatie waar het gaat om ambtelijke bijstand.

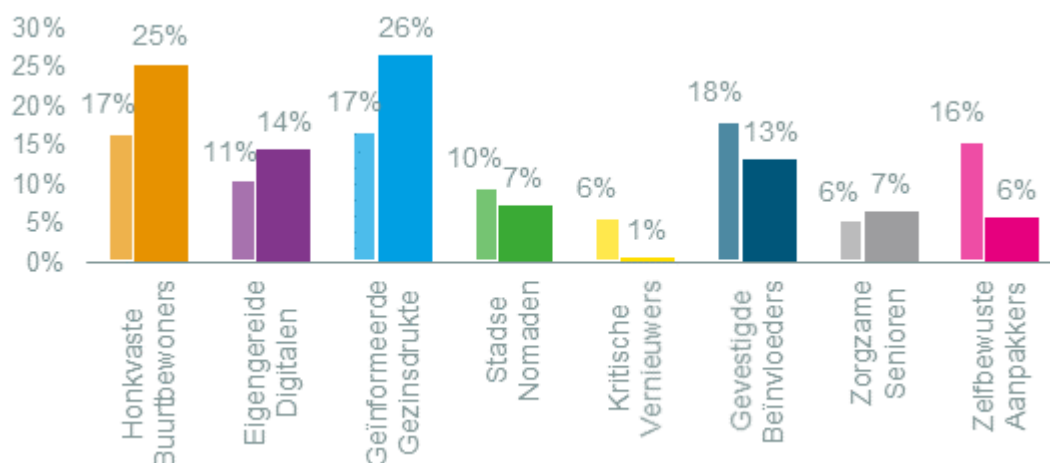
1.3. De gemeente Helmond

De gemeente Helmond ligt in het zuiden van de provincie Brabant en heeft ruim 92.000 inwoners. De stad stamt uit de middeleeuwen en heeft een rijk industrieel verleden op het gebied van metaal en textiel. Dit leidde in het verleden tot een verdeling tussen rijk en arm in de stad. Een deel van de oude industrie is getransformeerd naar nieuwe industrie. Helmond staat bekend om zijn hoogwaardige technologiesector en de automobieltechniek, onder andere in de High Tech Automotive Campus.

⁵ Van Hulst, M., Kruijven, P., Schaap, L. & Van Ostaaijen, J. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst: Het ambt anno 2016*. Vereniging voor Griffiers.



Voor dit onderzoek hebben we de betrokkenheidsprofielen van de inwoners van Helmond vergeleken met die op landelijk niveau. Dit is gedaan op basis van het segmentatiemodel van Citisens.⁶ De betrokkenheidsprofielen geven weer op wat voor wijze inwoners betrokken zijn bij hun gemeente. Uit de vergelijking blijkt dat Helmond een divers samengestelde bevolking heeft, waarbij de Honkvaste buurtbewoners en de Geïnformeerde gezinsdrukte ruim de helft van de bevolking beslaan.



Honkvaste buurtbewoners: Deze groep heeft een redelijk laag vertrouwen in de overheid. De honkvaste buurtbewoners geloven dat zij weinig invloed hebben op de politiek en voelen zich vaak niet gehoord door de overheid. Deze groep voelt zich wel betrokken bij de lokale leefomgeving, maar vermijdt het directe gesprek met de gemeente. Honkvaste buurtbewoners volgen het nieuws op Facebook en via hun eigen netwerk. Ze worden het liefst via hun eigen netwerk (familie, vrienden, buurtbewoners) uitgenodigd om te participeren in een initiatief of project, waarbij 'meedoen' voorop staat in plaats van 'meedenken'.

Geïnformeerde gezinsdrukte: deze groep heeft een relatief groot vertrouwen in de gemeente, maar is weinig betrokken bij initiatieven of projecten van de gemeente. De aandacht gaat naar het gezin en naar de onderwerpen die hun kinderen aangaan: school, sportverenigingen, speelplaatsen en cultureel aanbod. De geïnformeerde gezinsdrukte zijn geen intensieve volgers van actualiteiten. Zij lezen minder de krant dan gemiddeld en luisteren meer nieuwsradio in de auto. Contact hebben zij het liefste online.

Deze verdeling geeft mogelijk een verklaring voor het feit dat Helmond ook bekend staat om de laagste opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Beide groepen zijn van nature minder geneigd om te participeren, vanwege een gebrek aan vertrouwen of een te druk leven. Dat betekent overigens niet dat deze groep helemaal afhaakt en niet te bereiken is. De effectiviteit van communicatie en het bereiken van inwoners valt of staat bij de mate waarin wordt aangesloten bij de communicatievoorkeuren van inwoners. Honkvaste buurtbewoners en Geïnformeerde gezinsdrukte zijn het beste te bereiken via een online kanaal, bijvoorbeeld via online platforms of enquêtes. Daarbij helpt het als zij hiertoe worden

⁶ De Citisens betrokkenheidsprofielen zijn speciaal ontwikkeld voor gemeenten. Op basis van big data onderscheidt het model acht groepen inwoners die van elkaar verschillen in vertrouwen in de overheid en algemene betrokkenheid. Voor iedere groep is een betrokkenheidsprofiel opgesteld. Citisens is een zusterbedrijf van Necker van Naem: www.citisens.nl.



uitgenodigd door iemand uit hun eigen netwerk. Dit vraagt ook wat van de werkwijze van de gemeenteraad. In het raadscommunicatieplan moet hier expliciet aandacht aan worden besteed, waarbij de raad afwegingen kan maken om bij participatietrajecten in te zetten op bijvoorbeeld digitale consultaties, als raad zelf op pad te gaan of een combinatie te maken. Honkvaste buurtbewoners zijn minder geneigd om het gesprek met de gemeente aan te gaan, maar zijn wel bereid om hun handen uit de mouwen te steken. Dit is met name het geval als het een onderwerp is dat hen direct raakt. Dit betekent wel dat de gemeente(raad) hen actief zal moeten informeren, benaderen en betrekken om te laten participeren. Beide groepen zijn meer geneigd te participeren als zij worden benaderd binnen hun eigen netwerk, dan door bijvoorbeeld een brief van de gemeente. Een strategie om meer inwoners uit deze groepen te betrekken, kan zijn om meer in te zetten op andere, digitale communicatiemiddelen. Daarnaast is nauw contact met organisaties en verenigingen die actief zijn binnen Helmond van belang, mede om inwoners te bereiken die nu minder goed in beeld zijn.



2. Analyse gemeenteraad

2.1. Bevindingen werkwijze gemeenteraad

De samenleving verandert; digitalisering zet door en er komen in toenemende mate complexe vraagstukken op gemeenten en gemeenteraden af. In hoofdstuk 1 is deze ontwikkeling duidelijk beschreven. Deze ontwikkeling vraagt ook wat van de gemeente en gemeenteraad van Helmond. De werkwijze en het besluitvormingsproces moeten aansluiten bij maatschappelijke trends en de ambities van de raad. De werkwijze en het functioneren van het besluitvormingsproces zijn cruciaal voor een raadslid om de controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen uitvoeren.

2.2. Eigenaarschap over de agenda en de concernplanning

De gemeenteraad bepaalt zelf zijn eigen agenda. Een raadslid heeft de mogelijkheid om onderwerpen op- of af te voeren en de raad stelt aan het begin van een vergadering de agenda vast. Achter deze papieren werkelijkheid schuilt een hele wereld; tussen het vaststellen van de agenda en het zijn van eigenaar zit een groot verschil. De vraag is of en hoe een raad de politieke agendavorming bepaalt met onderwerpen vanuit de samenleving en de raad. De politieke agenda van de gemeenteraad wordt overwegend door het college bepaald. De stroom van onderwerpen vanuit het college is leidend voor de agendering van onderwerpen in de raad. In beginsel is dit een gangbare werkwijze; de ambtelijke organisatie en het college maakt en voert beleid uit zoals dat door het college van B&W en de gemeenteraad is op- en vastgesteld. Dit betekent dat er voorstellen richting de raad komen ter agendering en besluitvorming. Over de vorm, het moment en de manier van bespreking en besluitvorming gaat de gemeenteraad vervolgens zelf.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de gemeenteraad van Helmond onvoldoende grip heeft op deze onderdelen. De gemeenteraad stelt zich te afwachtend en passief op ten opzichte van het college. De raad in Helmond opereert hierdoor reactief en pakt te weinig het initiatief om over zijn eigen agenda te gaan. Hiervoor worden verschillende redenen gegeven, zoals de vergaderdruk, vergaderstructuur of ingeslepen patronen. Uit gesprekken blijkt dat het lastig is om grip te krijgen op de grote onderwerpen, en deze als raad te agenderen. Er is soms onvoldoende ruimte, of er wordt onvoldoende ruimte gepakt, om tot juiste behandeling in de raad te komen.

Raadsleden hebben behoefte aan een overzicht en inzicht van wat er speelt op de (middel)lange termijn en wanneer behandeling door de raad voorzien is. De gemeenteraad heeft behoefte aan een dynamische concernplanning, die overzichtelijk en duidelijk is opgesteld. Dit leidt er toe dat de gemeenteraad vooruit kan kijken, tijdig invloed kan uitoefenen op de planning en agendering van onderwerpen en fracties zich gedegen kunnen voorbereiden en oriënteren.

