

In politiek vaarwater

**Verkenning van dilemma's
in de praktijk van raadsgriffiers**

door

Arno Korsten

Open Universiteit Nederland en
Raadsgriffies Parkstad Limburg

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen bij gelegenheid van de Tweede Jaardag van de Limburgse griffiers op 9 januari 2009 in Heerlen. De Jaardag kreeg als thema “In Politiek vaarwater”.

Inhoud van de publicatie:

Na een voorwoord twee essays die met het onderwerp samenhangen:

- Arno Korsten m.m.v. Jack Jetten, Jan Martens en Bibian van der Wijst, In politiek vaarwater, Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers, pagina 7 t/m 93;
- Arno Korsten, Stijlen van raadsleden Stijlen van raadsleden, Een hulpmiddel voor bezinning op de wijze van politiek bedrijven van (kandidaat) raadsleden, pagina 95 t/m 127.

Eindredactie:

Arno Korsten en Jack Jetten

Opmaak, omslagontwerp en druk:

Drukkerij Claessens Nuth

Ten geleide

Sinds maart 2002 kennen gemeentebesturen dualisering, in formeel opzicht een wijziging van de Gemeentewet. Deze dualisering impliceert een ‘ontstrengeling’ van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Wethouders maken sindsdien geen deel meer uit van de gemeenteraad. Ze zijn vanaf dat moment ook geen voorzitters meer van raadscommissies. De raad levert nu zelf uit haar midden de commissievoorzitters, tenminste als de raad met een commissiestelsel werkt. En wethouders worden sinds maart 2002 geacht enige afstand tot de ‘eigen’ politieke fracties te bewaren.

De bedenkers van dualisering wilden eigenlijk minder beraad in achterkamertjes en minder voorafgaand aan een raadsvergadering vastliggende uitkomsten (waardoor de vergadering zelf een plichtmatig ritueel werd); ook geen overeenstemming tussen coalitiepartners nog voordat een raadsvergadering had plaatsgevonden. Weliswaar is voorafgaand overleg aan raadsvergaderingen van alle tijden en niet wettelijk verboden, maar de wetgever heeft wel de intentie uitgesproken om achterkamertjespolitiek niet tot hoofdschotel op de maaltijd van de lokale politieke democratie te laten worden.

Raad en college zijn - zo gezien – door de (wettelijke) dualisering ten opzichte van elkaar meer op afstand komen te staan. Waar er distantie ontstaat, moeten ook weer bruggen geslagen worden en dus verbindingen gezocht worden, willen dagelijks bestuur en raad elkaar verstaan en tot besluiten komen. Dat kan door het vervullen van de signalerings- en agenderingsfunctie: doordat raadsfracties elkaar in de raad vinden in het vervullen van een rol in het benoemen van problemen of uitdagingen die het college niet ziet, overaccentueert of dreigt te verwaarlozen. Dat kan eveneens door overeenstemming te bereiken over kaders, zoals het temperen of aanjagen van procesmatig handelen van het college (bijvoorbeeld: ‘de raad wil sneller...’) of het uitsluiten dan wel bevorderen van bepaalde

beleidsuitkomsten ('de raad wenst geen opvangcentrum voor ... in wijk xxx'). Te denken valt daarbij aan een raadsprogramma en/of moties die deel uitmaken van de beraadslagingen.

De gemeenteraad heeft met de invoering van de dualisering vijf taken gekregen: het signaleren en agenderen van maatschappelijke voorkeuren voor zover dat niet al gebeurt door het college; het stellen van kaders aan het gedrag van de raad zelf, het college en/of de interactie tussen raad en college; het nemen van besluiten en budgetteren; het vaststellen van verordeningen; en het controleren van bestuur en beleid.

Voor die taakvervulling heeft de raad tal van instrumenten ter beschikking, zoals een griffie, het houden van een interpellatie, het instemmen met een collegevoorstel, een rekenkamer(commissie), het recht van enquête, een evaluatieprogramma van het college, een het burgerjaarverslag van de burgemeester. De gemeenteraad en de raadsfracties werden en worden na invoering van de dualisering geacht niet alleen de lokale democratie te bevorderen en de lokale politiek meer te verlevendigen maar ook meer invulling te geven aan de volksvertegenwoordigende rol dan daarvoor. Dat kan doordat raadsfracties georganiseerd naar buiten treden en bijvoorbeeld een hoorzitting houden over een complex dossier. De vraag is hoe raadsleden en fracties functioneren sinds de invoering van die dualisering en of ze van al deze taken oppakken.

Sinds begin 2002 wordt elke raad van een gemeente officieel bijgestaan door een raadsgriffier. De griffier is hoofd van de griffie. Hij ondersteunt de rol van de raad, de fracties en individuele raadsleden. Dat doet hij niet alleen maar vaak in nauwe samenwerking met de andere medewerkers van de griffie, de raadsvoorzitter en het raadpresidium dat de gang van zaken in commissies, raadsvergadering en tal van andere aspecten van het functioneren van de gemeenteraad voorbereidt en begeleidt. Zoals de vraag was hoe raadsleden functioneren, is ook na te gaan hoe dat zit met griffiers.

Dit boekje gaat over het functioneren van griffie en raad, twee onderwerpen die samenhangen. Het eerste onderwerp behelst de praktijk van griffiers en de dilemma's waarvoor griffiers gesteld worden. Griffier zijn, betekent keuzen maken. Soms weet je als griffier niet goed of je de ene of andere keuze moet maken. Dan sta je voor een dilemma. Voor niks doen of een alternatief najagen, is misschien wat te zeggen, maar mogelijk zijn twee of drie alternatieve handelingsopties aan de orde. Welke dilemma's komen in de praktijk voor? We zetten er een aantal op een rij met als doel de professionaliteit van griffiers te bevorderen.

De dilemma's zijn allemaal afkomstig uit de praktijk en opgespoord door dan wel aangereikt aan de auteur. In dit eerste essay wordt onder meer nagegaan of de dilemma's door griffiers met een verschillende stijl anders worden aangevat. Voor een aantal is dat plausibel te maken, maar er zijn ook dilemma's die zich onttrekken aan een stijlverschil. De auteur van dit boek gaat ervan uit dat een bezinning op griffiersstijlen van nut is voor griffiers zelf om te bepalen 'waar men zelf staat'. Wie is men en wie wil men zijn? Waar moet het heen met de ondersteuning van de raad als geheel, raadsfracties en individuele raadsleden? Het omgaan met dilemma's zegt daarover iets.

Ik kom bij het tweede onderwerp. Ook hier gaat het om stijlen. Raadsleden moeten 'herkenbaar' zijn, heet het. Maar hoe dan? In de praktijk zijn verschillende patronen in het gedrag van raadsleden te vinden. Welke?

Het kennen van raadstijlen kan een hulpmiddel zijn voor een griffie om de raad te ondersteunen. Immers, stijlherkenning is een opstap naar meer maatwerk in de ondersteuning.

Wat de verkenning hier duidelijk maakt, is dat in een fractie bij voorkeur verschillende stijlen van raadsleden vertegenwoordigd moeten zijn. Het opsporen van stijlen is zo gezien een hulpmiddel om te zien waarover een fractie qua typen raadsleden beschikt en naar welke mix een fractie zou

kunnen en willen evolueren. Ook hier is het doel van de dilemmareflectie om de praktijk verder te brengen.

Het doel van dit boekje is daarmee geschetst namelijk de praktijk in het griffiersambt en de vervulling van het raadswerk verder brengen door informeel leren van betrokkenen zelf. De auteur legt niets op maar biedt variëteit in mogelijkheden opdat griffiers en raadsleden zelf kunnen kiezen.

Ik dank de griffiers Jack Jetten (Simpelveld), Jan Martens (Heerlen) Bibian van der Wijst-Tripels (Voerendaal) voor het meedenken, de stimulansen, het leveren van commentaar op eerdere versies en het mogelijk maken van deze publicatie. Ik ben ook dank verschuldigd aan andere personen die in het lokaal bestuur werkzaam zijn of zijn geweest, en direct of indirect, recent of vroeger suggesties deden waarmee ik kon werken, zoals de griffiers Marcel Baijens (Best), Gerard van Luijn (Geldrop-Mierlo), Jan Verheugt (Eindhoven), Guliel Erven (Beek), Yvonne van Geel (Venlo), Eric Willems (Maastricht), de (adjunct) gemeentesecretarissen Klaas Abma (Littenseradiel) en Jean Schutgens (Landgraaf), provincieambtenaar Arendo Schipper (Zeeland) en de burgemeesters Milo Schoenmaker (Bussum), Hubert Bruls (Venlo), Alphons Tans (Arcen en Velden) en Toine Gresel (Heerlen). De inbreng van allen heeft sterk bijgedragen aan het praktisch gehalte van dit boekje.

Het wordt op prijs gesteld als lezers en gebruikers praktijkvoorbeelden of dilemma's opsturen naar de auteur. Wie ander commentaar heeft, kan dit uiteraard ook toesturen.

Heerlen, 2 december 2008

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

(email: arno.korsten@ou.nl)

Dilemma's uit de praktijk van raadsgriffiers

A.F.A. Korsten

m.m.v. J.J.A. Jetten, J.H.M. Martens, B. van der Wijst-Triepels

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Griffiers en dualisering
- 3 Dilemma's omschreven als netelige kwesties
- 4 Wat is een dilemma bij nader inzien?
- 5 De professional leert omgaan met dilemma's
- 6 Tussenbalans
- 7 Waar dilemma's nog meer mee te maken hebben
- 8 Delen van dilemma's zinvol of zinloos?
- 9 Is er een harde kern van dilemma's?
- 10 Hoe wordt in professies met dilemma's omgegaan?
- 11 Regulering van dilemma's door spelregels
- 12 Dilemma's van griffiers
- 13 Typen griffiers en hun opvatting over politiek
- 14 Dilemma's gerelateerd aan typen griffiers
- 15 Oefenen
- 16 Reflectie: de griffier balancerend op het koord tussen verandering en conservatisme

1. Inleiding

Deze beschouwing gaat over dilemma's in het bestaan van gemeentelijke (raads)griffiers, hun bestaan van alledag. We hebben voor de opstelling van dit essay verschillende bronnen gebruikt, zoals:

- tijdschriftartikelen,
- observatie van heel veel commissie- en raadsvergaderingen,
- een van ons heeft ook gebruik gemaakt van ervaringen in het leiden van raadsvergaderingen, begeleiden van raden (o.a. Gouda, De Bilt, Amerongen, Renswoude) of spreken voor raden (o.a. Goes, Venlo/Arcen en Velden; Vaals; Onderbanken; Landgraaf),
- evaluaties van de staat van de dualisering (in Eindhoven en Heerlen),
- cursussen aan griffiers; gesprekken gevoerd met tal van personen over de vraag welke dilemma's aan te treffen zijn.

We spraken over ons onderwerp vanzelfsprekend met griffiers zelf maar ook met raadsvoorzitters en ambtelijke ondersteuners van het college van B&W. En met zowel actoren uit grote steden als uit kleine gemeenten.

De indeling is als volgt.

Na een korte aanloop over de positie van de griffier vragen wij ons af wat dilemma's in de professionele praktijk in het algemeen zijn. We kijken even over de grens, namelijk naar artsen en andere professionals. Wat is kenmerkend voor dilemma's? Bij een dilemma gaat het om een keuze in onzekerheid tussen twee of meer mogelijkheden, waarvan onduidelijk is wat de beste is. Hoe een griffier omgaat met informatie uit de ambtelijke organisatie, wordt door sommige griffiers zelf wel als een dilemma gezien. Immers, het college heeft een actieve informatieplicht naar het hoogste bestuurlijk orgaan, de raad, maar wat te doen met informatie die nog niet in het college is behandeld?

We gaan in op de vraag of bezinning op dilemma's eigenlijk wat over de stand van een professie zegt? We menen van wel en zetten ons daarom extra gemotiveerd aan de formulering van een aantal dilemma's, die griffiers hoofdzakelijk zelf onderkennen. We geven hier dus niet de dilemma's

die raadsvoorzitters of raadsleden in het functioneren van griffiers zien en benoemen. Deze schets is niet limitatief en we weten ook niet zeker of de belangrijkste dilemma's benoemd worden. Daarover hebben we lichte aarzeling omdat Nederland meer dan vierhonderd lokale democratieën telt. We hebben niet alle griffiers gevraagd drie dilemma's te noemen maar hebben literatuur bestudeerd, zijn bij ons zelf te rade gegaan, hebben een willekeurig aantal andere griffiers gevraagd naar dilemma's en hebben daarbij het verloop van honderden raadsvergaderingen betrokken die we zelf observeerden. Dat zegt toch wel iets, zo bleek, want we hebben deze tekst opgesteld na bespreking met griffiers van concepten.

Uitgaande van de benoemde dilemma's is de vraag of elke griffier ertoe neigt om dilemma's in dezelfde richting aan te vatten. Dat zou merkwaardig zijn want het essentiële van dilemma's is, dat er niet slechts één oplossing(srichting) bestaat. Daarom onderscheiden we eerst typen griffiers. We noemen er hier vier en geven aan hoe zij aankijken tegen de griffiers-taak. De kern is daarna de vraag of zij ook een verschillend beeld hebben over wat 'politiek' is en of dat mede bepaalt of ze ook de dilemma's anders benaderen. Het zal blijken dat elk van de vier typen griffiers toch vanuit een wat ander perspectief op de dilemma's afgaat en ermee omgaat. De ene griffier benoemt een dilemma anders dan een ander. Wat een dilemma is voor de een, hoeft het nog niet voor de ander te zijn of voor de ander op dezelfde manier.

Wie heeft er wat aan deze beschouwing?

We denken dat onze notitie een steun is voor bezinning binnen de beroepsgroep van griffiers. Een relaas over een aantal praktische dilemma's ontbrak tot nu toe. Griffiers kunnen naar aanleiding van de typologie en de omgang met dilemma's hun eigen kijk spiegelen aan anderen en zich afvragen: wil ik als griffier zijn en blijven wie ik ben of kan ik toch bepaalde dilemma's omzeilen of er anders mee omgaan?

Als u de tekst goed gelezen en eventueel herlezen hebt, kunt u antwoord geven op de volgende vragen¹:

1. Wat betekent dualisering van de gemeentepolitiek?
2. Welke functies vervult de gemeenteraad sinds maart 2002?
3. Wat is een raadsgriffier?
4. Geef enkele voorbeelden van ene dilemma van een raadsgriffier?
5. Wat betekent 'voor een dilemma staan', uitgaande van de voorliggende tekst?
6. Geef een definitie van een dilemma, die spoort met de voorliggende tekst.
7. Wat kenmerkend is voor een dilemma in een professie?
8. Wat betekent het als gezegd wordt: *'Een dilemma kan niet worden opgelost maar je kunt er wel mee omgaan'*?
9. Is een dilemma steeds een kwestie van 'tussen twee kwaden kiezen' of kan het ook gaan om 'tussen twee positieve routes'?
10. Zijn dilemma's in een professie altijd contextafhankelijk of niet?
11. Is bij het omgaan met een dilemma vaak sprake van een morele component of niet?
12. Hoe wordt in professies met dilemma's omgegaan?
13. Wat betekent het om te spreken van een professionele cultuur?
14. Wordt er zeer verschillend omgegaan met dilemma's in een sterke professionele cultuur of niet?
15. Is het mogelijk om de onzekerheid bij het afwickelen van dilemma's voor raadsgriffiers te beperken of niet? Zo ja, hoe?
16. Welke typen raadsgriffiers worden in de tekst onderscheiden?
17. Welke opvatting over politiek gaan schuil achter elk raadsgriffierstype dat in de tekst genoemd wordt?
18. Welke opvatting heeft de legalistische griffier over politiek?
19. Is de Gemeentewet het primair uitgangspunt voor het handelen van de 'incrementele veranderaar' onder griffiers of niet?
20. Het politiek - inhoudelijke raadsgriffierstype kiest voor een bepaalde ondersteunende houding ten aanzien van de gemeenteraad. Omschrijf die.

21. Wat is kenmerkend voor het handelen van de incrementele veranderaar onder de raadsgriffiers?
22. Is het mogelijk voor een raadsgriffier door het behandelen van dilemma's om zichzelf te 'spiegelen' en vooruit te helpen of niet?
23. Is het benoemen en bespreken van dilemma's uit de praktijk van de raadsgriffier een conservatieve of progressieve praktijk?
24. Welk dilemma vindt u voor een raadsgriffier kritisch omdat de raadsgriffier hierover kan struikelen?

¹ Er zijn wellicht nog meer vragen te beantwoorden, maar er is ook een kans dat er vragen worden opgeroepen die onbeantwoord zullen blijven. Als dat gelukt is, heeft deze beschouwing ook aan zijn doel beantwoord.

2. Griffiers en dualisering

Griffiers zijn ondersteuners van gemeenteraden. De gemeenteraad is het hoogste bestuurlijk orgaan in een gemeente, terwijl het college van B&W dagelijks bestuur is. Een gemeenteraad heeft tal van taken:

- agenderen van wat in de samenleving leeft (naast of als aanvulling op datgene dat al via het college van B&W naar voren komt) en dat wel of niet vertalen in besluiten,
- kaders stellen aan eigen gedrag en dat van het college respectievelijk bepaalde dossiers,
- het budgetrecht benutten en dus het vaststellen van onder andere de programmabegroting en de rekening, en tussentijdse wijzigingen daarop
- verordenen en
- controleren van het college.

Een raad is in de praktijk bestuurlijk orgaan, maar de raad bestaat in werkelijkheid uit politieke representanten van de burgers, die zich doorgaans, in de huidige tijd, groeperen in verbanden die we aanduiden met het woord 'fracties'. Wat een raad besluit is een optelsom van stemgedrag van de meerderheid van raadsleden. Een raad is dus een bestuurlijk en politiek orgaan. Het bestuurlijke staat in de praktijk vaak voorop. Dat komt deels omdat collegeleden fulltime (en hier en daar parttime) zijn aangesteld, het raadslidmaatschap een nevenbetrekking is, en omdat een raad een coalitie kent die een college steunt. Het college bereidt besluiten voor en voert ze zelf ook uit. In de praktijk is de raad daardoor in sterke mate volger van de plaatselijke regering, het college.

De raad kan sedert de invoering van de dualisering eigenstandiger optreden doordat deze wettelijk gezien over instrumenten beschikt zoals een griffie, zelf een raadspresidium in het leven kan roepen, raadsleden een commissie voorzitten, het college kan interpellieren, een rekenkamer (commissie) kan instellen, een enquête kan houden, etc.

Evaluatie van de dualisering wees uit dat raden en colleges zich zijn gaan aanpassen aan de wet, maar ook dat vooral interne wijzigingen in de verhouding optraden. Raad en college kwamen iets meer op afstand te staan. De volksvertegenwoordigende rol van de raad en de raadsfracties kreeg nog veelal te weinig impuls. Op dit vlak is hier en daar na maart 2002 wel iets veranderd maar volgens vriend en vijand van de dualisering in veel gemeenten veel te weinig. Dit is een betrekkelijk onomstreden constatering.

Griffiers kwamen, ze werden secretaris van het raadspresidium, organiseerden vergaderingen van de raad en commissies, discussieerden over de commissiestructuur, zorgden voor training van commissievoorzitters, kregen een opleidingsbudget voor raadsleden, zetten aan tot jaarlijkse reflectie van de raad op de eigen werkwijzen, brachten hier en daar een jaarverslag uit, organiseerden hier en daar eigen persconferenties, en lieten zich in met de sfeer in vergaderingen en nog meer. Ze organiseerden zich ook in een vereniging (opgericht begin 2003), die publicaties uitbracht. En er kwamen opleidingsprogramma's voor griffiers en andere reflecties. En er waren natuurlijk ook wel conflicten. Maar is er ook al *bezinning op professionaliteit in de vorm van de omgang met dilemma's in hun functioneren*? Daarover gaat dit stuk.

Wat zijn dilemma's in het algemeen, nog los van de griffiers? Wat is kenmerkend voor welk dilemma dan ook? Hoe gaat men in andere professies zoals artsen, met dilemma's om? Wat kunnen griffiers daarvan leren? Komen in hun beroepsomgeving dilemma's voor? Welke zoal? We richten ons op individuele dilemma's, minder op dilemma's van collectiviteiten. Het gaat ons immers om de griffier.

3. Dilemma's omschreven als netelige kwesties

'Voor een dilemma staan', luidt een gezegde. In *elke* professie kun je ermee te maken hebben. Denk aan een arts, een onderwijzer, een rechter, een wijkverpleegkundige, een gemeentesecretaris, een burgemeester, een straathoekwerker, een raadslid – ja zij ook - en aan een griffier van een gemeenteraad.

Een dilemma is een *netelige kwestie* waarbij zich een keuze aandient die *niet gemakkelijk* is. Een dilemma bestaat als er grote onzekerheid is over een aanpak vanwege bepaalde consequenties en de afloop van de een of andere weg. Er is vanwege die onzekerheid over (feiten en/of omstandigheden en/of gevolgen) bij het omgaan met een dilemma sprake van intuïtie in het handelen of niet handelen, dus van een voor de buitenwereld niet direct zichtbare, min of meer verborgen zone van afwegen. Laten we het de 'schemerzone' noemen. Een arts die voor een dilemma staat, legt niet alle mogelijkheden van een aanpak op tafel. Een onderwijzer doet dat evenmin.

Die onzekerheid kan iemand die met een dilemma te maken heeft, *niet* te lijf gaan met de eigen instrumentenkist of met een zuivere analogie-aanpak uit het verleden, zoals zal blijken. Een dilemma 'oplossen' is - bij wijze van spreken - geen kwestie van professionaliteit van de fietsenmaker, in termen van een band plakken of een wiel verwisselen. We kunnen omgaan met een dilemma niet reduceren tot een techniek, tot vakmatige bekwaamheid *sec*. Het is een graadje lastiger.

We zeggen handelen of 'niet handelen' in geval van een dilemma. Waar slaat dat niet-handelen op? Een dilemma kun je ook ontlopen, wordt wel gezegd door *niks te doen*. Dat is ook een keuze maar die kan tot gevolg hebben dat een dilemma blijft bestaan, ernstiger wordt of groter vorm aanneemt of zich misschien vanzelf oplost.

Het wordt tijd voor een voorbeeld.

Voorbeeld van een dilemma

Stel, een huisarts komt bij een ernstig verkeersongeval uit. Hij treft als enige daar aanwezige een patiënt aan die nagenoeg levenloos op straat ligt maar naar inschatting van de arts direct reanimatie behoeft, anders ‘is het met hem gedaan’. Omstanders zijn in geen velden of wegen te bekennen. De oorzaak is onduidelijk, en de diagnose ook niet helemaal te geven, nog. Misschien kan het leven gered worden, maar dat is dan een kwestie van seconden of enkele minuten. Direct reanimeren behoort tot de mogelijkheden, maar dan kan kostbare tijd voor het bellen van een ambulance verloren gaan, wat in deze situatie ook zeker gerechtvaardigd kan zijn. De arts vraagt zich echter ook af waar zijn mobieltje is. Hij draagt nou net een vrijetijdsjas met wel tien zakken, dus waar zit dat mobieltje nu? Gaat hij op zoek naar dat mobieltje, dan kan de patiënt al overleden zijn voor hij het gevonden heeft. Heeft hij het wel bij zich? Eigenlijk moeten beide handelingen – reanimeren en een ambulance bellen - gelijktijdig plaatsvinden, maar hulp invoeren van omstanders kan niet, want er staat niemand bij. De arts hakt de knoop door en besluit te beginnen met reanimeren. Zo vat hij het dilemma aan! Na enige tijd komen er omstanders bij. Een van hen neemt de reanimatie over, de arts belt vervolgens zelf voor de ambulance.

Wat zich aanvankelijk aandienende als een onoverzichtelijk – we zeggen ook wel *ongestructureerd* - probleem is nu toch nog, zij het door het onvoorzienbare (er kwamen andere burgers kijken) tot een *gestructureerde aanpak* gebracht. Het dilemma is zo gezien ‘afgewikkeld’. Er kunnen zich echter nieuwe dilemma’s aandienen. Een verkeersongeluk roept meestal een *keten van dilemma’s* op. Stel, dat de ambulance onderweg in een file belandt. De arts ter plaatse hoort ervan. Wat dan te doen: de patiënt zelf vervoeren naar het meest dichtbij gelegen ziekenhuis. Dat kan de toestand van de patiënt verergeren, want de arts heeft officieel geen dienst en rijdt in de gammele auto van zijn zoon die eigenlijk niet adequaat is uitgerust voor patiëntenvervoer. Krijgt de arts straks verwijten van de familie als de patiënt onderweg bezwijkt? En trouwens, hij was (in die gammele auto) op weg naar een patiënt, die hij zelf niet eens kon bellen. Hoe zou het daarmee zijn? Die had hij door de consternatie bijna vergeten.

4. Wat is een dilemma bij nader inzien?

Wat leert dit voorbeeld? Volgens Van Dale is een dilemma *‘een toestand waarin een keuze gemaakt moet worden uit twee wegen die beide grote bezwaren opleveren’*. Van Dale legt dus een zeker negatief accent door te spreken van ‘grote bezwaren’. Wij zouden dilemma’s in het algemeen wat ruimer willen zien en niet zonder meer negatief. Het voorbeeld van de huisarts geeft aan dat reanimeren of een ambulance bellen geen negatieve dilemma’s zijn. Het kan ook gaan om kiezen uit twee, drie, vier *in potentie* wel goede ‘wegen’ maar in een onzekere situatie over de consequenties, afloop of andere aspecten, zoals kosten en baten. Laten we die omschrijving eens als vertrekpunt nemen.

Lees navolgende casus eens. De kwestie is: kan een griffier zich over een als ‘inkomende post’ ingeboekte brief die een belastingkwestie van een individueel raadslid betreft, uiten naar het betreffende raadslid? Is hier sprake van een dilemma tussen zwijgen of spreken, of is dit helemaal geen dilemma? De bespreking geeft het antwoord.

Casus: spreken of zwijgen?

Een griffier kreeg een keer van de FIOD/Belastingdienst een verzoek om een opgave over de laatste drie jaar van alle inkomsten die een raadslid vanuit de gemeente had genoten in het kader van een fraudeonderzoek. Wat te doen? Niet of wel meewerken? Uiteraard voldeed de griffier aan het verzoek, maar hij beseftte dat hij er met niemand over kon en mocht praten, zeker niet met het betrokken raadslid. Uiteindelijk heeft de griffier de burgemeester in vertrouwen genomen en die bevestigde dat de griffier hier met niemand over mocht praten. Geen echt dilemma, maar toch een vervelende kwestie, want een griffier wil eigenlijk niet betrokken worden bij de privéaangelegenheden van raadsleden. Tot zover lijkt de kwestie eenvoudig. Toch zit er nog meer aan vast. De griffier in kwestie heeft bij de opgave naar de belastingdienst nog wel een briefje gevoegd, waarin hij de betrokken dienst stevig heeft gekapitteld. De brief die de griffier ontving van de dienst is namelijk gewoon op de gemeen-

telijke postkamer opengemaakt en ingeboekt en vervolgens door de bode bezorgd. De griffier heeft de Belastingdienst erop gewezen hoe pijnlijk dit kan zijn als iemand een indiscretie begaat en dat dit behoorlijke politieke gevolgen kan hebben. Dit had voorkomen kunnen worden door op de brief ‘persoonlijk/vertrouwelijk’ te zetten. De griffier meldt: ‘ik heb er nooit meer wat van gehoord’. Incident, kwestie en geen dilemma? Een echt dilemma was dit niet want er was maar één keuze mogelijk. Dat het een zaak van behoedzaam opereren was, is ook duidelijk. Wat als een indiscrete ambtenaar echter naar de pers gerept had over een fraudeonderzoek tegen raadslid x? Dan was het een kwestie geworden, waarbij de griffier opnieuw had moeten zwijgen, de postkamerambtenaar op het matje was geroepen en het individuele raadslid aangesproken zou zijn. De kwestie had kunnen uitgroeien tot een dilemma, want misschien was het een goed raadslid, waarvan misschien bij nader inzien blijkt dat sprake is van fraude. Toch niet zo’n goed raadslid?

Dilemma’s voortkomend uit de ondersteunende rol voor de raad

Griffiers vervullen een vertrouwensrol voor de gemeenteraad en de individuele raadsleden. Dit betekent dat griffiers vaak worden benaderd door raadsleden met allerhande vragen en verzoeken. Hierdoor bouwt de griffier een vertrouwensband op met de raad en dat is ook precies de bedoeling. Tegelijkertijd is de griffier door zijn werkplek (op het gemeentehuis, tussen de ambtenaren) en zijn directe relatie met de leden van het college (in het bijzonder de burgemeester) vaak sneller en beter op de hoogte van ontwikkelingen dan raadsleden. Een griffier ziet collegestukken in de regel eerder dan de raadsleden, omdat de griffie meestal verantwoordelijk is voor de verzending. Uit deze positie kunnen gemakkelijk dilemma’s voortvloeien. Een raadslid kan bijvoorbeeld bij de griffier aankondigen morgen of overmorgen vragen over een bepaalde zaak te gaan stellen en de griffier verzoeken daar met niemand over te praten. Het is een primeur, hier wordt de krant mee gehaald! Een uur later hoort de griffier dat de betreffende wethouder al met de zaak bezig is en morgen of overmorgen informatie aan de raad zal verstrekken. Als hij het raadslid informeert gaat deze wellicht nog sneller over tot vragen en dat vindt de wethouder niet leuk.

Als hij het raadslid niet informeert, bestaat de kans dat zijn of haar vragen als mosterd na de maaltijd komen. Tenslotte is het denkbaar dat het raadslid de griffier ervan verdenkt de wethouder te hebben getipt. En dan is het vertrouwen weg.

Een tweede dilemma dat voort kan komen uit deze vertrouwenspositie is als raadsleden de griffier in het hoogste vertrouwen informeren over een bepaalde actie (bijvoorbeeld dat de fractie van partij A een motie gaat indienen over een bepaalde zaak), terwijl een uur later ook fractie B zich meldt met hetzelfde. Beiden vragen ze steun bij het opstellen van de motie. Wat doet de griffier?

Een ander veel voorkomend dilemma is de vraag hoe ver de griffier moet gaan in zijn of haar rol als ondersteuner van de raad. Als een raadslid een verzoek indient om *ondersteuning bij het opstellen van een amendement of motie*, wat doet de griffier dan? Schrijft hij de tekst (bijna) zelf, daarbij gebruik makend van kennis over het stuk en over de mogelijke zwakke plekken daarin? Met andere woorden: maakt hij het raadslid wijzer dan deze al is? Of beperkt hij zich tot redactionele correcties en laat de inhoud voor rekening van het raadslid?