Advies

- / Maak een dynamische concernplanning, waarin de onderwerpen met planning zijn opgenomen die in de gemeenteraad geagendeerd worden. Bewaak deze concernplanning actief. Dat wil zeggen dat van het college gevraagd wordt om met een realistische planning te komen en



wijzigingsvoorstellen voorzien van een onderbouwing aan de raad voorgelegd moeten worden. Dat geldt eveneens voor voorstellen voor een andere termijn of afhandeling van moties en toezeggingen.

- / De status en afdoening van moties en toezeggingen is onderdeel van de concernplanning, zodat de raad hier goed op kan sturen en monitoren.
- / Start grote onderwerpen met een startnotitie, waarin het proces wordt beschreven en duidelijk is wat van wie en op welk moment wordt verwacht. De startnotitie wordt opgesteld door het college en vastgesteld door de raad.

2.2.1. Presidium

In Helmond worden de conceptagenda's voor vergaderingen van de gemeenteraad en raadscommissies besproken en opgesteld door het presidium. Het presidium bestaat uit de voorzitter van de raad, de waarnemend voorzitter van de raad en de vier commissievoorzitters. Het presidium heeft een apolitieke rol en draagt zorg voor de voorlopige agendering van vergaderingen, het bespreken van de concernplanning, kijkt toe op de uitvoering van moties en toezeggingen en bepaalt de onderwerpen voor podiumbijeenkomsten. De griffier en gemeentesecretaris zijn aanwezig bij het presidium vanuit een adviserende rol. De samenstelling van het presidium is meermaals gewijzigd in de afgelopen jaren. De voorgaande situatie, alle fractievoorzitters en commissievoorzitters, wordt over het algemeen getypeerd als onwerkbaar.

Toch heerst er ook enige onvrede over de huidige werkwijze. Zo wordt er aangegeven dat het proces om tot agendering te komen te weinig kan worden bijgestuurd door de raad. De hoeveelheid raads- en commissievoorstellen leidt er toe dat agenda's snel (te) vol zitten en er weinig tot geen ruimte is voor flexibiliteit. Dit terwijl de raad voor bepaalde onderwerpen meer tijd zou willen om het te bespreken, met het mogelijke gevolg dat de raad te weinig invloed heeft op het uiteindelijke besluit. Het presidium is een vooruitgeschoven post die namens - en voor - de raad invloed kan uitoefenen op de agendasetting. Door strak regie te voeren en de wensen en belangen van de raad mee te nemen bij het opstellen van agenda's, kunnen zij tegenwicht bieden en een belangrijke rol vervullen bij de politieke agendavorming.

Hiervoor bestaat de concernplanning, de lange termijn agenda van de raad. Uit de gesprekken voor dit onderzoek is gebleken dat de concernplanning ambtelijk goed werkt, maar dat de raad de concernplanning nog onvoldoende als sturingsinstrument kan gebruiken

Advies

- / Gebruik het presidium (als zijnde agendacommissie) als vooruitgeschoven post namen de raad om de afspraken die in de concernagenda na te leven. Dat wil zeggen dat het presidium geen onderwerpen op de agenda opneemt die niet op de concernagenda hebben gestaan, tenzij het college hiertoe gemotiveerd verzoekt.
- / Zet het presidium in om de kwaliteit van de besprekingen in de commissie en de raad te versterken. In de structuur kan dit door het presidium te vragen om de procedures rondom de vergaderingen vast te laten leggen en actief met de raadsleden te communiceren over de behandelwijze van de onderwerpen. In de cultuur kan dit door gevraagd en ongevraagd feedback te geven op het verloop van de vergaderingen aan de raadsleden en het college.



- / Evalueer de werking van het presidium tweemaal per jaar met de fractievoorzitters in het fractievoorzittersoverleg.

2.2.2. Commissievoorzitters

De commissievoorzitters zijn door de gemeenteraad benoemd uit hun midden. Zij worden begeleid door de raadsgriffie in het uitvoeren van hun taken door bijvoorbeeld het schrijven van scripts en het voeren van voorbesprekingen. De commissievoorzitters worden getraind in het voorzitten van vergaderingen. Zij hebben een belangrijke rol in het verloop van de vergaderingen, maar zijn daarbij ook sterk afhankelijk van de inzet van de leden van de commissie. Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat niet alle commissieleden even positief zijn over de wijze waarop de commissievergaderingen worden geleid, maar ook dat er kritiek is op de wijze waarop de commissieleden deelnemen. Er is bij de digitale Podiumbijeenkomsten in coronatijd een externe moderator/voorzitter ingehuurd, dit is goed bevallen.

Advies

- / De trainingen voor de voorzitters van de commissievergaderingen moeten worden voortgezet en twee keer per raadsperiode plaatsvinden. Onderdeel van de training is het vooraf inventariseren van aandachtspunten bij de raadsleden, zodat de trainingen aan effectiviteit kunnen winnen.
- / De raadsleden moeten uitgedaagd worden elkaar feedback te geven, wat betekent dat op respectvolle wijze complimenten en verbeterpunten met elkaar gedeeld worden na afloop van de vergaderingen.
- / Maak een vast agendapunt tijdens presidia en vergaderingen van het fractievoorzittersoverleg om terug te kijken op voorgaande vergaderingen en te evalueren. Zo nodig wordt de raad op de hoogte gebracht van afspraken die naar aanleiding van de evaluatie worden gemaakt.

2.3. Vergadermodel

De gemeenteraad van Helmond vergadert volgens het 'Helmondse-model', een vergadermodel geïnspireerd op de werkwijze in de gemeente Oss. Het betreft een vier-wekelijkse cyclus, gebaseerd op het BOB-model (Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming). De raad vergadert in deze setting een aantal keer met elkaar, te beginnen met een opiniecommissie. Commissieleden kunnen elkaar en het college bevragen om zich een beeld te vormen van het onderwerp. Indien de opgehaalde opinies verwerkt zijn tot een voorstel, wordt het onderwerp inhoudelijk besproken in een Adviescommissie waarbij standpunten worden uitgewisseld. Hier vindt de oordeelsvorming plaats. Deze commissie geeft uiteindelijk een advies aan de raad om het onderwerp als bespreek- of hamerstuk te behandelen. Tenslotte wordt de cyclus afgesloten met een raadsvergadering, waarin de besluitvorming plaatsvindt.

Met de invoering van het huidige vergadermodel zijn ook de themacommissies afgeschaft. Het voordeel hiervan is dat vergaderingen altijd door kunnen gaan en onderwerpen achter elkaar aangeplakt kunnen worden. Het nadeel is echter dat de synergie tussen de voorstellen kan ontbreken en de commissieleden elkaar onvoldoende versterken, doordat de vertrouwdsheid van de eigen commissie waarin je elkaar kent, is verdwenen.

In de praktijk blijkt dat de opiniecommissie en de adviescommissie door elkaar lopen en met name het college wordt bevraagd, in plaats van ook elkaar. Tevens is er vaak te weinig tijd om onderwerpen



uitgebreider te bespreken, indien de commissie dat wenst. Het presidium dat in de eerste week van de raads cyclus bij elkaar komt om de agenda's te bepalen, kan hier een belangrijke rol in spelen door strak regie te voeren op de onderwerpen en op te treden als de positie van de raad in het geding komt. Daarnaast worden er podiumbijeenkomsten georganiseerd, waarbij de raad informatie kan ophalen bij inwoners of professionals. Jaarlijks worden hiervoor onderwerpen geïnventariseerd, waarbij ook het college/de organisatie onderwerpen kan aandragen, maar de raad zelf kiest.

(On)bekendheid met het vergadermodel zorgt ervoor dat de raad van Helmond er niet het maximale uithaalt, te weinig regie voert op de agenda's en zijn kaderstellende en controlerende rol niet tot volle wasdom komt.

Advies

- / Voer via het presidium regie op de agenda's van de verschillende vergaderingen en bijeenkomsten. Ondersteun dit door gebruik te maken van de instrumenten die de raad heeft, zoals een concernplanning (waarmee de raad kan voorkomen dat er teveel onderwerpen in een cyclus worden gestopt en onderwerpen niet ten volle besproken kunnen worden).
- / Maak in het format van de raadsvoorstellen en de voorstellen voor de adviescommissie ruimte voor een kernboodschap aan de raad, zodat helder is wat er aan de raad of de commissie wordt gevraagd. Ondersteun dit met leeswijzers/opleggers die vanuit de griffie gemaakt worden bij de agendapunten. In een leeswijzer/oplegger staat beschreven wat er van de raad of commissie wordt verwacht, wat de geschiedenis is van het voorstel en welke eerdere toezeggingen op dit onderwerp zijn gedaan. Hiermee ondersteunt de griffie de inhoudelijke bespreking van het onderwerp.
- / In het BOB-model is het niet noodzakelijk dat de drie onderdelen in dezelfde cyclus plaatsvinden. De raad kan er voor kiezen een onderwerp wat opiniërend wordt besproken, pas enkele cycli later in de adviescommissie te agenderen. Dit geeft gelegenheid om vragen van de raad in de tussentijd uit te zoeken, verder onderzoek te doen of aanvullende punten toe te voegen. De effectiviteit van de behandeling van de voorstellen kan hiermee worden vergroot. Bovendien geeft het gelegenheid om tot een betere spreiding van voorstellen over de cycli te komen, waardoor de agenda's minder vol hoeven te zijn.
- / Ga met elkaar het gesprek aan over de wenselijkheid van de themacommissies. Indien de meerderheid van de raad deze wenselijk vindt, voer de themacommissies met ingang van de nieuwe raadsperiode weer in.
- / Experimenteer met verschillende dialoogvormen in de beeldvormende fase, waar inwoners, organisaties en experts aan kunnen deelnemen.