Het gaat hier overigens om de eigen rolopvatting van griffiers en de afspraken hierover met de raad. Sommige griffiers gaan heel ver in hun ondersteuning (screenen collegestukken ook inhoudelijk en geven zelfs adviezen af), anderen concentreren zich meer op de volledigheid en verzending van de stukken en buigen zich niet al te zeer over de inhoud.

Dilemma's voorkomend uit de ondersteunende rol voor de burgemeester

Een dilemma dat voort kan komen uit de rol als ondersteuner van de burgemeester, ook een rol van de griffier, is als de griffier weet dat bepaalde informatie in het gemeentehuis beschikbaar is, maar dat daar niet over wordt gecommuniceerd. Terwijl de raad bijzondere belangstelling voor diezelfde informatie zou hebben en er ook eigenlijk recht op heeft. Maar,

zo wordt geredeneerd, wat niet weet dat deert ook niet en als er toch naar gevraagd wordt, is het vroeg genoeg een en ander te sturen. Kortom: de actieve informatieplicht wordt nogal soepel toegepast. De griffier dient hier vertrouwelijk mee om te gaan, maar heeft tegelijkertijd zijn verplichtingen jegens de gemeenteraad. Dit kan een dilemma vormen, als er tenminste geen open communicatielijnen zijn.

5. De professional leert omgaan met dilemma's

Professionals gaan om met dilemma's, maar een professional, zoals de arts uit ons eerdere voorbeeld, ontwikkelt zich in de loop van jaren ook. De een meer dan een ander. In de loop van de tijd keren bepaalde dilemma's terug en komen er nieuwe bij. Hoe handelt een professional dan? We weten dat professionals er sterk rekening mee houden hoe ze in het verleden een *eerdere dilemma relatief of absoluut goed afwikkelden*. De eerdere positieve ervaring met een dilemma werkt door in de wijze van omgaan met toekomstige situaties. We zeggen daarom zelfs dat 'constituerende gebeurtenissen' in een mensenleven grote impact hebben op vervolghandelingen.

Dat wil niet zeggen dat er altijd groei in termen van verbetering is. Een kenmerk van een dilemma is namelijk dat het geval zich doorgaans net weer even anders voordoet dan op eerdere momenten. Aan ervaringen uit het verleden heb je wel iets maar ervaringen met dilemma's zijn altijd *contextafhankelijk*. Hier komen we opnieuw bij een essentieel element uit een dilemma, namelijk dat het dilemma bijna altijd *betrekkelijk uniek* is, en contextgebonden. Het is de keuzesituatie op dat moment van die betrokken(en) in die gesteldheid (fysieke staat, humeur, hulpmiddelen, omstandigheden, etcetera).

6. Tussenbalans

We weten nu van dilemma's dat het gaat om keuzes van een professional, alternatieve wegen waaruit te kiezen (alles tegelijk doen, kan niet), onzekerheid (niet alle relevante afwegingsaspecten zijn bekend), er is sprake van unieke situatie en er is contextafhankelijkheid. '*Bounded rationality*' zou Nobelprijswinnaar Herbert Simon, bekend vanwege een fameus boek over besluitvorming, zeggen.²

We zagen in geval van de arts bovendien dat wat hij in de noodsituatie doet, te maken heeft met professionele *normen en waarden*. Reanimatie is een cluster handelingen dat hij mag verrichten in relatie tot 'leven en dood', bellen om een ambulance mag hij ook want de reglementering staat hem dat toe. Maar tegelijk is duidelijk dat de professionele normen en waarden geen spoorboekje zijn voor een oplossing. *Voor het omgaan met dilemma's bestaat geen routeplanner of tom tom.*

² Meer over Simon in: Korsten, A. en Th. Toonen (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.

7. Waar dilemma's nog meer mee te maken hebben

We zagen in geval van de arts dat wat hij in de gegeven noodsituatie doet, te maken heeft met professionele normen en waarden. Dilemma's hebben met eigen normen en waarden van de professional gerelateerd aan zijn 'vak' te maken, maar *overstijgen die tegelijk*. Dilemma's hebben namelijk vaak een individuele *morele component*. Het gaat om goed of kwaad, om zuiver of onzuiver, om ethisch of onethisch. Denk maar aan de arts die moest kiezen tussen 'reanimeren' of 'een ambulance bellen' of 'niks doen en doorrijden naar de patiënt waarheen hij op weg was'.

Er is ook sprake van een *emotionele component*. 'De keuzen gaan je aan het hart'. Tegelijk is sprake van nog iets bijzonders. De arts kan naderhand denken: 'gegoekt en gewonnen' of 'gegoekt en verloren'. De patiënt heeft het wel of niet overleefd. De arts zal denken, als ik het anders had gedaan was ik toch nog niet zeker geweest dat het met de patiënt goed was afgelopen. De uitdrukking 'gegoekt en gewonnen' duidt typisch op het dilemmakarakter bij een keuze: er is altijd onzekerheid.

Tegen anderen kan een arts weinig over een dilemma zeggen, dat is duidelijk; nog afgezien van zijn plicht tot medische geheimhouding. Meestal zwijgt een arts over de casus zelfs. Anderen dan artsen zijn niet gediend met kennis van dilemma's in het werk van artsen. Burgers beginnen zich echter soms wel te roeren, ook rond ambulances. Zegt de arts teveel dan kan er mogelijk een juridische procedure tegen hem worden aangespannen. En hij kan denken, in een moment van professionele eenzaamheid: '*anderen begrijpen toch niet waarvoor je staat en hoe je moet kiezen*'.

8. Delen van dilemma's zinvol of zinloos?

Heeft het dan geen zin dat we dilemma's met elkaar delen, aan elkaar voorleggen, als ze uniek zijn en contextafhankelijk en als elk individu eigenlijk een afwikkelingservaring opbouwt, zoals we zagen in geval van de arts? In elk geval kan het delen van dilemma's ertoe leiden dat men zich herkent in de beroepsgenoot, dat men er achter komt dan anderen het ook wel eens zo en zo doen, of in die richting oplossingen zoeken. Dat je voor dergelijke vraagstukken dan wel alleen staat, maar dat anderen soms iets vergelijkbaars 'aan de fiets hebben hangen'. En dat een professe *kunde* en door de omgang met dilemma's ook *kunst* is. Dit *delen van dilemma's verbindt* professionals. Ze komen er achter dat hun professe iets heeft, dat zich onderscheidt van anderen die deze dilemma's juist niet kennen, maar andere. Dat maakt dat het delen van dilemma's op zich (vermoedelijk) al als waardevol wordt beleefd.

9. Is er een harde kern van dilemma's?

Het zou bij dat delen van dilemma's kunnen blijken, overigens, dat *bepaalde dilemma's vaker* voorkomen, dan andere? En dat iemand vertelt over een dilemma waar de grote meerderheid van anderen van zegt 'hij doet dat wel' maar wij zouden dat toch niet aanvatten. 'Wij zouden daar buiten gebleven zijn'. Dat roept de vraag op of er een *harde kern* is van gemeenschappelijke dilemma's. In wezen zou dit niet kunnen vanuit de gedachte dat een dilemma altijd uniek is, maar *misschien vertoont een aantal dilemma's gelijkenis of verwantschap*? We gaan daarop door.

10. Hoe wordt in professies met dilemma's omgegaan?

In het geval van de huisarts weten we hoe in een professie wordt omgegaan met dilemma's. De manier waarop professionals dilemma's aanpakken en oplossen, noemen we *de professionele cultuur*. Het is mogelijk dat er verschillen zijn in het aanpakken van dilemma's binnen een professionele groep, die clusteren naar typen professionals. Dat wijst dan op culturele verschillen in de beroepsopvatting.

Tijdens de opleiding tot huisarts wordt tegenwoordig aandacht besteed aan bepaalde keuzeprocessen en naderhand als de huisarts in functie is, komen *spelregels* aan de orde. De artsen helpen zichzelf met protocollen, uitwisseling van ervaringen (intervisie) en andere instrumenten en de wetgever doet ook nog een duit in het zakje. In deze casus zien we dat al. De wetgever heeft bedacht: 'een ambulance moet binnen een exact bepaald aantal minuten altijd ter plaatse kunnen zijn'. De wetgever helpt daarmee indirect een keuzedilemma af te wikkelen want een arts die voor een keuze staat, kan het aantal minuten voor de komst van de ambulance in zijn snelle overwegingen betrekken. Als hij belt tenminste en als er geen files zijn.

11. Regulering van dilemma's door spelregels

Spelregels in een professie helpen om bepaalde keuzevraagstukken te reguleren, en dus om onzekerheid te *vermindere*n. Spelregels ontstaan niet alleen voor diagnose maar natuurlijk ook als een dilemma zich *vaak* voordoet. Dilemma's hebben nóg een bijzondere eigenschap die hiermee te maken heeft.

Het zijn vaak geen buitenstaanders die de dilemma's als eersten bemerken. Het zijn juist de *professionals* zelf die de dilemma's voelen en mogelijk ook kunnen verwoorden, niet of minder makkelijk de buitenstaanders. Het voorbeeld van de huisarts illustreert dit. Het was ook niet voor niets dat onderzoekers die de keuzeprocessen van rechters analyseerden, besloten tot het opstellen van *hardop - denk-protocollen*. Die methodiek was tot hen gekomen door A.D. de Groot (de latere hoogleraar, die bekend was vanwege zijn boek over onderzoeksmethodologie).³ De Groot bestudeerde het denken van de schaker en schreef er een proefschrift over, direct na de tweede wereldoorlog. De Groot vroeg schakers hardop te zeggen welke zetmogelijkheden ze doorliepen en wat hen deed besluiten om een zet wel of niet te doen.

Ergo, wil je dilemma's in beeld hebben dan is het nog geen gekke gedachte professionals er hardop over te laten praten. Rechters kun je vragen inzicht te geven in een besluit door het traject in de omgang met een dossier met 'opsporen', leesprocessen en afwegingen te beschrijven via hardop - denk-protocollen. Dat is dan ook gebeurd. Verderop geven we er voorbeelden van.

Anderen hebben opvattingen over de professie

Kan een professie zich verder ontwikkelen door dilemma's te formuleren en met elkaar te delen? We denken van wel. Het is ook goed om het daarover te hebben omdat de omgeving van de griffier ook opvattingen heeft over de professie en mogelijk ook invloed wil hebben op de afwikkeling

van dilemma's, bepaalde dilemma's meer dan andere. Dat is ook een kenmerk van hoe tegenwoordig omgegaan wordt met dilemma's. Burgers en anderen beginnen zich meer en meer te bemoeien met hoe dilemma's worden afgewikkeld. Kranten schrijven erover. Als een arts te laat ter plekke is, roepen omstanders: *'waar was je?'* Als een Groningse burgemeester bij Oosterparkrellen zijn komst achterwege laat en alles aan de politiechef overlaat, is zijn lot bijna bezegeld. De afwikkeling van een dilemma 'naar het Oosterpark gaan of niet gaan?' door 'verder te gaan met slapen' werd hem niet in dank afgenomen. Een kop in een krant luidde naderhand dan ook 'Burgemeester snurkt verder'. Exit burgemeester.

³ Prof. dr. A.D. de Groot (1914-2006) was een Nederlands psycholoog, die werkte aan de Universiteit van Amsterdam als hoogleraar toegepaste psychologie (van 1950 tot 1965) en als hoogleraar grondslagen en methodenleer van de sociale wetenschappen (van 1965 tot 1980). Nationaal is hij bekend geworden als grondlegger van de Citotoets en als auteur van het standaardwerk *Methodologie* uit 1961, dat studenten en onderzoekers een samenhangend kader bood voor het hele proces van wetenschappelijk onderzoek, van theorievorming tot interpretatie van resultaten. Internationaal is hij vooral bekend door zijn baanbrekend onderzoek naar het Denken van de schaker uit 1946.

12. Dilemma's van griffiers

We komen na deze *tour d'horizon* bij de kern: dilemma's van griffiers. We geven verderop in een aantal cases/gevallen aan welke dilemma's zoal spelen. We formuleren geen representatieve steekproef uit alle dilemma's, eenvoudig omdat we niet alle dilemma's kennen. De verderop genoemde casus zijn alle afkomstig uit het veld van griffiers zelf. Griffiers hebben ze zelf aangedragen.

Griffiers staan vanzelfsprekend ook voor dilemma's in hun praktijk, even zozeer als dat voor andere professionals geldt. Deze zijn tot nu toe niet of nauwelijks beschreven. Daar was ook wel reden voor. De griffier moest in de 'opstartfase' aan de slag gaan met taken die door de wetgever waren genoemd: verplichte en facultatieve taken voor de raad van een gemeente. Raadsleden kunnen interpellieren, maar 'hoe doen ze dat dan?'. Enzovoorts. Maar nu zijn er enige geformuleerd.

Lijst van dilemma's voor griffiers

- Casus 1 : het dilemma van wel of niet meedenken over de stijl van raadsleden
- Casus 2 : het dilemma van de griffier die politiek in ere wil herstellen
- Casus 3 : het dilemma van de omgang met een niet-meewerkende vragenbeantwoorder uit de ambtelijke organisatie
- Casus 4 : het dilemma van omgaan met niet openbare voorinformatie
- Casus 5 : het dilemma van de bemoeienis met kempanden
- Casus 6 : het dilemma van de griffier die de kadernota kan regisseren
- Casus 7 : het dilemma van de nieuwe inhoud van collegestukken
- Casus 8 : het dilemma van de oplegnotities versus initiatieven vanuit de raad
- Casus 9 : het dilemma van wel of geen raadsprogramma
- Casus 10 : het dilemma van wel of geen eigen raadsjaarverslag
- Casus 11 : het dilemma van insprekers horen maar er niet op reageren
- Casus 12 : het dilemma van de nevenbetrekkingen van de griffier
- Casus 13 : het dilemma van de griffier als coach van raadsleden
- Casus 14 : het dilemma van het wel of niet adviseren van een wethouder over 'aanblijven of vertrekken'
- Casus 15 : het dilemma van het maken van tegengestelde amendementen
- Casus 16 : het dilemma van de geschonden neutraliteit
- Casus 17 : het dilemma dat je het eigen verleden niet kunt afschudden maar het wel moet doen
- Casus 18 : het dilemma van de 'gespleten' griffier
- Casus 19 : het dilemma van het plaatsen van een brief op de raadsagenda
- Casus 20 : het dilemma van de adviseur die geen adviseur mag zijn
- Casus 21 : het reuzendilemma van Calimero: gelijkwaardigheid aan de secretaris?
- Casus 22 : het dilemma van de collegialiteit
- Casus 23 : de werkgever die je werkgever niet is
- Casus 24 : de vergeten eindverantwoordelijke

We beginnen met deze casus omdat die duidelijk maakt wat een dilemma voor een griffier is: de keuze uit meerdere wegen met een onzekere afloop, een keuze die de griffier zelf aan het hart is gegaan. Tegelijk is hier de integriteit van de griffier zelf aan de orde. Durft hij een verheven opvatting over goed en kwaad in de politiek te hanteren?

Casus 1: het dilemma van wel of niet meedenken over de stijl van raadsleden

Dilemma: Hoort het bevorderen van spiegeling van een raadsfractie in de zin van ‘over welke typen raadsleden beschikt de fractie qua gedrag en welke fractie willen we qua stijl eigenlijk echt zijn?’ alsmede de vraag ‘hoe komen we bij het gewenste stijlbeeld als fractie’ tot het werk van de griffier of niet?