2.4. Raadsinstrumenten

Een gemeenteraad en ieder raadslid heeft drie rollen: een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Om deze rollen goed te kunnen uitvoeren, heeft ieder raadslid verschillende wettelijke instrumenten tot zijn beschikking. Uit gesprekken blijkt dat er veel onbekendheid is met raadsinstrumenten. Dit betreft in eerste instantie de vraag welke instrumenten een raadslid kan inzetten, zoals een motie, amendement, interpellatiedebat of het schrijven van een initiatiefvoorstel. Naast het kennis nemen van de instrumenten, gaat het om het gebruik er van. Wanneer wordt welk instrument ingezet en op welke wijze? Binnen de raad is er een groot verschil waar



te nemen op dit gebied, waarbij leden die langer (een raadsperiode of meer) zitting hebben in de gemeenteraad hier doorgaans meer bekend mee zijn. Ongeacht de zittingsduur, is het voor elk raadslid en voor de gemeenteraad als geheel van groot belang dat de eigen instrumenten worden gebruikt, op de juiste wijze en het juiste moment, om invloed uit te oefenen en de verschillende rollen van het raadslidmaatschap goed te kunnen uitvoeren.

Advies

- / Maak een inwerktraject voor raadsleden dat gevolgd wordt aan het begin van de raadsperiode waarin aandacht is voor het gebruik van de raadsinstrumenten. Herhaal deze cursus jaarlijks voor nieuw aangetreden raads- en commissieleden.

2.5. Werkdruk

De hoeveelheid werk van een raadslid en de complexiteit daarvan is de afgelopen jaren toegenomen. Dit vraagt wat van raadsleden. In paragraaf 1.1.3. wordt de landelijke context geschetst, welke in Helmond ook van toepassing is. Het raadslidmaatschap (hoewel wettelijk gezien als hoofdfunctie) is voor velen een deeltijd functie; raadsleden combineren hun raadswerk vaak met een baan of studie. Dit betekent dat er van raadsleden veel werk wordt verwacht in weinig beschikbare tijd. In Helmond is dit niet anders, waarbij de coronacrisis en het digitale vergaderen de druk extra heeft opgevoerd. Gedurende de coronacrisis waren er twee vergaderingen per week, op dinsdag en donderdag. Er is een brede wens om weer terug te keren naar eenmaal per week vergaderen, wat sinds september 2021 ook weer gebeurd. Gelijktijdig is het beeld dat het werk van raadsleden alleen maar meer gaat worden, zeker in gemeenten als Helmond die richting de 100.000 inwoners gaat. Daarmee zal het raadswerk steeds meer tijd gaan kosten. In het hoofdstuk over de griffie worden een aantal suggesties gedaan over hoe de griffie kan bijdragen aan de werkdrukvermindering van de raad.

De raad van Helmond bestaat uit 11 raadsfracties. Dat gegeven betekent dat ieder voorstel wat behandeld wordt en waarbij iedere fractie het woord wil voeren, tenminste een uur zal duren. Dat heeft effect op de hoeveelheid onderwerpen die op een avond behandeld kunnen worden. Binnen de raad wordt het gesprek over hoe fracties kunnen samenwerken en bijvoorbeeld ook namens elkaar het woord kunnen voeren, nog nauwelijks gevoerd.

Advies

- / Ga met elkaar in gesprek over de wijze waarop fracties kunnen samenwerken in de raad, zoals namens elkaar het woord kunnen voeren. Pas indien nodig het Reglement van Orde hierop aan en maak de omstandigheden zodanig dat samenwerken loont. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat ook de niet woordvoerende partijen wel een volwaardige plek aan tafel hebben of interrupties kunnen plegen.



2.6. Raadscommunicatie

De raad vindt het van belang dat er gecommuniceerd wordt over het werk van de raad. Verschillende partijen hebben hierover gesproken in het kader van dit onderzoek, maar het is ook tot uiting gekomen door het beschikbaar stellen van extra formatie voor de raadscommunicatie. Met de raadscommunicatie werkt de raad niet alleen aan de eigen zichtbaarheid, het kan ook een middel zijn om de bevolking van Helmond meer bij de politiek te betrekken en te werken aan het verbeteren van de opkomstcijfers bij de verkiezingen.

2.7. Samenvattend

De gemeenteraad van Helmond bevindt zich in een transitiefase, waarbij de slag gemaakt wordt naar een meer professionele lokale politieke cultuur. Dat uit zich in een gemeenteraad die zelf aan het roer wil staan. Niet alleen door de agenda's van de raad te bepalen, maar ook door de agenda te zetten. Door meer invloed te hebben op de koers van de stad en de inhoud van de voorstellen. Het werken met een stevige en dynamische concernplanning, een BOB-model wat de ontwikkelingen ondersteunt in plaats van vertraagd en startnoties waarin de raad de piketpalen kan slaan, ondersteunen deze beweging. De groei van Helmond naar een gemeente van meer dan 100.000 inwoners maakt ook dat de politiek meer tijd gaat kosten en meer inzet zal vragen. Dit kan worden ondersteund vanuit het college door de raad kwalitatief goede voorstellen te sturen, door de griffie door op maat gepaste ondersteuning te bieden en tevens door meer samen te werken binnen de raad.



3. Analyse raadsgriffie

3.1. Bevindingen werkwijze en ondersteuning door de raadsgriffie

De invoering van het dualisme in 2002 heeft het openbaar bestuur ingrijpend veranderd. Gemeenteraden sturen op hoofdlijnen, controleren het college van B&W en vertegenwoordigen de bevolking. Het college voert de dagelijkse bestuursbevoegdheden uit. De wetswijziging betekende ook het ontstaan van de griffier. Een functie die zich de afgelopen 20 jaar heeft ontwikkeld tot een volwaardig onderdeel van het decentrale politieke bestel. Ingebed in de Gemeentewet als ondersteuner en adviseur van de gemeenteraad, speelt de griffie en de griffier in het bijzonder een belangrijke rol in het bedienen van de raad en het borgen van het dualisme.

De griffie anno 2021 heeft een uitgebreid takenpakket met een scala aan aandachtsgebieden: procedureel, administratief, inhoudelijk advies, scholing en coaching, strategische ontwikkeling gemeenteraad, raadscommunicatie, samenspel gemeenteraad - college/organisatie, griffie-organisatie en verbinding met de rekenkamer. De griffie heeft binnen en buiten de gemeente contact met diverse actoren: van gemeenteraad(sleden- en fracties) tot organisatie waarmee regionaal wordt samengewerkt, van ambtelijke organisaties tot pers en inwoners. De griffie treedt hierin op als de vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de gemeenteraad. Daarnaast is de griffier ook de eerste en belangrijkste adviseur van de gemeenteraad. De transitiefase waarin de raad van Helmond zich bevindt, betekent ook dat de rol van de griffie gaat veranderen. Dit wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

3.2. Rol van de griffie

De Helmondse griffie wordt door gesprekspartners getypeerd als zorgvuldig, dienstverlenend en toegankelijk. De griffie zet technische en schriftelijke vragen snel door en koppelt beantwoording terug, ondersteunt bij facilitaire zaken, houdt zich aan de afgesproken termijnen voor bijvoorbeeld publicaties van agenda's en vergaderingen en maakt besluitenlijsten. Daarnaast wordt de griffie geprezen om haar juridische en proceskennis, waardoor zij regelmatig worden ingeschakeld bij vragen over technische en procedurele zaken. Er is een goede persoonlijke verstandhouding tussen griffie en raad, ambtelijke organisatie en college, wat bevorderlijk is voor samenwerking. Daarnaast benoemen de gesprekspartners ook diverse wensen voor de toekomst ten aanzien van de rol en ondersteuning van de griffie, waardoor de dienstverlening van de griffie beter aansluit op de behoeften van de raad en ondersteunend is aan het werk van de raad nu en in de toekomst. Deze wensen worden hieronder verder uitgewerkt.

3.2.1. Een proactieve griffie

De griffie is de belangrijkste ondersteuning van de gemeenteraad, zij vormen het scharnier tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie en behartigen de belangen van de raad naar hen toe. De griffie kan een belangrijke rol spelen in overleggen met ambtenaren, college en andere betrokkenen bij de voorbereiding van voorstellen die naar de raad gaan. Om als raad stevig gepositioneerd te worden, is een proactieve en assertieve griffie nodig. De gemeenteraad van Helmond heeft behoefte aan een griffie die een onafhankelijke en proactieve rol inneemt bij het adviseren, ondersteunen en faciliteren van de gemeenteraad. De griffie als organisatie waaruit initiatieven komen die helpen bij het uitvoeren van



raadswork in de breedste zin van het woord. Een griffie met een vooruitziende blik; bij veel grote dossiers is het verstandig om als raad vroegtijdig betrokken te worden om de kaderstellende rol goed te kunnen uitvoeren.