Elke politieke partij moet voor de raadsverkiezingen nagaan welke leden kandidaat willen zijn voor plaatsing op de lijst, of deze kandidaten voldoende kennis hebben van het gemeentebestuur, de mond kunnen roeren en over andere vaardigheden beschikken, en op welke plaats ze moeten staan op de kandidatenlijst. Dat is een lastig proces waarin met kandidaten gesproken wordt over het zelfbeeld van hun kwaliteiten en waarin ook het gewenste beeld van de kandidaat en een commissie een rol speelt. Hebben de gemeenteraadsverkiezingen plaats gevonden en heeft een lijst voldoende stemmen gehaald om meer kandidaten in de raad te krijgen, dan is de fractiesamenstelling duidelijk en de taakverdeling aan de orde: de toedeling aan commissies, eventueel of men genegen en in staat is om commissievoorzitter te zijn, en er gepoogd wordt toe te treden tot de coalitie en het college. Is de coalitievorming achter de rug, en zijn de wethouders gekozen, dan begint het politieke bedrijf meer regulier te draaien. Dan kan opnieuw aan de orde komen wat al bij de selectie van kandidaten speelde: wat voor soort raadslid wil en kan ik zijn? Kan een griffier hier een handreiking doen of niet? In feite behoort het bieden van een spiegel op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden wel tot de taken van een griffier. De griffier kan een raadslid voorhouden of deze een

Stukjesschrijver (type Bolkestein, een fractieleider die bekend werd door zijn agenderend vermogen) wil zijn. Wil het raadslid steeds getuigen van een visie op een bepaald onderwerp of problematiek en zaken aan de kaak stellen? Of wil het raadslid de plaatselijke geschiedenisboeken ingaan als de Vragensteller (type Agnes Kant in de Tweede Kamer), die kritisch reageert door middel van schriftelijke vragen aan het college, in de vorm van vragen van het soort: 'of het het college bekend is dat ...' en 'zo ja, wat het college hieraan wenst te doen?' Een raadslid kan ook meer Bestuurlijk zijn ingesteld, bijvoorbeeld als iemand die de procedures in de raad kent en juist door middel van moties formuleren en aanvaarding ervan krijgen, invloed wil uitoefenen die goed is voor de bevolking. Niks vragen stellen, niks stukjes schrijven, gewoon het handwerk doen in de raad. Dat was een derde type. Zo zijn er meer types. Bijvoorbeeld de Partijtigger, die alle partijbijeenkomsten afloopt en de toonzetting van de fractie in de raadsvergadering in de gaten houdt. Deze Partijtigger wil bereiken dat de partijkleur goed tot zijn recht komt.

Er is wel door ervaren politici gezegd dat van deze typen je er eigenlijk van elk een in de fractie zou moeten hebben. Mis je een bepaald type dan ben je als fractie eenzijdig. Wie een Stukjesschrijver mist, komt niet in de krant. Burgers zullen niet veel aan de weet komen van zo'n fractie. Een fractie die alleen bestaat uit Vragenstellers is ook eenzijdig want die loopt het risico een keffertjesfractienaam te krijgen, die weinig klaarspeelt in de raad.

Ligt hier de mogelijkheid voor een griffier om iets aan spiegeling te bevorderen ook al doet de griffier dit niet of is politiek sec het zuivere domein dat men aan de politieke partij, de fractie en raadsleden zelf overlaat?

Casus 2: het dilemma van de griffier die politiek in ere wil herstellen

Dilemma: Het gemeentebestuur komt volledig in de greep van ‘new public management’-taal, die zich uit in instrumenten waarmee het college komt ten behoeve van een resultaatgerichte overheid maar deze aanpak brengt ook echt verder?

Een griffier schreef het volgende: ‘De betekenis van de lokale politiek wordt steeds minder duidelijk. Een van de oorzaken daarvan is dat de lokale politiek in het stadhuis bestuurlijk/ambtelijk wordt gegijzeld met ‘managerial’-instrumenten en de politiek zich maar niet uit die gijzeling kan losmaken. Hoe kan het politieke of de politiek weer zichzelf worden en wat is het typische van het politieke? Als dit al geduid kan worden dan is het de vraag wat dat in de praktijk betekent en hoe het algemeen bestuur er uit zou moeten zien. Is dit bijna vragen naar ‘de zin van het politieke leven’ waarop geen antwoord gegeven kan worden, of is het zinvol naar dit antwoord te blijven zoeken?’ De ervaren griffier, van huis uit jurist, vervolgt: ‘Ik heb het liever over dit levensverhaal dan over mijn medeleven met raadsleden bij hun geworstel met identiteiten en met de muren van abstracties waartegen ze aanlopen bij hun simpele werk om ambities en idealen te realiseren. Ben benieuwd of we nog voldoende raadsleden krijgen voor de volgende periode’. Dit is het dilemma tussen levensecht politiek bedrijven in termen van voorkeuren proeven in de samenleving en afwegingen maken versus de vertaalslagen naar aanleiding van voorkeuren-articulatie (onder andere eisen stellen) in het ambtelijk-bestuurlijk complex die een vervreemdend effect hebben op zowel de binnenwereld van politici in de raad en de buitenwereld van journalisten en bezoekers van raadsvergadering, een klein elite, die het niet echt kan volgen. Dit dilemma wordt in de praktijk niet echt rechtstreeks geuit door raadsleden maar indirect wel; ‘stil protest’ bestaat en wordt zichtbaar voor wie talloze raadsvergaderingen vanaf de publieke tribune overziet. Er zijn nogal wat raadsleden die uiterst kort van stof kunnen zijn over een meerjarig strategisch plan in het kader van het grotestedenbeleid. Ze uiten zich er niet over, ze laten het over zich heenkomen. Het is voor hen volslagen irrelevant. ‘Zal

wel moeten van de rijksoverheid', zeggen ze dan. Of 'meer verantwoordingsdocument dan dat er iets nieuws in staat wat het college wil gaan doen', zegt een ander. Raadsleden kunnen er niks mee in termen van politieke machtsvorming, ze willen er nauwelijks een wethouder over aan de tand voelen, ze stellen er geen schriftelijke vragen over, ze kunnen daar niet mee aankomen op een eigen partijbijeenkomst en er komt ook geen stuk over in de lokale editie van een regionale krant omdat de journalist denkt dat een stuk ter behandeling van meer dan 25 bladzijden A4 niet echt politiek relevant kan zijn, wat meestal ook zo is in de ogen van zeg raadsleden uit Heerlen. Geen enkel raadslid die er een opiniebijdrage in een dagblad aan wijdt. De griffier zit ermee dat dit soort stukken toch de raad passeert. De griffier uit dit voorbeeld toont zich in de toonzetting ten einde raad. Hij wil 'politiek' heruitvinden, zonder dat hij overigens een politiek gerichte griffier is. Indien we het gedrag van raadsleden als politiek rationeel beschouwen, is er echter geen reden voor somberheid. Zij reguleren hun handelen zelf wel, bijvoorbeeld door een enveloppe over een nota als genoemd gedurende een vergadering gesloten te houden. Zij zijn het klagen over stukken al voorbij en wachten af tot ze in een vergadering wel in actie kunnen komen, zoals Tweedekamerleden dat ook doen.

Wat zou de griffier hier kunnen doen? Het in gang zetten van een poging tot verbod op dit soort stukken zal vermoedelijk schipbreuk leiden. Dat past de griffier van de Tweede Kamer ook niet. De oplegnotitie bij abstracte stukken is wel een redding. Daarin staat wat met de nota te doen?

Casus 3: het dilemma van de omgang met een niet-meewerkende vragenbeantwoorder uit de ambtelijke organisatie

Dilemma: Hoe om te gaan met informatie die medewerkers aan de griffier geven over voortgang van de beantwoording van schriftelijke vragen, waaruit blijkt dat men het stellen van vragen 'gewoon maar niks vindt'?; Ergo: hoe om te gaan met een zwakke democratische gezindheid van ambtelijke medewerkers?

Stel, een griffier heeft een raadsvoortgangstelsysteem ‘gebouwd’. Dat systeem bevat informatie over alle toezeggingen van het college in de raad en raadscommissies over brieven die zullen worden aangeboden aan de raad, nota’s die op een bepaald moment verschijnen en toegezegd zijn, moties die door het college zijn overgenomen en moties die zijn aangenomen en wie schriftelijke vragen stelt en wel of geen antwoord heeft gehad. Stel nu ook dat de griffier in de organisatie hoort dat bepaalde vragen die beantwoord moeten worden binnen 20 dagen na indiening, voorlopig nog niet beantwoord zullen worden. De griffier moet die raadsleden maar zeggen dat ze voorlopig nergens op hoeven te rekenen. Er zijn enkele zieken op de afdeling. De griffier hoort van twee medewerkers, die elk vragen voorgelegd zijn, dat er tijd genoeg geweest is om die vragen desondanks te beantwoorden binnen de officiële termijn van 20 dagen die daar in die gemeente voor staat maar dat je raadsleden zo veel mogelijk niet de indruk moet geven dat het er allemaal wel even tussendoor kan want dan gaan ze nog meer vragen stellen. Nee, zegt er een: ‘raadsleden die moet je van het lijf houden’. Die ‘politiek’, ‘dat is maar niks’. ‘Die raadsleden zijn doorgaans incapabel. Laat ze de stukken eerst maar eens goed lezen’, aldus de medewerker.

Wat doet een griffier hiermee? Gewoon de medewerker wijzen op de spelregels? Of op het diensthoofd afstappen? Of dit direct aan de orde stellen in het driehoeksoverleg met de raadsvoorzitter en de gemeentesecretaris?

Casus 4: het dilemma van omgaan met niet openbare voorinformatie

Dilemma: Hoe om te gaan met ambtelijke informatie die contrair is aan een officieel door de raad in behandeling te nemen stuk van het college? Of hoe überhaupt om te gaan met vertrouwelijke voorinformatie?

Een griffier krijgt volgens plan een *programmabegroting* binnen. Dit stuk wordt meegenomen naar de vergadering van het raadspresidium waarin de agendering van de raadsvergadering aan de orde komt. ‘So far so good’. Echter, drie dagen tevoren spreekt de griffier bij toeval met het hoofd

financiën en een medewerker van die afdeling. Men spreekt over voetbal, de plaatselijke wijnhandelaar die net een nieuwe Bourgogne in de aanbieding heeft en andere koetjes en kalfjes. Er volgen ook wat ambtenaren-grappen. Op een bepaald moment komt aan de orde dat een zaak die op de gemeentebegroting – die nog niet is vastgesteld - nog is opgevoerd voor 270.000 euro en ook is toegelicht, zij het uiterst sober, in feite al is afgehandeld en veel goedkoper is uitgevallen (80.000 euro). Och, zegt de financieel medewerker, dat nemen we wel mee in de volgende begrotingswijziging. Het hoofd financiën houdt zich hier buiten. De griffier vraagt nog even: ‘Zijn er nog meer van die gevallen in de begroting?’ De medewerker lacht wat. ‘Zou zomaar kunnen, zegt hij’. ‘Je weet hoe dat gaat en het maakt toch niet uit, want de reservepositie is goed’. Het zit de griffier niet lekker, want hij weet dat over deze zaak al vier keer door drie verschillende raadsleden vragen zijn gesteld en daarbij zijn ook steeds de financiën aan de orde geweest.

Moet de griffier deze vorengenoemde informatie laten rusten onder het motto: *‘het was geen officiële bijeenkomst maar gekscherende praat?’* Kan een griffier die informatie uit de ambtelijke organisatie krijgt, die contrair inzicht verschaft in een bepaalde nauwelijks onderbouwde post op de programmabegroting deze benutten en doorspelen naar de oorspronkelijke vragenstellers? Moet de griffier die kwestie misschien in het driehoeks-overleg met de raadsvoorzitter en gemeentesecretaris aan de orde stellen? Of alleen onder de aandacht brengen van de raadsvoorzitter? Moet het item misschien aan de orde komen in het raadspresidium of niet? Kortom, wat doe je als griffier met *informele contraire vóórinformatie* die het belang en de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, inzake het budgetrecht, raakt? Een proportionaliteitsregel ontwikkelen: is het sop de kool waard? Een ethische kwestie van zuiver handelen van maken om te voorkomen dat het ‘kwaad’ voortwoekert?

Nu het dilemma. *Een burgemeester/raadsvoorzitter zei: ‘De griffier weet veel maar mag niks’. Met onrijpe stukken, waar het college zijn zegen nog niet aan*

gegeven heeft, kan de griffier niks. Moet hij ook niet willen. Want een raad die zich bemoeit met onofficiële zaken is verkeerd bezig. Geeft veel misverstanden? 'Maar u bent toch ook van de raad', zei de interviewer? Deze burgemeester stond niet primair aan de kant van de raad maar aan die van het college. 'Ik ben toch voor 90% collegevoorzitter, dat weet toch iedereen! Griffiers moeten zwijgen als een stuk nog niet openbaar is. Dat vraag veel tact van de griffier en ik zeg hem dat ook'. Deze raadsvoorzitter wil dus dat griffiers veel zwijgen. Daar staat een griffier tegenover die zegt 'De griffier sluit geen compromissen bij het boven water halen van informatie van het college'. Want de redenering is: 'De raad is het hoogste bestuurlijk orgaan in de gemeente en uit dien hoofde mag ik als griffier veel.' De raadsvoorzitter zal repliceren: dat is iets anders dan onrijpe stukken oppakken.

Casus 5: het dilemma van de bemoeienis met kemphanen

Dilemma: Moet een griffier van grofweg 55 jaar, die politiek door de wol geverfd is, de verre van soepele verhoudingen tussen een fractieleider en een wethouder proberen te de-escaleren of niet?

In een bepaalde gemeente zijn de verhoudingen tussen de raad en het college niet in alle opzichten soepel. Met name een wethouder en de oppositieleider kunnen niet soepel met elkaar overweg. De griffier ziet het een tijd aan. Waaraan het eigenlijk ligt, weet hij niet. Wat te doen? Niks doen, dan ziekte de zaak door en dat is niet goed voor de sfeer in de raadsvergaderingen en ook de wethouder kan er last van hebben. Immers, politiek moet toch vooral over de inhoud gaan en niet beïnvloed worden door negatieve emoties. En 'de ongelukkige verhoudingen' bevorderen het beeld van de raad bij een aantal kiezers ook niet positief. De griffier besluit de kemphanen op zijn kamer uit te nodigen. Ze gaan daarop in. Hoe zal de griffier de ontmoeting verder gestalte geven? Hij besluit tot het volgende: hij stelt ze voor dat ze elkaar maar eens de waarheid vertellen, maar even uitrazen. Na een half uur vindt hij het genoeg en zegt: 'zo kan het natuurlijk niet doorgaan'. Ik stel voor dat jullie elkaar een hand geven, dit verder afsluiten en maar een glas bier gaan drinken. De griffier gaat mee. Zo

gezegd, zo gedaan. De kemplanen gaan sedertdien heel anders met elkaar om.

Had de griffier dit nu wel of niet moeten doen? Deze griffier, die eerder jarenlang zelf elders raadslid was, meende het te moeten doen en had de leeftijd en statuut in de ogen van de raadsleden om dit te mogen doen. Ze weigerden niet om te komen, bleek natuurlijk achteraf pas. Achteraf gezien, was het wel een goed plan, volgens de kemplanen en de griffier. Moet iedereen zo handelen, dat is de vraag. In de context van die bepaalde gemeente, met die bepaalde kemplanen en die griffier kon het zoals het ging. Een verstandige aanpak volgens u? Had het ook anders gekund of ontmoeten? Had de griffier de raadsvoorzitter dit varkentje moeten laten wassen?

Casus 6: het dilemma van de griffier die de kadernota kan regisseren

Dilemma: Moet een griffier een kadernotaproces regisseren als hij daarvoor de ruimte krijgt of niet en terughoudend zijn?

Een gemeente bereidt een kadernota voor. Een kadernota is – in de ogen van de verteller van deze casus - een nota die in beeld brengt welke ontwikkelingen op de gemeente af komen en tot welke bespreekpunten deze leiden. Een kadernota kan van invloed zijn op de programmabegroting en/of het werkprogramma van het ambtelijk apparaat en het dagelijks bestuur. Het kan daarbij gaan om ‘issues’ als de sloop van een verouderd zwembad en juist de bouw van een vermaakcentrum, waarin ook een nieuw zwembad geprogrammeerd is. Of het gaat om de keuze van een locatie voor gebiedsontwikkeling door middel van woningbouw versus een andere locatie.

Vanuit ambtelijke kringen kwam de vraag op of dit iets voor de griffier was om op te pakken. Hij zou het kadernotaproces kunnen regisseren. Regisseren betekent dat de griffier zou kunnen inventariseren, met ambtenaren als hij dat zou willen, wat leeft in de gemeente en de streek en dat kunnen verknopen met een aantal zaken dat leeft in de gemeenteraad. De

griffier zou dan meer concreet kunnen bepalen, in samenspel met de raadsvoorzitter en de leden van het presidium, welke stukken nodig zijn, en wanneer die klaar zouden dienen te zijn.

Laat de griffier het hier afweten? Durft hij de regie te pakken? Krijgt hij ruimte of niet? Hij zou de ruimte krijgen van de gemeentesecretaris en leden van het MT, dat zeker, volgens deze casus. De griffier waar het om gaat had wel politiek gevoel, hij was een oud-wethouder. Ook dat was dus geen punt. 'Hete vuren', dat wist de oud-wethouder wel, wat dat was. Maar de griffier overwoog of hij zich door de regie te pakken niet teveel zou profileren, en teveel werk op de hals zou halen. En aan profilering waren risico's verbonden. Zou het iets zijn om in 'het trila' aan de orde te stellen? Een trila is een driehoeksoverleg tussen burgemeester/raadsvoorzitter, gemeentesecretaris en griffier. Feitelijk bestond dat trilateraal overleg evenwel niet want de burgemeester had er geen behoefte aan. Dus het resultaat was dat het kadernotaproces gewoon weer werd opgepakt door de gemeentesecretaris met het hoofd financiën. Een gemiste kans voor de griffier om de raad in een sterkere positie te brengen of niet? Wat vindt u?

Casus 7: het dilemma van de nieuwe inhoud van collegestukken

Dilemma: Wel of geen ander type stukken na invoering van de dualisering?

Toen de dualisering in de raad in 2002 een feit werd, waren er gemeenteraden die soms vooraf samen met het college en de griffier een reisje⁴ naar een leuk oord maakten en zich eens lieten bijpraten door derden. Door met derden en onderling in discussie te gaan, wilde een raad en griffier duidelijker krijgen 'hoe moeten we in onze gemeenten, tussen raad en college, wel of niet te werk gaan'.

Zo ook de raad van een Zeeuwse gemeente. Een oud-burgemeester van elders hield hen voor: 'De stukken van de ambtenaren en het college zullen echt anders moeten worden dan tot nu toe.'

⁴ In dit soort casus wordt altijd een verkleinwoord gebruikt, ongeacht de bestemming.

De raad moet kunnen kiezen. Geen stukken maken waarbij je je bij lezen al afvraagt, wat moet ik hiermee, waar zeg ik straks ja tegen’.

Het dilemma: Hebben we deze stukken ook gekregen? Heeft elke griffier dit voor elkaar gekregen of niet? Waarom wel of niet? Laat de griffier het gewoon aan het college over hoe het de stukken inricht? Wat vindt u? Is dit een taak voor de griffier of juist bij uitstek iets voor het driehoeksoverleg of het presidium van de raad?

Casus 8: het dilemma van de oplegnotities versus initiatieven vanuit de raad

Dilemma: Moet een griffier bevorderen dat stukken van het college een duidelijke markering bevatten omtrent de aard van de bespreking: stuk ter kennisname, stuk ter opiniëring, stuk ter besluitvorming, of?

De griffier van een gemeente kreeg in de eerste jaren na de invoering van de dualisering in begin 2002 te maken met veel stukken waarvan onduidelijk was wat de raad ermee aan moest. Wat betekende het om een nota ouderenzorg te aanvaarden dan wel te verwerpen? Welke besluit was dan genomen? De meerderheid van de raad stelde dit soort vragen lang niet altijd omdat een dergelijke nota niet eindigde met een concept-besluitelijst en een dergelijke nota vooral uitgangspunten bevatte en geen keuzen. Vaak werd zo’n stuk raadsbreed aangenomen want je kon er nog heel veel kanten mee op. Toen er eens een reeks stukken passeerde over de *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)* met onduidelijke status kwam dit onderwerp in het raadspresidium aan de orde. Moest dit – die onduidelijke status - niet als een probleem worden gezien en hoe was dat op te lossen? Er kwam daarop een externe adviseur in huis om eens te kijken naar de kwaliteit van de stukken en de besluitvorming. Haar oordeel was op basis van een nauwgezette analyse van de inhoud van stukken zeer kritisch. De raad wist in feite in veel gevallen niet waar hij ‘ja’ tegen zei als de behandeling al uitmondde in een duidelijk besluit.

Daarop kwam een ontwerpproces in gang. Er moest sindsdien bij elk stuk een oplegnotitie komen dat duidelijk moest maken: wat is het voor een stuk?; sluit het aan op iets dat eerder al is afgesproken, zoals een kadernota van de raad?; is er een verbinding met een coalitieakkoord of niet?; is het stuk een voortvloeisel van rijks- en/of provinciaal beleid of niet?; welke besluiten worden voorgesteld?; past het voorstel wel of niet in de begroting voor de komende jaren of niet?; etc.

De griffier vindt de keuze pro oplegnotities wel een stap voorwaarts. Maar tegelijkertijd verandert er niet veel. Het is het college dat stukken produceert, het aantal initiatieven uit de raad is gering. Is de gemeente af en dus klaar? Of moet een griffier initiatieven aanjagen, ook al vragen fracties er niet om?

Casus 9: het dilemma van wel of geen raadsprogramma

Dilemma: Wat te doen als de raad als een schoothondje achter het college aanloopt?; wel iets doen, niets doen?

Een griffier stelt dat in zijn gemeente, ondanks de dualistische veranderingen, veel hetzelfde bleef. De raad wordt gezien als een gremium dat gewoon ja of nee moet zeggen, maar bij voorkeur en met klem 'collectief ja' moet zeggen. De raad is teveel een bestuurlijk verlengstuk van het college, denkt de griffier. Het zijn de coalitiefracties die het college in het zadel moeten houden. De gemeenteraad daarentegen komt niet met initiatieven, zoals fracties uit de Tweede Kamer soms doen, met ambtelijke steun overigens. Veel raadsfracties lopen achter het college aan.

Griffier: Zou het nou helemaal verkeerd zijn als raadsfracties in meerderheid tot een raadsprogramma zouden komen? Hij zegt: 'ik denk van niet'. Moet je dat forceren? Je kunt als griffier enkele voorbeelden van raadsprogramma's inbrengen in het presidium en daar een eerste discussie voeren met de suggestie om hierover primair te discussiëren in een bestuurlijke commissie waarin de fractieleiders zitten. Of moet je niks doen omdat geen raadsfracties vragen om een raadsprogramma?

Casus 10: het dilemma van wel of geen eigen raadsjaarverslag

Dilemma: Een raad kan zelf een begroting formuleren en ook een raadsjaarverslag uitbrengen. Moet dat wel of niet gebeuren?

Een griffier meent dat een raad over een eigen begroting moet kunnen beschikken, zodat de griffier armslag heeft, om zo nodig contra-expertise aan te vragen of over het handelen van de raad een jaarverslag kan worden uitgebracht. De raad van Eindhoven brengt een eigen jaarverslag uit en de raad wenst een eigen communicatieadviseur die de raad steunt en die zaken uitvoert die het raadspresidium of de griffier gemandateerd door het presidium wenst, zoals een jaarverslag toelichten in een persbericht, een persconferentie organiseren. De voorzitter geeft jaarlijks een overzicht uit waarin aangegeven wordt hoe vaak de raad plenair bij elkaar kwam; hoeveel schriftelijke vragen zijn gesteld door wie, hoe lang de beantwoordingstermijn duurde; wat er aan moties is ingediend, hoeveel er zijn aangenomen, van welke initiatiefnemers die waren; hoeveel interpellaties waarover zijn gehouden; etcetera.

De griffier kan de taakopvatting hebben dat hij potentiële vernieuwingen op de agenda moet brengen van het presidium maar hij kan ook de taakopvatting hebben dat hij dat moet laten omdat de leden van het presidium daar zelf maar mee moeten komen. Wie vernieuwingsvoorstellen aankaart moet wel het vertrouwen genieten van de leden en het gevoel dat men vindt dat de normale gang van zaken op orde is.

Casus 11: het dilemma van insprekers horen maar er niet op reageren

Dilemma: Wat moet een griffier doen als een raad de mogelijkheid geeft tot inspraak maar fracties niet erg ertoe neigen om daarop te reageren?

De raad van een grote stad had de gewoonte om vooraf aan een raadsvergadering inspraak mogelijk te maken op agendapunten die deze avond in de raadsvergadering aan bod kwamen. Soms voerden een representant of

negen het woord, meestal namens anderen. Wat gedurende de raadsvergadering opviel, was dat vrij weinig gerefereerd werd aan opmerkingen van die burgers. Daarvoor is een reden, hoewel de griffier dit liever anders zag. De reden is dat fracties soms al vóór het plaatsvinden van een commissievergadering een standpunt hebben ingenomen en dat niet of nauwelijks meer veranderen gedurende het vervolgtraject naar de raadsvergadering, waardoor tevoren al min of meer bekend is hoe de vlag er rond een agendapunt bij hangt. Ze hebben er dan geen behoefte aan om nog een reactie in te vlechten in hun betoog richting insprekers, mede omdat de spreek-tijd gelimiteerd is. Wat moet een griffier nu doen als hij merkt dat stelselmatig genegeerd wordt wat door burgers ingebracht is? En als burgers daar soms ook wel over brommen?

Casus 12: het dilemma van de nevenbetrekkingen van de griffier

Dilemma: Mag een griffier zelf een betrekking als raadslid hebben in een raad van een naburige gemeente of niet?

Veel raadsgriffiers zijn ook elders lid van een gemeenteraad en soms ook van provinciale staten. Kan dat? Het is geen probleem als een persoon in provincie X lid is van provinciale staten, en daarna lid van de gemeenteraad van een gemeente uit de provincie X maar tevens raadsgriffier is in een gemeente in een andere provincie, namelijk provincie Y. Dan is immers de kans heel klein dat de raadsgriffier een raad ondersteunt die zich fel verzet tegen een provinciebestuur, dat gesteund wordt door dezelfde persoon die raadsgriffier is maar dan in zijn hoedanigheid van statenlid. Maar waar ligt de grens? In feite is heel wat gewonnen als raadsleden hun functies die ze vervullen openbaar maken. Transparantie dus.

Maar dat is niet genoeg. Het lijkt ongewenst dat een raadsgriffier van bijvoorbeeld de gemeente Roermond raadslid is in de gemeente Beesel als die gemeenteraad zich verzet tegen het voorstel van de gemeenteraad van Roermond om Beesel bij Roermond te voegen. Dan is er sprake van een

zeker *'conflict of interests'*. Maar bedenk daarbij dat men niet heiliger moet willen zijn dan de paus. *'Wie alle belangen uit een gemeenteraad wil bannen, houdt geen gemeenteraad over'*, zei oud-directeur van de VNG Joop van den Berg ooit. Dus raadsvoorzitters hebben niet zoveel moeite met deze casus want ze weten dat de griffier zelf, wil hij integer zijn nog de grootste moeite heeft met zo'n casus, zeker omdat de casus breed bekend is of raakt.

De griffier kan dit dilemma overigens zelf ontlopen door zich in de betreffende raadsvergadering van de raad van Beesel ten aanzien van het herindelingspunt van stemming te onthouden. Volgens sommigen zou nog veel beter zijn: uit de raad van Beesel stappen. Immers er zullen zich nog veel meer wrijvingspunten aandienen. Het handhaven van de griffierspositie en het raadslidmaatschap van een buurgemeente is niet goed verenigbaar, zij het dat er geen wettelijke bepalingen zijn om deze keuze af te dwingen en evenmin een *'code van goed of gewenst griffiersgedrag'*.

Casus 13: het dilemma van de griffier als coach van raadsleden

Dilemma: Moet de griffier slechts een coach zijn voor nieuwe raadsleden of ook voor ervaren raadsleden?; hoever ga je hierin en waar houdt het op?

Leden van de gemeenteraad zijn wel omschreven als amateurpolitici. Dat betekent dat ze niet betaald fulltime bezig zijn met hun raadswerk maar het raadswerk 'erbij doen', naast een hoofdbaan (uitzonderingen daargelaten). Dat raadswerk kost energie, ook voor deeltijders. Er is wel gezegd dat dit raadswerk om en nabij 14 uur per week kost, die gevuld worden met misstanden signaleren en zaken in kaart brengen, stukken lezen, fractiebeeraad houden, contacten onderhouden, op bepaalde informatiebijeenkomsten verschijnen, mogelijke schriftelijke vragen stellen of wellicht ombudswerk doen. Raadsleden worden geacht tijd in hun werk te steken maar weten beginners ook wat het raadswerk inhoudt? Zijn ze bekend met de faciliteiten die ze kunnen krijgen? Hebben ze de Gemeentewet bij de hand?

Weten ze wat art. 213a is? Hebben ze oog voor integriteitkwesties? Hebben ze een opvatting over hun stijl van werken en weten ze wie of wat ze kunnen en willen zijn? Ze kunnen een type raadslid zijn dat te omschrijven is als de Bestuurder, die weet heeft van procedures en het opstellen van moties. Ze kunnen ook een type Vragensteller zijn, die vooral schriftelijke vragen stelt over kwesties die de pers halen of waarover hij benaderd is door een actiegroep of anderen. Het raadslid kan een Stukjesschrijver zijn die steeds een visie ventileert op de toekomst van de gemeente op een opiniëpagina. Het raadslid kan een eigen weblog/dagboek op internet gaan bijhouden. Enzovoorts. Of een combinatie hiervan. De vraag is nu: ligt hier een taak voor griffiers en hoever gaat de griffier daarin? Voor de hand ligt dat de griffier een draaiboek heeft voor de introductie van nieuwkomers in de raad, en steeds kan wijzen op procedures, op opleidingsfaciliteiten.

De raadsvoorzitter ziet hier geen taak in zoals de voormalige voorzitter van de Tweede Kamer Anne Vondeling die zag. Vondeling nam de taak op zich om een klasje te maken van mensen die een introductie cursus kregen in het parlementair handwerk. Daarna hield zijn werk op dit vlak op. Raadsvoorzitters van gemeenteraden beginnen doorgaans niet zo'n klasje. Een raadsvoorzitter/burgemeester zegt: *'Griffiers moeten ervoor zorgen dat raadsleden optimaal kunnen functioneren'*. Gaat de griffier verder? Indirect mogelijk wel. Het bijhouden van schriftelijk gestelde vragen in een raadsinformatiesysteem of ander systeem ligt voor de hand want zo kan bijgehouden worden of het college ook (tijdig) antwoorden geeft. Daar heeft een raadslid wat aan. En de griffier van Eindhoven zorgde dat de initiatiefnemer van het eerste interpellatiedebat in de raad toch even geholpen werd met 'hoe dit gaat'.