De griffie als scharnier heeft tevens een signaleringsfunctie. Welke vraagstukken leven er in de raad, waar lopen ambtenaren tegenaan, hoe en wanneer wil het college de raad betrekken bij de besluitvorming en totstandkoming van beleid en sluit dit aan bij de wensen van de raad in zijn algemeenheid en bij specifieke dossiers? De griffie onderhoudt contact met de raad, college, ambtelijke organisatie, inwoners, externe partijen en de regio. Op deze wijze heeft zij een goed overzicht welke zaken er spelen en welke zich op (korte) termijn aandienen. Door knelpunten tijdig te signaleren, deze aan te kaarten bij de desbetreffende persoon of gremium en oplossingsgericht te handelen of hier voorstellen voor te doen, wordt het belang van de raad behartigd en wordt hij beter in positie gebracht.

Een proactieve griffie is te herkennen aan drie aspecten die hieronder worden toegelicht.

3.2.2. De griffie als adviseur

De griffie als gevraagd én ongevraagd adviseur. Deze adviseursrol kan breed worden geïnterpreteerd. Gedacht kan worden aan advies over formele procedures, beslissingstermijnen of de kwaliteit van raadsstukken, maar ook politiek-strategisch advies om onderwerpen te agenderen en bespreekbaar te maken of het attenderen van de raad op (landelijke) trends en ontwikkelingen. Een griffie geeft vanuit een onpartijdige rol geen politiek advies, maar kan raadsleden dus op vele andere vlakken adviseren. Hoe kan je als raadslid in specifieke situaties een betekenisvolle invulling kunnen geven aan je rol als burgercommissielid, raadslid of voorzitter van een commissie. De griffie als strategisch adviseur draagt bij aan het functioneren en de positie van de raad, de kwaliteit van het lokaal bestuur en het besluitvormingsproces. De griffie kan daarnaast een sparringpartner zijn voor raadsleden of fracties en met hen reflecteren. Dit betekent hen ook een spiegel voorhouden en adviseren over werkwijzen, stijl en aanpak. De griffie kan als onafhankelijke adviseur van grote meerwaarde zijn voor zowel raad, college als ambtelijke organisatie.

Om hier uitvoering aan te geven, betekent het ook dat de griffie van de raad deze taken dient te krijgen. In de gesprekken hebben we gemerkt dat zowel raadsfracties als de ambtelijke organisatie behoefte hebben aan een griffie die advies geeft, gevraagd én ongevraagd, positief en kritisch.

Advies

- / De griffie heeft een belangrijke adviesrol bij het presidium bij het opstellen van de agenda's, het bewaken van de concernplanning en het voorbereiden van de voorzitters op de vergaderingen. Daarnaast kan zij de raad bijstaan door leeswijzers/opleggers te schrijven waarin een toelichting vanuit de griffie wordt gegeven op het voorstel wat voor ligt, waarbij de geschiedenis van het voorstel beschreven kan worden, eerdere besluitvorming, moties of toezeggingen herhaald kunnen worden en belangrijke context die niet in het raadsvoorstel staat, beschreven kan worden. De raad wordt hierdoor in positie gebracht, kan zich in de bespreking beter richten en focus aanbrengen. De griffie positioneert zich hiermee als een inhoudelijk adviseur van de raad, wat wezenlijk anders is dan een politiek adviseur die een belang bij de uitkomst zou hebben.



- / Een belangrijke rol van de griffie is die van trendwatcher voor het openbaar bestuur: welke ontwikkelingen zijn gaande, wat is het effect daarvan en wat kan dit betekenen voor Helmond? Deze rol wordt thans nauwelijks ingevuld, waardoor de raad vaak zelf aan de bel moet trekken om hiervoor aandacht te vragen. De griffie moet ruimte in het takenpakket maken om deze rol te gaan vervullen, waarbij de griffie de raad ook actief advies geeft hoe om te gaan met deze trends en hoe deze een Helmondse vertaling kunnen krijgen

3.2.3. De griffie als coach

Elke vier jaar worden er gemeenteraadsverkiezingen georganiseerd en worden er nieuwe raads- en burgercommissieleden geïnstalleerd. Deze wisseling van leden die zitting nemen in de raad zorgt voor nieuwe energie en ambities. Het betekent tegelijkertijd ook onervarenheid en onbekendheid met het raadswerk en de lokale mores. Een beginnend raadslid kan soms terugvallen op ervaring binnen de eigen fractie, maar dat is niet altijd het geval. Als (beginnend) raadslid is kennisoverdracht van belang, evenals het aanleren van bepaalde vaardigheden. Een andere belangrijke component betreft het duiden en leren omgaan van wat zich in de praktijk van het politieke besluitvormingsproces voordoet. Een aspect waar de griffie van grote meerwaarde kan zijn als coach ter begeleiding van (beginnende) raadsleden.

Coaching van raadsleden wordt vaak geduid als een politieke activiteit, waar de griffie zich buiten moet houden. Dat is echter een te beperkte uitleg. De griffie kan inhoudelijk coachen, zolang in de coaching voorop staat wat het raadslid inhoudelijk wil bereiken en het vertrouwen in de griffie aanwezig is dat zij raadsleden met andere inhoudelijke ideeën eveneens ondersteunen, maar dan gericht vanuit het belang van het andere raadslid. Coaching en begeleiding kan ook gericht zijn op het ondersteunen van leer- en ontwikkelprocessen om zodoende je professionaliteit als raadslid te vergroten. Ook dit kan een belangrijke meerwaarde hebben en bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur. De griffie heeft veel kennis en ervaring van de gemeentelijke processen, kent de geschiedenis van dossiers en is bekend met de couleur locale.

Advies

- / Maak binnen de griffie ruimte om raadsleden te coachen en vul deze rol proactief in door raadsleden actief te benaderen. Dit kan naar aanleiding van een optreden in de raad of de commissie zijn, maar ook naar aanleiding van vragen die worden gesteld waar verbetering in mogelijk is of het toepassen van andere raadsinstrumenten. Het doel daarbij is om de effectiviteit van het individuele raadslid en daarmee de raad als geheel te vergroten.

3.2.4. De griffie als poortwachter

Alle informatie, stukken en documenten die richting de raad worden verstuurd, komen langs de griffie. Raadsleden hebben te maken met een veelheid aan informatie van allerlei verschillende actoren, van zowel binnen als buiten de gemeente. De griffie heeft een belangrijke rol in de wijze en het moment waarop informatie aan de raad wordt aangeboden. De structuur die daarbij wordt gekozen, is afhankelijk van de wensen van de raad. Raadsinformatiesystemen bieden hiervoor diverse mogelijkheden. Daarnaast kan het raadsinformatiesysteem gebruikt worden om dossiers aan te leggen voor thema's waar de raad mee te maken krijgt.



Naast de hoeveelheid, zijn ook de toegankelijkheid, leesbaarheid en kwaliteit van stukken die naar de raad gaan onderwerp van gesprek. Concrete raadsvoorstellen en -stukken die overzichtelijk, leesbaar en volledig zijn, dragen bij aan een heldere behandeling en beraadslaging.

De griffie kan een rol spelen in de check op kwaliteit en toegankelijkheid van de stukken die aan de raad worden aangeboden. Stukken die niet aan de eisen voldoen, worden niet door de griffie doorgeleid naar de raad. De griffie vormt daarmee de laatste controlepost alvorens informatie naar de raad wordt verzonden. Tevens komt alle overige informatie van derden ook bij de griffie terecht, wat inhoudt dat zij kunnen filteren, selecteren, controleren en structureren. Indien de griffie een kwaliteitscheck op raadsstukken uitvoert, betekent dit ook dat zij bevoegd zijn om stukken die niet aan de door de raad vastgestelde eisen voldoen, terug te sturen richting de ambtelijke organisatie. De griffie dient dit mandaat van de raad te krijgen, zodat zij ook stevig gepositioneerd staan ten opzichte van de ambtelijke organisatie en het college. De griffie waakt op deze wijze voor behandeling van kwalitatief ondermaatse stukken, waarvan uiteindelijk de gehele gemeente profiteert.

Advies

- / Richt het raadsinformatiesysteem zodanig in dat dit het raadswerk ondersteunt. Kies daarbij voor een indeling aan de hand van de vergaderingen en een aantal thema's of grote onderwerpen die van belang zijn voor de raad. Maak daarnaast in het systeem ruimte voor de amendementen, moties, toezeggingen en de concernplanning, zodat raadsleden deze makkelijk op kunnen zoeken.
- / Geef de griffie de opdracht om poortwachter te zijn voor alle informatie die naar de raad gaat en in het bijzonder de vergaderstukken van de raad. Voorstellen die niet aan de kwaliteitseisen van de raad voldoen, worden door de griffier teruggestuurd naar de gemeentesecretaris.
- / Geef de griffie podium om in het ambtelijk overleg in de regio eveneens namens de raad van Helmond eisen te stellen aan de kwaliteit van de stukken.

3.3. De formatie van de griffie in de vergelijking

De formatieve omvang van de griffie van de gemeente Helmond is 4,5 fte. Dit is verdeeld over een griffier, twee raadsadviseurs, een communicatieadviseur en een medewerker. In de raadsvergadering van juli 2021 is besloten de formatie uit te breiden, waardoor een fulltime communicatieadviseur aangesteld kan worden. De griffie van Helmond doet met 4,5 fte al het werk dat op de griffie afkomt. Er is geen sprake van langdurige inhuur.