Griffiers verschillen in hun opvatting over hoe ver ze moeten gaan om raadsleden te coachen. Dat heeft ook met henzelf te maken. Griffiers kunnen hun rol minimalistisch invullen, mede vanwege de waarneming dat bepaalde fracties eigen trainingen organiseren. Een opvatting is in dat verband: als raadsleden om advies vragen, kunnen ze het krijgen. Een tweede al verdergaande opvatting houdt in dat als bekend is dat raadsleden op een

bepaald vlak een deficiëntie hebben, er in overleg met betrokkenen een kort leertraject opgesteld kan worden. Opdringen kan niet. Een derde opvatting behelst dat wie ziet dat raadsleden last hebben om de volksvertegenwoordigende rol naar de bevolking, en het van buiten de raad naar binnen kijken, op te tuigen, op deze rol van een raadslid coachend werk kan doen. Uit evaluatie kan een griffier opmaken dat juist de rol van politicus die maatschappelijke voorkeuren sondeert, na invoering van de dualisering niet mee gegroeid is. De griffier kan daarom de suggestie in het raadspresidium doen tot vorming van een raadsbrede commissie die een bepaald vraagstuk, met ambtelijke bijstand, inventariseert en opinies daarover verzamelt en ordent, zonder dat dit de eigen politieke inkleuring belemmert, maar juist bevordert. Kortom, hier liggen keuzen waar griffiers het wel eens moeilijk mee hebben. Ook hun tijd en kwaliteit is begrensd. Uitwisseling van ervaringen met praktijken op dit vlak strekt tot aanbeveling.

Een dilemma is in dit verband het dilemma van de onafhankelijkheid. Een raadsvoorzitter meent dat een griffier wel eraan moet ertoe bijdragen dat alle raadsleden goed functioneren 'maar een griffier moet niet de spreekbuis worden van de oppositie'. 'Een griffier is onafhankelijk'. Het gaat daarbij om 'vertrouwen'. Dat is heel belangrijk volgens meerdere raadsvoorzitters. Een raadsgriffier moet een vertrouwensband hebben met velen: met de raadsvoorzitter, het presidium, de raad, alle partijen in de raad, maar ook met het ambtelijk apparaat.

Casus 14: het wel of niet adviseren van een wethouder over 'aanblijven of vertrekken

Dilemma: Kan een griffier een wethouder als griffier of op persoonlijke titel adviseren over vertrek of een manier van aanblijven?

Een wethouder komt bij een griffier en vertelt dat zijn partij van hem af wil. De raadsleden van zijn partij (XYZ) hebben hem gezegd dat hij moet

opstappen, zichzelf terugtrekken. De man is dan al zes jaar wethouder en is juist 65 geworden. Dat laatste is een groot probleem want dan krijgt hij geen wachtgeld meer. Hij is parttime wethouder en heeft naast deze functie ook nog een boerenbedrijf, waar de zaken de laatste tijd slecht zijn gegaan en hij kan elke cent van het wethouderschap goed gebruiken. Hij voelt zich door de opstelling van zijn partijgenoten misbruikt en van zijn inkomen beroofd. Hij vraagt de griffier wat deze hem kan adviseren. Ofschoon de griffier in dit soort zaken beter op afstand kan blijven, heeft de griffier met hem te doen. Hij stelt hem de vraag: *‘door wie ben jij tot wethouder gekozen?’* Antwoord: *‘door een meerderheid van de raad’*. De griffier heeft hem toen geadviseerd om met elk van de fractievoorzitters in de raad te praten en om steun te vragen. Hij heeft dat gedaan en vond inderdaad steun, omdat vrijwel niemand in de raad de opstelling van de XYZ-fractie erg fris vond. Gevolg: hij is daarna nog een halfjaar wethouder geweest, omdat hij zijn fractie confronteerde met de steun die hij van andere fracties kreeg. Toen bleek er een compromis mogelijk en is hij met opgeheven hoofd kunnen vertrekken. De wethouder heeft de griffier later verteld, dat het gesprek met hem verhelderend was geweest en hem weer moed had gegeven.

Deze casus illustreert echter ook dat een griffier niet makkelijk kan weglopen en dat hij ‘er snel met zijn hele hoofd en hart inzit’. De griffier is ook mens. Het is lastig om afstand te bewaren, als een bestuurder eenzaam is en niet zijn collega-wethouders of de burgemeester kan raadplegen. De reactie op de vraag van de wethouder was juist: wat heeft de raad beslist?

Is dit een dilemma? Is de griffier er ook voor om een bindend vermogen te ontwikkelen en zich menselijk groot of klein leed van gekozen of benoemde bestuurders aan te trekken? Een legalistische griffier zou niks met zo’n casus te maken willen hebben. Zelf heeft de betreffende (lees: echte) griffier, een ervaren politieke rot en onverschrokken type, altijd het gevoel gehad dat hij misschien wel te ver was gegaan met dit advies. Echter een politiek gericht griffier zou geen moeite hebben met een discreet

advies, hoewel hij mogelijk zou kunnen verwijzen naar de raadplegen van de gemeentesecretaris, de ‘stand by’ van het college.

Casus 15: het dilemma van het maken van tegengestelde amendementen

Dilemma: Een griffier wordt door verschillende raadsleden gevraagd om tegengestelde amendementen te maken dan wel te redigeren. Kan dat wel of niet?

Een raadslid komt bij een griffier met het verzoek om voor hem een bepaald amendement te redigeren. Hij verzoekt om discretie. De griffier bespreekt met hem de inhoud en mailt hem diezelfde dag nog het concept. Twee dagen later komt een ander raadslid en vraagt om ook voor hem een amendement te redigeren. De inhoud daarvan staat lijnrecht tegenover die van zijn collega. De griffier redigeert het tweede amendement ook. Maar omdat de stijl waarin de griffier de amendementen giet vrij bekend is (wellicht ook de woordkeus inmiddels herkenbaar) kan het niet uitblijven dat later zichtbaar wordt dat beide amendementen uit ‘dezelfde koker’ komen. Dat zit de griffier niet lekker. De griffier verandert vervolgens het lettertype en de vormgeving, en vraagt zich daarna af of hij dat redigeren of het vervormen van de opmaak eigenlijk wel had moeten doen.

Dilemma: kan een griffier tegengestelde amendementen redigeren? Er lijkt niks op tegen als een griffier amendementen redigeert, al redigeert hij er twintig voorafgaand aan algemene beschouwingen. Hij doet dat namelijk slechts technisch, als een hulpverlener voor alle fracties; hij is niet bezig met de inhoud te bepalen. Speelt echter ook een overstijgend belang een rol in de zin dat een griffier bij moet dragen aan een ordelijk verloop van de vergadering? Zou een griffier dan de suggestie mogen doen dat opstellers bij elkaar gaan zitten om bijvoorbeeld amendement 1, 3, 6,7 en 9 in elkaar te schuiven omdat die inhoudelijk nagenoeg dezelfde zijn? Dat zou een pragmatisch gericht griffier niet nalaten. Dan nog is het een kwestie van de eigen wil van raadsleden of ze hieraan deelnemen.

Het lijkt overigens dienstig dat een griffier na afloop van een raadsvergadering deze vergadering nog eens nabespreekt om een ventiel te geven aan hen die wellicht toch mokken over de taakopvatting van de griffier in deze. Een raadsvoorzitter van een grote West-Brabantse gemeente adviseerde ooit: *‘Geef de leden van het presidium altijd de kans om tijdig stoom laten af te blazen’.*

Casus 16: het dilemma van de geschonden neutraliteit

Dilemma: Kan een griffier een verzoek om een herplaatsing van een afgesplitst raadslid in de raadzaal zo interpreteren dat hij het te herplaatsen lid direct zet naast iemand waarmee deze zich vermoedelijk politiek verwant voelt?

Een raadslid stapt uit een fractie. Omdat het pijnlijk is dat hij naast zijn vroegere fractiegenoten blijft zitten, adviseert de griffier de raadsvoorzitter/burgemeester om hem een andere plaats in de raadzaal aan te wijzen. Het behoort volgens het reglement van orde tot de bevoegdheden van de burgemeester om de plaatsen van de raadsleden aan te wijzen. De raadsvoorzitter vraagt daarop de griffier om een geschikte plaats te zoeken. De griffier weet uit een gesprek dat het opgestapte raadslid affiniteit heeft met een andere fractie. Dus zet de griffier hem naast de fractievoorzitter van die andere partij. En dat klikt zo, dat na een halfjaar het opgestapte raadslid zich aansluit bij die andere fractie.

Dilemma of niet? Bij de griffier kriebelt er achteraf iets van: was de griffiersrol wel zo neutraal als die van een griffier verwacht had mogen worden of heeft deze griffier nu intuïtief iets goeds gedaan waar hij zich vervolgens dan niet op moet beroemen? Hoever strekt de eis van neutraliteit eigenlijk? Misschien is deze griffier hier iets te zwaarmoedig. Bekijkt men dit vraagstuk op de schaal van de raad van Den Haag, dan verdwijnt dit vraagstukje binnen enkele minuten te midden van tal van grotere vraagstukken van inhoudelijke politiek, zoals budgetoverschrijdingen, waarbij de griffier zich moet afvragen of hij contra-expertise laat verrichten. Een

dilemma voor de Amsterdamse griffier is veeleer hoeveel budget deze in de begroting opneemt voor contra-expertise bij grote projecten, zoals de Zuidas, ten behoeve van de raad; meer of minder dan 3 miljoen euro?

Casus 17: het dilemma dat je het eigen verleden niet kunt afschudden maar het wel moet doen

Dilemma: Kan een griffier die in een politiek verleden lid was van een landelijke partij daarvan wel of geen last hebben, als griffier in een andere gemeente?

Elke griffier die zelf ‘in de politiek heeft gezeten’, heeft ooit wel eens politiek kleur bekend. Als dat van een landelijke partij is, kan dit een hindernis vormen bij het werken met fracties in de gemeente waar de griffier werkt. Een griffier schreef ons: ‘Zelf heb ik dit meegemaakt, want ik ben ooit lid van een landelijke partij geweest (CDA) en ben daar niet voor niets weggegaan’. De griffier vervolgt: ‘Diezelfde *déprise* zit mij wel eens in de weg bij mijn werk, maar ik mag daar niets van laten merken. Tegenwoordig zeggen ze nogal eens: je bent professioneel genoeg om daar niets van te laten merken’, aldus de griffier. Dat is natuurlijk zo, maar het dilemma blijft. Dit is een dilemma dat niet wordt opgelost, maar af en toe de kop weer opsteekt.

Casus 18: het dilemma van de ‘gespleten’ griffier

Dilemma: Kan een griffier van een gemeente dat een samenwerkingsverband met X en Y is aangegaan gemeenteraadslid zijn van een buurgemeente die juist samenwerking met X en Y bestrijdt?

Een griffier is raadslid in de gemeenteraad van een buurgemeente. De gemeente waar hij als griffier werkt maakt deel uit van een intergemeentelijk samenwerkingsverband (Parkstad Limburg). In de raad waar hij raadslid is, is hij de meest fervente tegenstander van dat samenwerkingsverband. En omdat hij in de politiek zit, weet iedereen dat. Het dringt ook door bij de gemeente waar hij als griffier werkt en waar verwacht wordt dat hij deelname aan het samenwerkingsverband (dat hij elders bestrijdt)

ondersteunt, zelfs deel uitmaakt van een samenwerkingsverband met griffiers uit die regio. Een dilemma? Voor de een wel en voor de ander niet.

Een legalistische griffier die de wettenbundels erbij pakt, zal kunnen concluderen dat er wettelijk gezien geen belemmeringen zijn. Een pragmatisch ingestelde griffier met enig ethisch gevoel voelt 'kriebels'. Moet je dit zo willen, vraagt hij zich af? De griffier in deze casus voelt zelf het probleem niet. Hij wil de inkomsten uit beide potten blijven behouden want misschien kan hij nog wel een keer wethouder worden in de gemeente waar hij nu nog raadslid is.

Casus 19: het dilemma van het plaatsen van een brief op de raadsagenda

Dilemma: Moeten bij de griffie ontvangen 'weinig vleierende' brieven en brieven met een onwelvoeglijke toonzetting gericht aan de raad altijd geplaatst worden op de lijst van ingekomen stukken of niet?

Op de griffie worden regelmatig anonieme brieven vanuit de burgerij ontvangen. Meestal is de inhoud daarvan weinig vleierend voor een raadslid of een fractie, voor het college of een portefeuillehouder of voor ambtenaren of een ambtenaar. Wat moet je doen als de brief gericht is aan de raad? Wat te doen als het een beledigende en 'grove' brief is? Plaatsen op de lijst van ingekomen stukken of in de prullenmand deponeren? De griffier kan de brief doorsturen naar alle raadsleden, deze onder de 'ingekomen stukken' melden (die 'ter inzage' liggen) en deze brief in de prullemand deponeren. Dat is meer dan een afweging, het is een dilemma.

Als de griffier de brief doorstuurt, brengt dit - zeker weten - veel narigheid. De oppositie wil graag het college zien worstelen als dingen in de openbaarheid komen die het liever in de doofpot had gelaten. De coalitie wil wel ruggensteun geven aan de eigen wethouder, maar als die 'in opspraak komt' moet daar ook zonder zelf vuile handen te hebben gekregen afscheid van genomen kunnen worden. Als het een ambtenaar betreft, is het niet erg kies dit in een openbare raadsvergadering te behandelen, want

die kan zich daar niet verdedigen. Kortom, narigheid alom. Bovendien: de vinger wordt dan al snel gewezen in de richting van degene die de brief heeft doorgezonden, de brenger van slecht nieuws werd in de oudheid ter dood gebracht. Dus: de neiging bestaat om de anonieme brief niet op de lijst ‘ingekomen stukken’ te plaatsen.

Maar soms is de inhoud van zodanige aard dat de griffier dit niet kan laten passeren. Vooral als deze weet dat de brief ook naar de pers is gezonden en tot een publicatie heeft geleid. De griffier weet ook dat de brief leidt tot allerlei gissingen omtrent de afzender. Soms ligt dat er zelfs duimendik bovenop. Dan kan het verdoezelen van de brief later tot vragen leiden. De overheid gaat bovendien nogal serieus met anonieme brieven om. Denk aan het ombudsmanperspectief. De Sociale Dienst en de Belastingdienst nemen deze (al of niet anonieme) brieven of anonieme tips in behandeling en checken de inhoud ervan. Er bestaan zelfs formele richtlijnen voor. Op grond daarvan zou ook de griffie met het presidium afspraken kunnen maken, maar het vervelende is dat ‘in de politiek’ elke situatie anders is en dus ook om een andere oplossing vraagt. Het dilemma wordt in dit gevalzo aangepakt.

Casus 20: het dilemma van de adviseur die geen adviseur mag zijn

Dilemma: De griffier is adviseur van de raad, maar wordt door de voorzitter geacht te zwijgen tijdens raadsvergaderingen. Maar wat als je ziet dat dingen fout gaan, moet je dan niet naar de microfoon kunnen grijpen?