De omvang van de griffie van Helmond is vergeleken met de omvang van griffies elders. Om een goede vergelijking te maken is gekeken naar griffies die een raad van vergelijkbare omvang ondersteunen. Gemeenten met een inwoneraantal van 70.000 - 80.000 inwoners hebben een gemeenteraad van 35 leden. Gemeenten met een omvang van 80.000 - 100.000 inwoners, de categorie waaronder de gemeente Helmond valt, hebben 37 raadsleden en gemeenten met een omvang van 100.000 - 200.000 inwoners hebben een gemeenteraad met 39 raadsleden. De gemeente Helmond heeft een nadrukkelijke groeiambitie, waardoor het relevant is in de benchmark te vergelijken met de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.



In onderstaande tabel is de vergelijking weergegeven:

Gemeente	omvang	raadsleden	fte griffie
A	73.108	35	6,3
B	76.534	35	5,8
C	81.049	37	4,3
D	86.936	37	3,6
E	88.047	37	6,2
F	90.829	37	6,4
G	91.235	37	6,3
H	91.743	37	5
Helmond	92.627	37	4,5
I	101.236	37	6
J	107.048	39	3,8
K	109.436	39	5
L	119.284	39	8,4
Gemiddeld	93.009		6

Vanwege de privacygevoelige informatie zijn de gemeenten geanonimiseerd weergegeven.

Wat opvalt aan de benchmark is dat de gemeente Helmond qua inwoneraantal vergelijkbaar is met het gemiddelde inwoneraantal van de vergeleken gemeenten (zeker met inachtneming van de groeiambities), maar dat de formatie van de griffie 1,5 fte achterblijft bij dat gemiddelde. Dat is van belang omdat van de griffie een ontwikkeling wordt verwacht om aan te kunnen sluiten bij de wensen van de raad. Om de rol van adviseur, coach en poortwachter goed te kunnen vervullen is extra formatie nodig. Deze extra formatie zit niet louter in het aannemen van extra medewerkers, maar vraagt ook een juiste verdeling van functies, rollen en taken. Om in de toekomst een adequate ondersteuning te kunnen (blijven) bieden, is het van belang dat onderstaande functies op de griffie zijn belegd:



- / Raadsgriffier; geeft leiding aan de griffie en is strategisch adviseur van de gemeenteraad(sleden). De griffier neemt deel aan de driehoeksoverleggen met de burgemeester en gemeentesecretaris, regionale overleggen, bewaakt de kwaliteit van het besluitvormingsproces en werkt actief aan de doorontwikkeling van de raad.
- / Raadsadviseur; is goed ingevoerd in specifieke thema's en adviseur van de raad en voorzitters bij deze onderwerpen en voorbereidende vergaderingen van de raadsvergadering, zoals commissies.
- / Raadscommunicatieadviseur; werkt vanuit een communicatiespecialisme aan het zichtbaar maken van de gemeenteraad en het werk van de gemeenteraad aan de samenleving en weet verschillende doelgroepen te bereiken.
- / Griffiemedewerker; verzorgt het secretariaat en de administratieve ondersteuning van de griffie, zorgt voor tijdige publicatie van agenda's en stukken en beheert de algemene mailbox.

In Helmond bestaat de griffie uit een griffier, twee commissiegriffiers en een griffiemedewerker. De positie van raadscommunicatieadviseur is vacant. Uit gesprekken en de documentenanalyse blijkt dat de commissiegriffiers veel tijd besteden aan administratieve werkzaamheden, waardoor zij weinig tijd hebben om raadsleden van advies te kunnen voorzien. De rol van raadsadviseur wordt daardoor onvoldoende ingevuld. De griffie heeft 0,5 fte aan administratieve ondersteuning, dit lijkt niet afdoende om alle administratieve werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Naast een formatieve impuls, vraagt deze ontwikkeling ook een ontwikkeling in competenties. In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds beschreven dat de griffie bekend staat als zorgvuldig, dienstverlenend en toegankelijk. Dat zijn aspecten die ook in de toekomst van belang blijven. De griffie van de toekomst is:

- / Proactief:
 - / neemt initiatief om de raad van advies te dienen;
 - / gaat actief op zoek naar informatie;
 - / legt contacten en behartigt te allen tijden het belang van de raad;
- / Flexibel:
 - / past haar werk aan als de omstandigheden dat vragen;
 - / is bereikbaar;
 - / schakelt bij weerstand of onverwachte omstandigheden over op een andere aanpak;
 - / past het eigen gedrag aan als de situatie daar om vraagt en weet hierop te reflecteren;
- / Assertief:
 - / geeft zijn of haar mening zonder politiek te bedrijven;
 - / zegt eerlijk tegen raads- en collegeleden wat hij/zij ergens van denkt en komt met verbetervoorstellen;
 - / pakt door en is in staat knopen door te hakken;
- / Digitaal vaardig:
 - / kan meekomen met de techniek, is in staat om technische verbeteringen in te voeren en te implementeren om raadsleden te helpen hun werk effectiever en efficiënter te laten doen;
- / Situationeel leidinggevende:
 - / kan variëren in vormen van leiderschap;
 - / de leiderschapsstijl wordt aangepast aan de situatie;
- / Politiek-bestuurlijk sensitief:



- / is diplomatiek, neutraal en onafhankelijk;
- / heeft sterk ontwikkelde voelsprieten en weet wat er leeft, ook als er sprake is van impliciete zaken;
- / Vernieuwend:
 - / kan vooruit denken en ziet kansen;
 - / kan ideeën voor vernieuwing initiëren en succesvol overbrengen;
 - / kent de balans tussen vernieuwen en beheren;
 - / weet te prikkelen, te inspireren, te verleiden, maar houdt oog voor de gemeenschappelijke deler en daarmee de haalbaarheid van ideeën;
- / Coach:
 - / kiest een aanpak die past bij de concrete persoon; geeft eerlijke en opbouwende feedback;
 - / luistert en begrijpt; helpt, geeft tips en aanwijzingen, adviseert, denkt mee, is sparringpartner of gesprekspartner;
 - / heeft oog voor ontwikkelbehoeften.

Advies

- / Breng de formatie van de griffie op orde door enerzijds de formatie uit te breiden en anderzijds de huidige bezetting te vragen te reflecteren op de gewenste ondersteuning. Vul de formatie in met adviseurs die voldoen aan de vereisten voor een toekomstbestendige griffie.

3.4. Samenvattend

Om de raad van de toekomst te kunnen ondersteunen, moet de griffie eveneens toekomstbestendig zijn. Er zijn slagen te maken in houding, gedrag en omvang. De zorgvuldigheid, de dienstverlening en de toegankelijkheid van de huidige griffie moet behouden blijven. Daarnaast is er behoefte aan pro-activiteit, advies en flexibiliteit. De formatie van de griffie is te krap. Dat blijkt uit de wensen die de raad heeft voor een ander type ondersteuning en wordt bevestigd uit de benchmark. Het nieuw te werven personeel zal competenties moeten hebben die aansluiten bij de wensen van de toekomst.



4. Analyse overige raadsondersteuning

4.1. Overige ondersteuning

Nederland kent het principe van lekenbestuur in de decentrale volksvertegenwoordigingen. Dichtbij de burger, maar qua dossierkennis en beschikbare tijd op afstand van het college. Om deze achterstand qua tijd en kennis te compenseren heeft elk raadslid (inhoudelijke) ondersteuning nodig. De griffie als eerste adviseur en ondersteuner van de gemeenteraad speelt een cruciale rol, maar er zijn meerdere vormen van ondersteuning waar een raadslid aanspraak op kan maken.

4.1.1. Fractieondersteuning

De griffie ondersteunt de gehele gemeenteraad, is neutraal en geeft geen politiek-inhoudelijke adviezen. Voor politiek-inhoudelijke ondersteuning heeft elke fractie recht op fractieondersteuning. Fracties ontvangen jaarlijks een bijdrage uitgekeerd als tegemoetkoming in de kosten voor ondersteuning ten behoeve van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. In Helmond ontvangt elke fractie 2000 euro per jaar, een bedrag dat met 500 euro wordt verhoogd per zetel in de raad. De hoogte van de fractieondersteuning loopt per gemeente sterk uiteen. In Helmond is het geen onderwerp van gesprek en lijkt de hoogte van de bijdrage goed aan te sluiten bij de wensen.

Advies

- / Pas de fractieondersteuning niet aan. De omvang van de ondersteuning in Helmond geeft de raadsleden de mogelijkheid zichzelf (jaarlijks) te scholen en dat is belangrijk voor de kwaliteit van de raad.

4.1.2. Digitalisering

Het proces van digitalisering is al meerdere jaren gaande, maar de afgelopen anderhalf jaar ook voor de gemeenteraad van Helmond in een stroomversnelling terecht gekomen. Digitale raadsvergaderingen en overleggen hebben ogen geopend en alternatieve werkwijzen laten zien. Digitalisering kent beperkingen, maar ook veel mogelijkheden. De raad werkt al met een online raadsinformatiesysteem, dat alle informatie over en voor de raad op een toegankelijke manier kan aanbieden. Het raadsinformatiesysteem kan uitgebreider worden benut, zodat alle raadsinformatie op dezelfde plek staat gepubliceerd en inzichtelijk is. Er bestaan daarnaast vele digitale vormen om bijvoorbeeld in contact te komen met inwoners (zoals social media), input op te halen of digitaal te stemmen. De digitale infrastructuur wordt uitgebreid en wordt steeds relevanter. Voor de gemeenteraad is het waardevol om de opties te bespreken en af te wegen welke meerwaarde het voor de raad of inwoners en het besluitvormingsproces kan hebben. Zowel de griffie als organisatie kan de aanjagersrol vervullen, door met voorbeelden en initiatieven te komen richting de raad.