Eigenlijk is er sprake van een paradox, zo schrijft ons een griffier: ‘de griffier is adviseur van de raad, maar mag de raad niet adviseren op de momenten dat hij formeel vergadert’. De secretaris mag zich wel mengen in de discussie in het college, maar de griffier moet vooral invloed uitoefenen in de wandelgangen, tijdens bilateraaltjes, tijdens bijeenkomsten van het presidium maar niet als de raad in de raadzaal is verzameld. Hoogstens zal hij de voorzitter fluisterend souffleren in procedurekwesties of – in heel

bijzondere omstandigheden - een raadslid een briefje ter hand (laten) stellen. Tijdens de vergadering observeert de griffier hoe de zaken lopen, hoe mensen zich gedragen en wat er wordt gezegd. Er zijn regelmatig momenten, waarop de griffier de tenen kromt, in de armleuning van de stoel knijpt of wat onhandig gaat zitten. Hij ziet zaken misgaan, dingen die gebeuren en die niet kloppen. Het college verstrekt verkeerde informatie, een motie of amendement klopt niet of er wordt meer verondersteld dan van feiten uitgegaan. Kortom, het zijn die momenten waarop de griffier, als onafhankelijk adviseur van de raad, de raad zou kunnen waarschuwen en behoeden. Juist op die momenten waar het op aankomt, wordt het de griffier vaak niet toegestaan om het woord te nemen. De raadsvoorzitter vindt dat maar vervelend, want met de pet van collegelid op vindt die het beter dat het voorstel van het college er vlotjes doorheen komt. En raadsleden hebben hun eigen beleving van wat wordt gezegd en gebruiken het hiaat in kennis van anderen om die ander gemakkelijk tot steun te bewegen. Er gebeurt van alles tijdens een raadsvergadering en de griffier zit erbij en moet ernaar kijken. Hooguit kan hij een raadslid aankijken en een afkeurende blik opzetten.

Moet de raad niet gewoon zijn adviseur de rol geven die hij wettelijk heeft gekregen en waarvoor hij domweg wordt betaald: die van adviseur, 7 x 24 uur per dag, bij elke gelegenheid en op elk moment ?

Casus 21: het reuzendilemma van Calimero: gelijkwaardigheid aan de secretaris?

Dilemma: Volgens de wetgever is de raadsgriffier de evenknie van de gemeentesecretaris. Gelijkwaardigheid in de driehoek?

De gemeentesecretaris en de raadsgriffier zijn nevenschikt maar de praktijk is anders volgens een griffier die dit punt noemt. De secretaris krijgt een hoger salaris, heeft honderden ambtenaren onder zich en weet de organisatie te sturen in de door hem gewenste richting; de griffier verkeert echter in een situatie van afhankelijkheid en moet de gemeentesecretaris vragen om medewerking. Medewerking van de ambtelijke organisa-

tie afdwingen kan hij niet. En dat terwijl de gemeenteraad veel verwacht van de raadsgriffier, die het allemaal wel eens zal gaan regelen. Hoe zit het dan met die gelijkwaardigheid? En hoe verdraagt zich dit met het hoofdschap van de raad. Zou de griffier als eerste adviseur van het hoogste orgaan niet minstens gelijkwaardig moeten zijn in plaats van afhankelijk? Wat kan de griffier als hij iets gedaan wil krijgen van ambtenaren wat de secretaris niet zint? De ambtenaren luisteren naar hun 'baas' en de raadsgriffier kan ze niet in beweging krijgen. Hij zal de secretaris moeten overreden. Eventueel kan hij in de driehoek de burgemeester proberen te bewegen om de secretaris op te dragen iets voor de griffier te laten doen. Maar als de burgemeester erg 'collegegericht' is, is het niet vanzelfsprekend dat hij de griffier zal steunen. De griffier zal dus vooral moeten praten, argumenteren en overtuigen. En als het dan niet lukt, zal hij naar de raad stappen en wijzen op de onwil van de burgemeester en de secretaris? Of zal hij omwille van de goede verhoudingen met de burgemeester en secretaris (hij heeft ze namelijk nog vaak nodig) met het nodige begrip voor hun standpunt aangeven dat de wens van de raad niet zo eenvoudig in te willigen is?

Casus 22: het dilemma van de collegialiteit

Dilemma: De griffier is een kleine zelfstandige binnen het gemeentehuis. De griffier heeft de gemeenteraad als werkgever, terwijl de andere ambtenaren het college als werkgever hebben. En toch ben je ook collega.

De Tweede Kamer heeft een eigen gebouw, de gemeenteraad meestal niet. De raadsgriffier werkt ook niet op een aparte locatie; hij zit doorgaans in het zelfde gebouw te midden van al die andere ambtenaren. Griffiers bewegen zich in het gemeentehuis maar er zijn griffiers die weinig aanloop van ambtenaren hebben. Leidinggevend en ontmoedigen dat bewust, want de griffier is de tegenstander, de vijand. Een onverhoopt bezoekje aan de griffie kan bij terugkeer op de afdeling rekenen op de vraag: 'Wat moest jij daar?' Gelukkig is het niet overal zo, maar het komt wel voor, meent een griffier.

Ook zijn er situaties waarin de griffier volop deelneemt aan het informele verkeer binnen het gemeentehuis. Meedoen aan activiteiten van de personeelsvereniging, tijd besteden aan het personeelsblad of gewoon lunchen met anderen in de kantine. Hij vangt veel op, ziet dingen voorbij komen op intranet en kan misschien zelfs via de computer alle bij de gemeente gescande ingekomen poststukken zien. Maar wat doet hij, als hij dingen hoort of ziet die nuttig en interessant zijn voor de raad? Dingen waarover, volgens dat informele berichtenverkeer, het college de raad niet, onvolledig of zelfs onjuist heeft geïnformeerd. Is informatie die de griffier als *vooruitgeschoven ambassadeur* van de raad, niet per definitie informatie die de raad dan ook geacht wordt te hebben? Is het niet zo, dat wat de griffier weet, de raad ook weet? Of moet de griffier vanuit het oogpunt van collegialiteit die informatie bij zich houden 'omdat het niet zijn verantwoordelijkheid is maar die van het college'?

Of omdat hij weleens beschouwd zou kunnen worden als 'de spion van de raad binnen het gemeentehuis' en vanaf dat moment moederziel alleen staat in dat (al of niet) grote gebouw?

De raadsgriffier kan informatie, waarvan hij weet dat die bestaat, vanuit juridische rugdekking vragen of afwachten. Vraagt hij erom dan kan zich beroepen op de juridische status van de raad als hoogste lokaal bestuursorgaan en erop wijzen dat het college een actieve informatieplicht naar de gemeenteraad heeft. Werkt dit niet snel genoeg dan kan de griffier uitwijken naar het raadspresidium. Om goede verhoudingen te hebben, houden of op te bouwen is vertrouwen van groot belang en dat uit zich weer een goed lopend driehoeksoverleg. Het raadspresidium is wel een middel voor het uitoefenen van incidentele druk (op de raadsvoorzitter) maar niet echt geschikt voor conflictoplossing. Het is natuurlijk ook mogelijk dat een raadslid schriftelijke vragen stelt om aan informatie te komen. Er is echter een ethisch bezinningsmoment aan de orde als een griffier vragen gaat maken voor een raadslid om informatie boven water te krijgen. Daarmee kan in noodgevallen door een machiavellistisch ingesteld griffier wel bedreigd worden. Toch niet toegestaan? In bepaalde gemeenten komt het overigens voor dat raadsleden (die wellicht eerder wethouder waren)

gewoon een betreffende ambtenaar opbellen om te vragen hoe de vork aan de steel zit. Er is dan een informeel informatiecircuit buiten de griffier om.

Casus 23: de werkgever die je werkgever niet is

Dilemma: Is de gemeenteraad de werkgever van de raadsgriffier of in de praktijk toch de burgemeester (die raadsvoorzitter is maar ook collegevoorzitter)?

Er zijn burgemeesters die zich nadrukkelijk opstellen als werkgever van de raadsgriffier. En daarbij niet altijd redeneren met het belang van de raad voorop. De griffier moet met die burgemeester toch door een deur kunnen en is er niet bij gebaat om tegen de burgemeester te zeggen: *'Jij bent mijn werkgever niet, dat is de raad. En jij maakt geen deel uit van de raad, je hebt er zelfs geen stem.'*

Het is een bekend dilemma: het werkgeverschap van de griffie. Er zijn gemeenteraden die deze verantwoordelijkheid overlaten aan de burgemeester. Daarmee laten ze eigenlijk de griffier over aan de voorzitter van het college, niet zelden omdat die toch de portefeuille personeelszaken beheert. Een vreemde situatie. De burgemeester is technisch voorzitter van de raad, is geen lid van de raad en mag in de raad niet meebeslissen. Maar als het om een van de belangrijkste instrumenten van de raad gaat, de griffie, laat de raad het uit zijn handen glijden. De griffier heeft er vaak belang bij dat de verstandhoudingen binnen de driehoek goed zijn, in elk geval werkbaar. Het tegen de haren van de burgemeester in strijken bevordert dat niet. Maar hoe vertel je de burgemeester, dat je helemaal geen hiërarchische relatie met hem hebt en niet ondergeschikt bent aan hem?

Casus 24: de vergeten eindverantwoordelijke

Dilemma: De griffier heeft een eigenstandige positie maar wordt ook weer onderdeel van besluiten over personeelsbeleid en dergelijke. Waar kan de griffier meeliften en waar is onderscheid nodig?

De griffier maakt geen deel uit van de ambtelijke organisatie maar is wel eindverantwoordelijk voor de griffie en heeft allerlei verantwoordelijkheden die de secretaris ook heeft. Zo is de griffier budgethouder van de budgetten die ‘des raads’ zijn. De griffier gaat over het scholingsbudget voor de raad, heeft een werkbudget voor de griffie, enzovoort. Hij is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van de griffie. Maar heeft hij ook invloed op deze zaken?

Vaak komen dingen bij elkaar binnen het managementteam. Daar wordt, veelal aan de hand van adviezen vanuit de organisatie, gesproken over onderwerpen die de hele organisatie aangaan. Over voorgenomen wijzigingen in het personeelsbeleid, over de conceptbegroting en dergelijke. Daar worden ook de ambtelijke keuzen gemaakt. Het voorstel inzake personeelsbeleid wordt iets aangescherpt, het scholingsbudget voor de griffie mag wel wat minder zijn en de budgetten in de begroting worden omwille van het MT-beleid of omwille van het sluitend maken van de begroting bijgesteld.

Het zijn ook zaken waar de griffier mee te maken heeft en waarvan hij de gevolgen ondervindt. Vaak verneemt hij de aanpassingen pas als er een vastgesteld stuk ligt. Als de griffier niet oppast, krijgt hij een begroting terug met een ander griffiebudget dan wat hij had aangegeven. De griffier ageert hiertegen, maar het MT is zich van geen kwaad bewust. ‘Het college stelt de productenraming vast en daarin staat het griffiebudget. Het is dus logisch dat dit budget wordt betrokken in de afweging van MT en college’, zo is de reactie van de topambtenaren. Hoe ga je als griffier hiermee om? Berust je hierin, of wijs je de raad erop dat het college de principes van de democratische rechtstaat terzijde legt, waarin de volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan is dat ook over haar eigen huishouding beslist?

Het lijkt erg verstandig dat de griffier in het raadspresidium afspreekt dat de gemeenteraad zelf met een begroting voor de raad komt, waarin dan de griffie als belangrijke component is opgenomen (inclusief een communi-

catiedewerker), alsmede gelden voor infrastructuur en technologie (ruimte van raadsvergaderingen, voor commissie- en fractiekamers, voor 'ter inzage legging van informatie), voor scholing van raadsleden, de komst of herziening van een raadsinformatiesysteem, representatiebudget, het organiseren van hoorzittingen en werkbezoeken van de raad, het invoeren van contra-expertise door middel van een onderzoek. Deze werkwijze wordt ook wel in grote steden en sommige kleinere gemeenten toegepast en door de voorzitter van de Tweede Kamer. Deze begroting maakt dan deel uit van de totale gemeentebegroting waarvoor het college verantwoordelijk is. Daarmee is een aanzet voor touwtrekken gegeven, zoals ook (af en toe) blijkt in de verhouding tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Tweede Kamer.

Ordenen en nog meer dilemma's opsporen

Het geheel aan dilemma's dat nu gepresenteerd is, is op verschillende manieren te ordenen. Men kan proberen de dilemma's van griffiers *te relateren aan de raadsfuncties*: signaleren van maatschappelijke misstanden en ongenoegens of andere zaken, kaders stellen, budgetteren, verordenen of controleren. Doet men dit, dan blijkt dat vrij veel dilemma's hiermee weinig tot niets van doen hebben. Er zijn blijkbaar dilemma's die zich aan de rand van het kerndomein van griffiers bevinden. Is dit juist kenmerkend voor dilemma's?

Opvallend is ook dat de evaluatie van de dualisering uitwijst dat de gemeenteraden wel stappen hebben gezet richting dualisering (griffie aangesteld, rekenkamercommissies geïnstalleerd, burgerjaarverslagen besproken, etc.) maar dat veel gemeenteraden er niet in geslaagd zijn om de *volksvertegenwoordigersrol* van het raadslid verder invulling te geven. Deze beschouwing geeft aanleiding tot de veronderstelling dat dilemma's van griffiers hiermee sporen, er als het ware een reproductie van zijn. Omdat door gemeenteraden niet veel experimenten zijn gestart door raden met nieuwe invullingen van de rol van volksvertegenwoordiging worden er ook niet veel dilemma's op dit vlak genoemd. Misschien zijn die dilemma's er wel in Almere, dat bekend werd vanwege een specifieke invulling van het raadsfunctioneren.

We concluderen dat er vermoedelijk nog meer dilemma's zijn, ook juist die welke te maken hebben met (bepaalde) genoemde raadsfuncties.

Er zijn ook nog geen dilemma's genoemd voor de griffier die te maken krijgt met *bijzondere, vertrouwelijke bijeenkomsten*, zoals het lekken uit de gemeenteraad. Denk maar aan het functioneren van vertrouwenscommissies bij het zoeken naar opvolgers voor een vertrokken burgemeester/raadsvoorzitter. Of dilemma's rond de samenstelling en het functioneren van een raadspresidium.

13. Typen griffiers en hun opvatting over politiek

Griffiers verschillen in wat ze als dilemma aanwijzen en in de afwikkeling

Daarmee is een aantal gevallen met dilemmakenmerk gegeven. We schreven al: de manier waarop professionals dilemma's aanpakken en oplossen, noemen we de *professionele cultuur*. Maar voegden toe: het is mogelijk dat er verschillen zijn in het aanpakken van dilemma's binnen een groep professionals, *die clusteren naar typen professionals*. Dat wijst dan op culturele verschillen in de beroepsopvatting. Zouden die er ook zijn binnen de beroepsgroep van griffiers? We denken op basis van gesprekken met griffiers dat al naar gelang je een ander type griffier bent, je andere dilemma's benoemt en/of je anders aankijkt tegen hoe een dilemma af te wikkelen.

Welke typen griffiers zijn er dan?

We komen in de literatuur verschillende indelingen tegen. Een bekende indeling is die in procesgerichte griffiers en productiegerichte griffiers, met een strategische en een operationele component. We maken hier een eigen indeling in vier typen: het terughoudend legalistisch griffierstype; het brede veranderingstype; het democratisch veranderingstype; het politieke type. We lichten deze toe.

Deze indeling is gestyleerd. In werkelijkheid kan er een menging plaatsvinden van deze typen. De vraag of deze typen voorkomen, hebben we ons natuurlijk gesteld. We menen van wel.

Deze typen griffiers verschillen in opvatting en werkwijzen. Tussen hen bestaat een verschil in wie ze kunnen, moeten en willen zijn. Achter elk type gaat ook een bepaalde opvatting over politiek schuil.

Wat is politiek eigenlijk?

Politiek kunnen we als volgt zien.