Advies

- / Versterk en benut de digitale mogelijkheden, door te experimenteren en de juiste toepassingen definitief in te voeren. Ondersteun dit door binnen de griffie voldoende digitaal vaardige medewerkers te hebben, die de raad in deze ontwikkeling mee kunnen nemen.

4.1.3. Contact tussen raad en ambtelijke organisatie

De afstand tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad is groot. Een onderwerp dat in zowel de gesprekken met ambtelijke organisatie als met de raadsfracties als aandachtspunt werd genoemd. De coronacrisis heeft hier invloed op gehad; het thuiswerken en digitaal vergaderen bevordert het onderlinge contact niet. Naast deze beperking is er de laatste jaren ook een formele scheiding gevormd, die de afstand heeft vergroot.

Het contact tussen de ambtelijke organisatie en raad is geformaliseerd en loopt via de griffie. Alle vragen van raadsleden worden ingediend bij de griffie en door hen uitgezet binnen de organisatie. De beantwoording loopt via dezelfde weg richting de raad. Gesprekspartners zijn verdeeld over de effectiviteit en werkzaamheid van deze nieuwe praktijk. Aan de ene kant zorgt dit voor formalisering van informatielijnen en voorkomt het dat een deel van de raadsleden beter geïnformeerd wordt door de organisatie dan anderen. Aan de andere kant leidt het tot een bureaucratisch proces om informatie te krijgen uit de ambtelijke organisatie, levert het regelmatig niet het juiste resultaat op (met aanvullende vragen tot gevolg) en zorgt het voor extra werk voor de griffie. Ambtenaren worden nauwelijks betrokken of geraadpleegd bij het opstellen en voorbereiden van notities, moties of amendementen door de raad, waardoor afwegingen en dilemma's niet altijd voldoende bekend zijn. Meer direct contact lijkt door beide partijen gewenst en kan zowel de efficiëntie van het proces ten goede komen, de kwaliteit van de informatie verbeteren, als het begrip voor de andere partij bevorderen. Het mes snijdt op deze wijze aan twee kanten.

Elke fractie heeft recht op fractieondersteuning en budget om hieraan te besteden. Bij bepaalde specialistische vragen kan ambtelijke bijstand worden verleend door de ambtelijke organisatie. Helmond heeft het recht op ambtelijke bijstand geëffectueerd in een verordening, uit gesprekken blijkt echter dat deze wettelijke bepaling nauwelijks bekend is.⁷ Landelijk neemt de behoefte aan ambtelijke bijstand en ondersteuning juist toe, gelet op de toegenomen taken die gemeenten uitvoeren en de complexiteit van dossiers.⁸ De verwachting is dat deze trend zich doorzet en raadsleden hier in toenemende mate gebruik van (willen) maken. Bekendheid van deze ondersteuningsvorm kan raadsleden bij specifieke vragen of thema's verder helpen.

Advies

- / Houd de regel in stand dat schriftelijke vragen van de raadsleden altijd via de griffie worden gesteld en dat de antwoorden eveneens via de griffie worden verspreid onder de raadsleden.
- / Geef raadsleden daarnaast de mogelijkheid om telefonisch in contact te komen met de stellers van stukken, voor het stellen van technische vragen. Dit versterkt de kwaliteit van de raad en is ook

⁷ Verordening op de ambtelijke bijstand aan raadsleden en fractieondersteuning 2019

⁸ Brief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen van 30 juli 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur



prettig voor ambtenaren, omdat het de mogelijkheid geeft zaken te verduidelijken en daarmee het debat beter te maken.

- / Maak de mogelijkheden en voorwaarden van ambtelijke bijstand kenbaar onder de raadsleden, bijvoorbeeld door dit standaard op te nemen in het inwerkprogramma van de raad.

4.1.4. Burgercommissieleden

Burgercommissieleden spelen een belangrijke rol in het politieke bestel van Helmond. Zij nemen deel aan advies- of opiniecommissies en ondersteunen raadsleden en fracties bij het uitvoeren van hun wettelijke rollen. Gezien de eerder benoemde zwaarte, complexiteit en hoeveelheid van het raadswerk vormen zij voor fracties een waardevolle ondersteuning. Daarnaast wordt het burgercommissielidmaatschap door veel fracties gezien als een opmaat naar het raadslidmaatschap. Burgercommissieleden kunnen op deze wijze meedraaien, worden opgeleid en kennen de mores van de raad en gemeente. Gezien de importantie worden zij ook door de raad benoemd op voordracht van hun fracties. In het Reglement van Orde⁹ is geregeld dat fracties met één tot vier raadszetels recht hebben op maximaal twee burgercommissieleden en fracties met vijf of meer raadszetels recht hebben op maximaal drie burgercommissieleden. In het onderzoek blijkt dat men over het algemeen tevreden is over het aantal burgercommissieleden. Kleinere fracties hebben echter behoefte aan meer mogelijkheden; zij hebben minder raadsleden om onderwerpen over te verdelen en tevens een burgercommissielid minder. Het verdient de aanbeveling om hierover met elkaar in gesprek te gaan; immers dragen sterke fracties bij aan een sterke gemeenteraad die zijn kaderstellende en controlerende rol goed uitvoert.

Advies

- / Pas het Reglement van Orde aan door het aantal burgercommissieleden voor iedere fractie gelijk te trekken op maximaal drie burgercommissieleden. Dat geeft kleinere fracties gelegenheid hun werk naar behoren uit te voeren.

4.1.5. Driehoek en het college

Het goed functioneren van de driehoek tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier is cruciaal voor de relatie tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Veranderprocessen en vernieuwingen raken vaak alle actoren, waardoor men samen moet optrekken en afstemmen. In dit gremium kunnen afspraken gemaakt worden over het samenspel tussen college en gemeenteraad en ambtelijke organisatie en gemeenteraad. Goede contacten en een goede samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie zijn voorwaardelijk voor het goed functioneren van de raad. Als er wijzigingen in (de planning van) voorstellen benodigd zijn, de kwaliteit niet volstaat of er zich andere vragen aandienen vanuit het college of de raad, is het zaak om hierover met elkaar in gesprek te gaan. Ieder vanuit de eigen rol, maar met begrip voor andermans belangen.

⁹ Reglement van orde voor de voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Helmond 2018



4.1.6. Raadscommunicatie en het contact met inwoners

Raadscommunicatie is volop in ontwikkeling en wint de afgelopen jaren steeds meer aan belang; de raad wil zijn onafhankelijke positie ten opzichte van het college sterker uitdragen. De raad heeft een eigen taak en verantwoordelijkheden en wil dat ook zichtbaar maken voor inwoners. De manier waarop hier uitvoering aan wordt gegeven, verschilt per gemeente. De raad heeft in juli 2021 besloten om 0,5 fte beschikbaar te stellen voor de bezetting van raadscommunicatie op de griffie. Dit is een belangrijke stap die kan bijdragen aan de zichtbaarheid en bekendheid van de gemeenteraad als orgaan en het werk dat wordt verricht. Louter ruimte maken voor de invulling van een vacature volstaat echter niet. In samenspraak tussen raad (fractievoorzitters) en griffie is er een visie op raadscommunicatie (raadscommunicatieplan) opgesteld waarin onder andere de doelstellingen, doelgroep, wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan raadscommunicatie en welke tools daarvoor worden ingezet zijn opgenomen. Dit plan is deels in uitvoering genomen – er is enige vertraging in de uitvoering door Corona en een gebrek aan capaciteit en continuïteit – maar behoeft actualisering op basis van de veranderingen voorgesteld in deze rapportage. Van de communicatieadviseur van de griffie mag worden verwacht de raad hiervoor een voorstel te doen.

Advies

- / Bepaal welke thema's of doelgroepen voor de raad prioriteit hebben op het gebied van raadscommunicatie en verwerk dat in het raadscommunicatieplan.
- / Maak bewust afwegingen welke communicatiemiddelen passen bij de verschillende groepen van inwoners.
- / Zorg dat de ambities en middelen voor communicatie in overeenstemming zijn.

4.2. Samenvattend

De overige raadsondersteuning is goed op orde. In vergelijking met de behoeften aan verandering die er zijn ten aanzien van de ondersteuning vanuit de griffie betreft het hier een aantal kleine adviezen tot aanpassing, waarmee het doel van de raadsondersteuning verder worden versterkt.



5. Conclusie toekomstbestendige raad en raadsgriffie

De gemeenteraad van Helmond heeft ambities die passen bij een gemeente die de grens van 100.000 inwoners nadert. Om deze ambities waar te maken, dienen er stappen worden gezet. Stappen op het gebied van professionalisering, inrichting en het functioneren van de gemeenteraad. Om dit te bewerkstelligen is een sterke raadsondersteuning cruciaal. De griffie is het aangewezen orgaan om in samenspraak met de raad deze professionalisering in gang te zetten, aan te jagen en te blijven vernieuwen en ontwikkelen. Dit vereist een goed samenspel tussen gemeenteraad en griffie, waarbij verantwoordelijkheden en verwachtingen duidelijk zijn uitgesproken, er initiatief wordt genomen, men durft te experimenteren en continu aandacht blijft hebben voor het gemeenschappelijke belang: een zo sterk mogelijke gemeente waarin afgewogen besluiten worden genomen ten behoeve van het algemeen belang.

5.1. Toekomstbestendige raad

De gemeenteraad van Helmond wil toekomstbestendig zijn. Eerder is aangegeven dat de hoeveelheid en complexiteit van het raadswerk is toegenomen en niet minder wordt. Raadsfracties geven aan dat zij op verschillende thema's grote uitdagingen zien voor de gemeente Helmond en daaropvolgend de gemeenteraad. Dit betreffen inhoudelijke dossiers, zoals de invoering van de Omgevingswet, de energietransitie en de woningnood. Majeure projecten met lange doorlooptijden en een grote impact op de samenleving. Om als raad dergelijke onderwerpen te kunnen behandelen, is het belangrijk om goed onderlegd, ondersteund en geëquipeerd te zijn. Dit betekent dat de raad een professionaliseringsslag dient te maken, zich moet blijven doorontwikkelen en afspraken moet maken over de rol van inwoners in het politieke besluitvormingsproces. Een sterke en moderne raadsgriffie draagt hier in grote mate aan bij.

5.1.1. Raadscommunicatie en het contact met inwoners

Raadscommunicatie is volop in ontwikkeling en wint de afgelopen jaren steeds meer aan belang; de raad wil zijn onafhankelijke positie ten opzichte van het college sterker uitdragen. De raad heeft een eigen taak en verantwoordelijkheden en wil dat ook zichtbaar maken voor inwoners. De manier waarop hier uitvoering aan wordt gegeven, verschilt per gemeente. De raad heeft in juli 2021 besloten om 0,5 fte beschikbaar te stellen voor de bezetting van raadscommunicatie op de griffie. Dit is een belangrijke stap die kan bijdragen aan de zichtbaarheid en bekendheid van de gemeenteraad als orgaan en het werk dat wordt verricht. Louter ruimte maken voor de invulling van een vacature volstaat echter niet. In samenspraak tussen raad en griffie is er een visie op raadscommunicatie ontwikkeld om te spreken over de doelstellingen, doelgroep, wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan raadscommunicatie en welke tools daarvoor worden ingezet. Dit plan is mede door corona en capaciteitsgebrek in de uitvoering vertraagd. Van de communicatieadviseur van de griffie mag worden verwacht de raad hiervoor een verscherpt voorstel te doen.



Met name de communicatie tussen raad en inwoners vraagt specifieke aandacht. Een doel van de invoering van het dualisme was onder andere om raadsleden als volkstegenwoordiger zichtbaarder te maken en dichter bij inwoners te brengen. Uit gesprekken met raadsfracties blijkt dat het contact met inwoners en de veranderende samenleving waarin inwoners zich online gemakkelijk kunnen roeren als een van de grootste uitdagingen voor de komende raadsperiode(s) wordt gezien. Hoe maak je op een constructieve manier gebruik van de moderne technologieën en mogelijkheden? Hoe zorg je ervoor dat je niet alleen de 'usual-suspects' bereikt, maar ook inwoners die van nature minder betrokken zijn? Hoe betrek je inwoners op een juiste en tijdige manier bij besluiten en grote projecten? In Helmond krijgen insprekers maximaal 5 minuten spreektijd (afhankelijk van het aantal insprekers kan dit minder worden). De praktijk leert dat inspreken doorgaans weinig effect heeft, omdat men te laat in het proces inspreekt om invloed uit te kunnen oefenen of er te weinig tijd is om recht te doen aan de inbreng. Fracties hebben ten tijde van de inspraak hun standpunt doorgaans al bepaald. Goede raadscommunicatie biedt de mogelijkheid om de gemeenteraad op een laagdrempelige manier te volgen en een breder publiek te bereiken. Naast het versturen van informatie over de raad kan de inzet van (digitale) instrumenten ook worden gebruikt om input op te halen.

Voorbeelden uit de praktijk

Hoe een griffie of gemeenteraad uitvoering geeft aan raadscommunicatie verschilt per gemeente. Bekende methoden die worden gebruikt worden om de inwoner meer te betrekken zijn onder meer social media, open raadhuis, gast van de raad, raadssprekuren, live te volgen raadsvergaderingen, krant met informatie over de raad en agenda's en het versturen van nieuwsbrieven.

Veel gemeenten stellen een raadscommunicatieplan op waarin wordt opgenomen wat men gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld een raadsperiode) wil bereiken en hoe. De griffie stelt doorgaans een plan op en bespreekt dit met de raad, zodat het ook een plan van de raad is. Zo heeft de gemeenteraad van Papendrecht een beleidsnotitie vastgesteld waarin de raadscommunicatie per fase van het besluitvormingsproces is uitgewerkt en heeft de gemeente Gooise Meren alle verschillende instrumenten nauwkeurig uitgewerkt met acties en aandachtspunten. Het insprekrecht voor inwoners is eveneens op diverse manieren georganiseerd. In Haarlemmermeer worden insprekers ontvangen door raadsleden, krijgen zij een rondleiding door het gemeentehuis en worden zij uitgenodigd om met de raad mee te eten tijdens de avondpauze in een raadsvergadering. Een ander voorbeeld is de gemeente Hollands Kroon, waar met succes is geëxperimenteerd met inwonerssprekuren waarin zij uitgebreid te tijd krijgen om met de raad in gesprek te gaan. Veel gemeenten geven daarnaast cursussen over gemeentepolitiek aan hun inwoners. Enerzijds om duidelijk te maken wat er gebeurt in de gemeentepolitiek en anderzijds om mensen te interesseren zelf ook politiek actief te worden.

5.1.2. Vergadermodel en informatievoorziening

Het huidige vergadermodel, gebaseerd op de praktijk in de gemeente Oss, verdient een doorlichting. Uit gesprekken blijkt dat er teveel onbekendheid is bij raadsfracties om het op de juiste wijze te benutten, hun kaderstellende en controlerende rol als raadslid goed te kunnen pakken en invloed uit te oefenen. De werking van het vergadermodel moet onderdeel zijn van het inwerkprogramma van de nieuwe raad. Het huidige model biedt weinig ruimte voor flexibiliteit, wat deels verklaard kan worden



door de overvolle agenda's en stukkenstroom die richting de raad gaat. De griffie kan als poortwachter een belangrijke rol vervullen met betrekking tot de raadsinformatie. Raadsstukken verdienen een check op kwaliteit, relevantie en frequentie. Gestructureerde informatie en dossieropbouw bieden overzicht. Er zijn vele manieren om dit te organiseren, waarbij het raadsinformatiesysteem nog niet in volle potentie wordt benut. Het is van belang dat de raad aangeeft welke informatie hij direct wil ontvangen, welke thema's hij geclusterd wil hebben en de griffie verantwoordelijkheid krijgt en neemt indien stukken kwalitatief niet op orde zijn en deze niet doorzet naar de raad. Een inzichtelijke concernplanning geeft zowel de raad als griffie ruimte om te sturen en anticiperen, voordat obstakels en druk zich aandienen.

Het presidium in de gemeente Helmond functioneert als agendacommissie, en bestaat uit de voorzitter en de waarnemend voorzitter van de raad en de commissievoorzitters. Zij stellen op advies van de griffie de conceptagenda's voor de adviescommissies in. Daarnaast is er een fractievoorzittersoverleg onder voorzitterschap van de burgemeester, waarin de waarnemend voorzitter van de raad en fractievoorzitters zitting hebben. Het fractievoorzittersoverleg bespreekt de randvoorwaarden voor het werk van de raad, zoals de concernplanning, de spreektijden en de wijziging van de zitplaatsen in de raad en eventueel vertrouwelijke zaken. Door de agendavorming in het presidium te beslechten en de randvoorwaarden in het fractievoorzittersoverleg te beleggen, voorkom je dat het presidium een politiek orgaan wordt waarin de randvoorwaarden van invloed kunnen zijn op de agendasetting.

Voorbeelden uit de praktijk

Zoveel gemeente, zoveel vergadermodellen. Het raadscommissiemodel is nog steeds het meest gebruikte vergadermodel, waarbij de een thema's koppelt aan een commissie en de ander het openhoudt. De laatste jaren leggen steeds meer gemeenten zich toe op het zogeheten BOB-model, waarin Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming per onderwerp apart worden doorlopen. Elke gemeenteraad legt echter eigen accenten die passen bij couleur locale, de vergaderfrequentie, gemeentegrootte en wensen van de raad en ambtelijke organisatie. In het BOB-model wordt met name de beeldvormende fase zeer divers georganiseerd. Een vergadermodel is dan ook niet één op één op te implementeren in een andere gemeente. Dit vereist afstemming en goede afspraken.

Ook het 'ronde tafel-model' wint aan populariteit zoals in Blaricum of Houten, waarbij ingezet wordt op meer burgerparticipatie. Inwoners en experts schuiven aan bij raadsleden om in gesprek te gaan over vraagstukken die de gemeenteraad zelf aandraagt, of die inwoners van de gemeente aandragen. De gemeente Zeist combineert dit model met een politiek spreekuur, waar vertegenwoordigers van alle fracties bij aanwezig zijn. In Almere wordt er elke donderdag een politieke markt georganiseerd, waar tijdens een carrousel actuele onderwerpen worden behandeld.

5.2. Toekomstbestendige griffie

De griffie staat in een afhankelijke positie van de gemeenteraad. De raad is werkgever van de griffier en griffie, bepaalt het takenpakket, verantwoordelijkheden en de grootte van de griffie. In Helmond is hier weliswaar jaarlijks over gesproken, onder andere door de werkgeverscommissie, het is nimmer



geformaliseerd. Tijdens het onderzoek en de interviews zijn vele wensen en ambities gedeeld, het is van belang dat de raad hier ook formeel uitspraken over doet en de griffie mandaat geeft om hier uitvoering aan te geven. De huidige griffiersinstructie stamt uit 2003¹⁰, vlak na de invoering van het dualisme, en is gedateerd. De ontwikkeling die griffies sindsdien hebben doorgemaakt stroken niet met de beschreven taken en verantwoordelijkheden én ook niet met de ambities en ondersteuningsbehoefte van de huidige gemeenteraad. Actualisatie en verwerking van deze wensen geeft de griffie zowel opdracht als mandaat om hiermee aan de slag te gaan.

5.2.1. Een sterke griffie

Een gemeenteraad is gebaat bij een griffie die kwalitatief en kwantitatief volwaardig is, zorg draagt voor een beheersbare werkomvang voor raadsleden. Het belang van een goede ondersteuning door griffie en griffier mag niet worden onderschat. De griffier heeft een centrale rol in het politieke besluitvormingsproces tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Daarnaast kan de griffie een belangrijke rol spelen bij burgerparticipatie, democratische en bestuurlijke vernieuwing en het positioneren van de gemeenteraad in zowel lokale als regionale besluitvormingsprocessen. De moderne griffie is een onafhankelijke, proactieve adviseur, digitaal vaardig, treedt op als vertegenwoordiger van de raad en behartigt te allen tijde de belangen van die raad.

5.2.2. De griffie als coach en adviseur

Gevraagd én ongevraagd adviseren, spiegelen, sparren, coachen en begeleiden. Een griffie en griffier kan de raad vanuit de expertiserol en ervaring op vele terreinen ondersteunen, zonder hierbij politiek te bedrijven. In Helmond is sterk behoefte aan een griffie die haar centrale rol in het politieke besluitvormingsproces ten volle benut en hierbij proactief te werk gaat. Hierbij is niet louter de gemeenteraad geholpen, maar ook het college en de ambtelijke organisatie. Deze adviesrol kan breed worden opgevat en ook verschillen per functie op de griffie. Dit betreft advies over formele procedures, beslissingstermijnen of de kwaliteit van raadsstukken, maar ook politiek-strategisch advies om onderwerpen te agenderen en bespreekbaar te maken of het attenderen van de raad op (landelijke) trends en ontwikkelingen. De gemeenteraad staat hierbij als orgaan centraal, maar ook aandacht voor het individuele (burger)raadslid is van belang. Het begeleiden, inwerken en wegwijs maken van nieuwe (burger)raadsleden, evalueren en feedback geven over inbreng en aanpak en het signaleren van knelpunten en fricties zijn belangrijke taken die het functioneren van de gemeenteraad als geheel ten goede komen. Dit vereist politiek-bestuurlijke sensitiviteit, deskundigheid en een (pro)actieve houding van de griffie. Het vereist eveneens een raad die ruimte en vertrouwen geeft en open staat voor initiatieven.

5.2.3. Regionalisering

De beleidsvorming speelt zich vaker in regionaal verband af, en dus op grotere afstand van de gemeenteraad en inwoners van Helmond. Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek is door diverse raadsfracties naar voren gebracht dat de raad onvoldoende grip heeft op hetgeen in de regio gebeurt en wordt besloten. Het komt incidenteel voor dat deadlines om op stukken te reageren niet

¹⁰ Instructie voor de griffier gemeente Helmond 2003



worden gehaald, waardoor het gevoel ontstaat dat Helmond achteraan loopt in de besluitvorming op regionaal niveau en dat de Helmondse belangen daardoor onvoldoende voor het voetlicht komen.

Ook op het gebied van regionale samenwerking ziet de raad het liefst een griffie die actief de Helmondse raad in positie brengt. Uit de gesprekken blijkt dat een deel van de raad onvoldoende zicht heeft op beleidsvorming in de regio. De griffie zou een rol moeten spelen in het inzichtelijk maken van deze informatie. Daarnaast is er winst te behalen door samen met de griffies in de regio op te treden en in gesprek met de regionale bestuurders te komen tot afspraken die het mogelijk maken voor de gemeenteraden om actief te participeren in de regionale samenwerking. Het gaat daarbij om de wijze waarop raden worden geïnformeerd, kaders kunnen stellen en controleren, maar ook om meer praktische zaken zoals afstemming van termijnen en vergaderdata. Overigens kunnen de griffies dit niet alleen, zij zullen hierin actief gesteund moeten worden door de eigen colleges die zelf ook een belangrijke rol in de regio hebben.

De raad kan de onderwerpen uit de regio actief op de agenda zetten van de raad, bijvoorbeeld door de regio als een vast agenda punt op te nemen op de agenda van de adviescommissie, waarbij de portefeuillehouder(s) de raad actief informeren over regionale aangelegenheden en de raadscommissieleden het college kunnen bevragen op ingenomen standpunten of besluitvorming. In sommige gemeenten wordt ook gewerkt met een regiocommissie, een adviescommissie van de gemeenteraad waarin alle regionale aangelegenheden worden besproken.

5.2.4. Capaciteit

Uit de benchmark die in hoofdstuk 3 is beschreven, blijkt dat de griffie van Helmond in vergelijking met andere gemeenten een krappe formatie heeft. Daarnaast is in dit onderzoek gebleken dat de gemeenteraad verschillende wensen heeft die nu niet door de griffie opgepakt worden of waarvoor nu geen tijd beschikbaar is. Het advies is om de formatie van de griffie uit te breiden en ten minste in overeenstemming te brengen met het gemiddelde van de benchmark. Echter, om tegemoet te komen aan de wensen van de raad en de griffie toekomstbestendig te maken, kan het niet blijven bij een formatieve uitbreiding. Er zal ook actief gekeken moeten worden naar de werkverdeling over de medewerkers van de griffie en er zullen afspraken gemaakt moeten worden over wat er van de griffie wordt verwacht. Gelet op het huidige profiel van de griffie is er bij uitbreiding van de formatie vooral behoefte aan inhoudelijke expertise, die ingezet kan worden om de raadsleden te adviseren in de keuzen waar de raad voor staat.

Naast de capaciteit zal ook gewerkt moeten worden aan de competenties van de medewerkers van de griffie. Een toekomstbestendige griffie is een proactieve griffie, waar mensen werken die als adviseur van de raad opvattingen hebben die gebruikt worden om de raad als geheel sterker te maken, maar ook in staat zijn om, wanneer de raad anders beslist, loyaal uitvoering te geven aan het besluit van de raad.

5.2.5. Adviezen

In het rapport is bij elke paragraaf een concreet advies toegevoegd. Hieronder zijn deze adviezen samengevat.

- / Ga als raad jaarlijks met elkaar in gesprek tijdens een heisessie om terug- en vooruit te kijken, met elkaar te sparren en afspraken te maken over doelstellingen en prioriteiten.



- / Bespreek als raad tijdens het inwerkprogramma welke thema's prioriteit hebben en wat voor raad je wilt zijn. Herhaal en evalueer dit jaarlijks tijdens een heisessie.
- / Werk volgens het BOB-model en richt het vergadermodel van Helmond in zodat het voldoet aan de wensen van de raad, organisatie en er gedegen tijd is voor de behandeling van onderwerpen.
- / Zorg ervoor dat raadsleden en burgerraadsleden goed getraind, geëquipeerd en geïnformeerd hun werk kunnen uitvoeren. Werk aan het bewustzijn en bekendheid van de rollen en instrumenten van het raadslidmaatschap.
- / Breng de inrichting van de griffie op lijn met de wensen van de raad, met aandacht voor de formatie, functies en competenties voor een toekomstbestendige griffie: proactief, politiek-bestuurlijk sensitief, coachend en ondersteunend, gericht op de versterking van het raadswerk (inhoud en proces).
- / Varieer en experimenteer met verschillende vergadervormen en communicatiemiddelen om inwoners te bereiken, de raad zichtbaar te maken en participatie vorm te geven.



Bijlage 1. Gesprekspartners

In onderstaande tabel staan de gesprekspartners genoemd die tijdens dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Tabel 1: Gesprekspartners in willekeurige volgorde per fractie of functietitel

Wie
Raadsfractie Lokaal Sterk
Raadsfractie PvdA
Raadsfractie SP
Raadsfractie Helmond Aktief, Helder Helmond en Bach Plus
Raadsfractie CDA
Raadsfractie GroenLinks
Raadsfractie plan!
Raadsfractie 50PLUS
Raadsfractie VVD
Raadsfractie D66
Raadsfractie Mi Hellemonders
Burgemeester
College van B&W
Raadsgriffie
Afdeling Informatisering & Automatisering
Directie gemeente Helmond
Afdelingen Strategie, Participatiebeleid en Regionale Samenwerking
(Communicatie) Adviseur college B&W
Ambtelijk secretaris college