1. Politiek is een kwestie van wat politici doen en laten. Zij bepalen zelf wat politiek is.
2. Politiek betekent dat politici ervoor moeten zorgen dat er een sterk college zit en dat goed bestuurd wordt.
3. Politiek is een kwestie van gezaghebbende waardetoedeling. Dat wil zeggen politici willen dingen bereiken of tegenhouden of invullen op basis van een zekere waardering voor waarden en afweging daartussen, zoals rechtvaardigheid als zodanig, humaniteit, integriteit, bescherming van leven, bescherming van mensenrechten, van gelijkheid, vrijheid, broederschap, duurzaamheid, bescherming van toekomstige generaties, privacy, behoorlijke behandeling, regelhandhaving, responsiviteit, proportionaliteit, etc.
4. Politiek is een kwestie van het algemeen belang realiseren.
5. Politiek is een kwestie van belangenstrijd beslechten.
6. Politiek is een kwestie van meerderheidsbesluitvorming, dus doen wat de meerderheid van het besluitvormend orgaan wil.
7. Politiek is een kwestie van preferentie en binding, dus van zowel doen wat de meerderheid van het besluitvormend orgaan wil als oog hebben voor gepassioneerde minderheden, en heeft daarmee een zekere bindende kracht.
8. Politiek is een kwestie van responsiviteit, uitdrukking geven aan maatschappelijke voorkeuren en proberen te bereiken dat het bestuur wat belangrijk wordt gevonden verwerkt in beleid.
9. Politiek is een kwestie van checks & balances, dus van gewichten en tegenwichten per overheid. Je hebt een dagelijks bestuur nodig maar dat moet ook kort gehouden worden door sturing, kaderstelling en controle, anders gaat het mis.
10. Politiek is een kwestie van machtsvorming, dus van verkiezingen winnen en zo macht verwerven om waar je partij voorstander van is te realiseren.

11. Politiek is een kwestie van representatie en aanvullende mechanismen daarbij, zoals inspraak, referenda en dergelijke. De gekozen representanten zijn beperkt in hun sondering van maatschappelijke voorkeuren, de verschuivingen daarin.
12. Politiek is een kwestie van een 'second opinion' geven over en controle op verstandige voorstellen van een college van B&W door middel van besluiten en uitwisseling van meningen.
13. Politiek is een kwestie van 'goed vaderschap' gericht op de toekomst, dus een manier om namens vele burgers een gebied of sector naar de toekomst te leiden door middel van besluiten over onderwerpen die burgers blijkens verkiezingen van belang vinden.

Naast deze opvattingen zijn er nog andere opvattingen over politiek mogelijk, zoals de politieke arena wordt bevolkt door volksvertegenwoordigers die vooral op eigen belang gericht zijn. Laten we zien hoe griffiers naar zichzelf kijken en naar de alledaagse politiek.

(a) Het terughoudende en legalistisch griffierstype ('de legalist')

Dit griffiertype houdt zich aan de Gemeentewet, maar heeft *geen profile-ringsdrang*; het zijn de fracties en raad als geheel die *de koers zelf aangeven*. Doen fracties uit zichzelf iets niet, dan is er geen taak voor de griffier om dit te willen veranderen en stevig tot experimenten voor verandering aan te zetten. Deze griffier is geen 'opvoeder' van raadsleden en fracties. Dit type griffier zal proberen de raderen goed te laten lopen maar is niet erg opvallend. De lengte van de polsstok moet goed in de gaten gehouden worden. Dit type zal hechten aan driehoeksoverleg tussen griffier, raadsvoorzitter en secretaris en een goed functionerend presidium. Als het voor de hand liggend (vooral technisch) overleg plaatsvindt, de procedures gesmeerd lopen en knelpunten verdwijnen, zal dit pragmatisch maar ook wat *minimaal* ingesteld type tevreden zijn.

Een voorbeeld. Hoe stelt dit type griffier zich op ten opzichte van de *conceptprogrammabegroting*? Dit type zal er geen trek in hebben om zelf een inhoudelijke reactie op de conceptprogrammabegroting ten behoeve van de gemeenteraad voor te bereiden. Is zijn primaire taak niet, zal hij denken. Als de raad daarentegen dat nadrukkelijk aan hem vraagt en een werkgroep formeert ter voorbereiding op de discussie, is het ineens wat anders. Deze griffier is dus sterk volgend op wat de raad zelf wil.

Welke opvatting heeft dit griffierstype ('de legalist') over politiek?

De 'legalist'-griffier bemoeit zich eigenlijk niet met het gedrag van politici. Ze doen wel wat langs komt aan begroting en rekening. Politiek laat hij aan politici over, dat is hun 'vak'. De 'legalist' wil geen paternalist zijn, die politici betuttelt. Hij voedt politici niet op, hij wil ze niet verder brengen dan waaraan ze zelf denken en wat ze willen. Misschien is de legalist wel een oud-politicus, dat is best mogelijk. Maar waaraan hij zich ergeren kan, zijn al degenen die maar wil vertellen wat anderen, in dit geval politici, moeten doen. Daar houdt deze griffier niet van. Iedereen moet maar naar zichzelf kijken, lijkt hij te denken. De legalist vindt dat politici zelf wel uitmaken wat ze wel of niet doen en niet een ambtenaar-griffier. Het afwegen

van waarden, ja dat moeten politici doen. Politici moeten eigenlijk heel veel maar de legalist denkt de handen vol te hebben aan facilitering van processen en procedures.

(b) Het brede veranderingstype ('de incrementele veranderaar')

Dit griffierstype houdt zich natuurlijk ook als de legalist aan de Gemeentewet maar heeft zeker *geen zin in een minimale opvatting* over de rol van griffier en dualisering. Het gaat om een meer activistisch type. Het werk moet worden opgepakt en aangevat, dus proberen representanten van dit type steeds *een slag te maken*. Ze willen vooruit komen. Ze willen net *enkele stappen verder* zijn dan de raadsfracties. Dat geeft hun in de ogen van raadsleden ook meerwaarde, hopen ze.

Wat ze vinden? De *training* van commissievoorzitters, dat weten we nu wel. Zullen ze denken. Een *raadsvolgsysteem* is er ook en de stukken worden zoveel mogelijk vanuit de organisatie of raad al openbaar gemaakt via internet. En *oplegnotities* over wat de aard is van een stuk, hierin is ook voortgang geboekt. Maar er kan meer in termen van raadsinitiatieven. Een zelfbewustere raad die op *meerdere fronten* vooruitgang boekt is het doel. Dit type is een tussentype ten opzichte van de meer legalistisch ingestelde griffier en een meer uitgesproken op de verdere ontwikkeling van de volksvertegenwoordigende rol ingesteld type.

Hoe stelt dit type griffier zich op ten opzichte van de *conceptprogramma-begroting*? Dit type zal in elk geval kijken naar hoe de raad in het verleden met de begroting omging. Is toen geklaagd over de slechte leesbaarheid en het geen grip kunnen krijgen op de doelstellingen van in de begroting opgenomen programma's over veiligheid etc., de activiteiten en de kosten en het ontbreken van succescriteria bij programma's ('niet SMART geformuleerd') dan zal deze griffier nadenken over hoe een slag te maken. Deze griffier zal in gesprek gaan met het hoofd financiën en de controller om zelf de begroting te begrijpen, en daarmee om er bijvoorbeeld achter te komen wat matig beargumenteerd is in de toelichting, wat te doen met het wederom met incidentele middelen dekkend krijgen van de structurele

tekorten, en om te zien wat bij de opstelling van de begroting gedaan is met aanbevelingen van de rekeningcommissie. Deze griffier opereert niet in isolement, maar heeft goede contacten met de fractieleiders en de commissievoorzitters. Belletjes van deze en gene versterken de wenselijkheid dat de griffier eens werk maakt van hoe het zit met de begroting. Want deze griffier wil ook voorkomen dat de raad 'rare' moties aanneemt waarvan later door college en/of ambtenaren gezegd wordt 'ze hebben niet begrepen waarom het gaat en wat er staat'. De griffier wil bespreekpunten verzamelen, waarmee 'de raad iets zou kunnen'. Deze griffier zal uiteraard ook legitimiteit halen bij het BBV en het feit dat de programmabegroting van de raad is. De raad is het hoogste bestuurlijk orgaan.

Welke opvatting heeft dit griffierstype ('de incrementele veranderaar') over politiek?

De politieke democratie kent representatieve organen en daartoe behoort de raad. De griffier is een schakelaar, een intermediair met veel contacten die hij ten goede laat komen aan het functioneren van de gemeenteraad, veelal zonder dat de raad dit echt goed begrijpt. Het beeld van de raad is er een van onafhankelijkheid ten opzichte van het college, dat spoort met de dualisering zoals neergeslagen in de Gemeentewet. Zo ziet dit type dat. De raad is dan wel algemeen bestuur maar daarmee volgens deze griffier nog niet louter applausmachine van het college. Er moet discussie zijn. De griffier wil eigenlijk graag overtuigende verhalen horen in 'zijn' debattempel.

(c) Het democratisch veranderingstype ('de democraat')

Er zijn griffiers die zeggen: *'In de relatie tussen de burgers en de gemeenteraad heeft de griffier geen rol'*. Dit griffierstype ('de democraat') neemt daar afstand van. Dit griffierstype ('de democraat') kent de wet en is evenals het tweede type activistisch, maar dan alleen niet breed activistisch maar meer gericht. De democraat-griffier zoekt in de *volksvertegenwoordigersrol* van de raadsleden *een speerpunt* van zijn activiteiten.

Deze griffier vindt dat de gemeenteraad natuurlijk de vijf kerntaken moet vervullen (agenderen, kaders stellen, budgetrecht benutten, verordenen, controleren) maar stelt zich niet tevreden met een goed functionerende driehoek of presidium. Dat zijn geen doelen in zich. De raderen moeten wel goed draaien maar de raad *sjokt teveel achter het college aan*, volgens deze griffier. De raad moet echt agenderingsdebatten voeren, delen van de raad kunnen ambtelijk ondersteunde hoorzittingen houden waar burgers gericht worden uitgenodigd om hun opinie te geven of kennis in te brengen zodat de politieke functie meer inhoudt krijgt. En er is volop plaats voor een *verantwoordingsdag* van de gemeente (de controle moet versterkt worden, er moet echt goed gekeken worden naar de invulling van de drie W-vragen in begroting, rekening en vervolgens het jaarverslag. Art. 213a dat leidt tot een evaluatieprogramma is interessant voor de raad. Immers evaluaties kunnen een aanzet zijn tot kaderstelling omdat als iets geen succes heeft je het beleid moet afschaffen of bijstellen en als het groot succes heeft is het misschien geleidelijk ook overbodig aan het worden. Dit type vindt dat er geleerd kan worden van ‘verstandige’ maatregelen die het presidium van de Tweede Kamer voorstelt.

Hoe deze griffier omgaat met de programmabegroting? Deze griffier doet de suggestie om naar de begroting te kijken vanuit het perspectief van volksvertegenwoordiger. Dus van *‘buiten naar binnen kijken’*. Wat leeft onder de bevolking, is daarvan wat terug te vinden in de begroting? Wordt in programma’s vooruitgang geboekt op datgene dat de burgers juist erg bezighoudt? Met andere woorden, sluit wat in de begroting staat aan op wat in de samenleving leeft? Wat leren onderzoeken naar veiligheid, leefbaarheid, de kwaliteit van de winkelvoorzieningen, bereikbaarheid en dergelijke het raadslid?

Welke opvatting heeft dit griffierstype (‘de democraat’) over politiek?

De griffier van deze soort wil van buiten naar binnen kijken. Deze griffier wil de rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger versterken. Die rol komt sinds de invoering van de dualisering niet erg goed uit de verf, blij-

kens vele evaluatie. Daartoe moet de raad zich organiseren. Verheven opvattingen over politiek zijn hierbij niet aan de orde maar dat een raad moet signaleren wat leeft (responsief bestuur) staat buiten kijf. En een raad moet controleren.

(d) Het politieke griffierstype ('de politiek - inhoudelijke griffier')

Een vierde type griffier gaat voorbij de bevordering van de rol van raadsleden als volksvertegenwoordigers. Deze griffier opereert *sterk politiek*. We noemen dit daarom het politieke type. Deze griffier overziet de verkiezingsuitslag, de coalitievorming en constateert daarna wie de coalitie vormt en wie oppositie is. Vrij snel na het aantreden van de nieuwe raad gaat deze griffier *met de oppositie aan tafel zitten* om te zien hoe oppositie vorm te geven. Deze griffier loopt natuurlijk niet met een boog om de fracties heen die de coalitie schragen, want dan zijn zijn (of haar) dagen geteld, maar weet dat de coalitie in een sterkere positie zit door een link te hebben naar wethouders. Deze griffier huldigt de stelling: *'Zoals de wethouder de fractie informeert, informeert de griffie de oppositie'*. Deze griffier schuwt niet om een oppositionele fractie een suggestie te doen dat als men A wil, men het zo kan aanpakken en dan op die en die manier medewerking kan vragen van ambtenaren. *'De griffier ondersteunt de oppositie bij de opstelling van een tegenbegroting'*.

Het komt ook voor dat dit griffierstype een *inhoudelijke reactie op de programmabegroting voorbereidt* en als griffier aan de raad doet toekomen, allemaal indachtig het feit dat de programmabegroting de begroting van de raad is en het college hierover dus niet mag mokken. Deze griffier opereert bij tijd en wijle *normatief* ten aanzien van stukken van het college van B&W. Deze griffier heeft dus wel goed in de gaten dat er een basis moet zijn voor zijn 'opereren' maar hij of zij moet behoedzaam opereren, zodat niet de gedachte postvat dat hij de oppositie 'leidt' in plaats van raadsleden zelf.

Welke opvatting heeft dit griffierstype ('de politiek-inhoudelijke griffier) over politiek?

Dit type griffier heeft oog voor politiek als machtsvorming. Een raad mag een vuist maken en als die dreigende vuist het college wat onzeker maakt, vindt de griffier van deze soort dat geen probleem. Het college moet daar maar tegen kunnen. Elke machthebber moet tegenwicht krijgen. Dat is goed voor de kwaliteit van de besluitvorming. Aldus deze politieke griffier.

Risico's verschillen

Deze types griffier lopen verschillende risico's. We geven daarvan een levensecht voorbeeld.

Beste raads- en commissieleden,

Morgen ontvangt u per post een advies van mij aan u over de bestuursrapportage en perspectiefnota. In de inleiding is storend het woord 'geen' weggefallen: 'Ik ben slechts uw adviseur en geen publieke speler in het politieke veld.'

Dit naar aanleiding van het voorpaginabericht in de periodiek Garant van vorige week, waarin ik letterlijk werd geciteerd uit een advies van mij aan enkele fractievoorzitters.

Einde casus.

Om welk griffierstype zou het in deze casus gaan? Om het politieke type. Het politieke type moet er goed op letten dat hij niet verkeerd 'gesitueerd' wordt.

14. Dilemma's gerelateerd aan typen griffiers

We gaan nu even oefenen. We geven u een kleine – geanonimiseerde - casus die volgens ons een dilemma oproept. Het betreft een brief van een griffier aan raadsleden. Het voorbeeld is niet verzonden maar levensecht.

De vraag is na lezing:

- 1) wat is hier het dilemma volgens u;
- 2) welke type griffier herkent u in deze casus?;
- 3) wordt dit type volgens u gewaardeerd door raad en/of college van B&W?

Begin van casus

Beste raadsleden,

Bijgaand ontvangt u de raadsmededeling van het college over het voorlopige resultaat van de jaarrekening 2007 voorafgaand aan de accountantscontrole, die komende week start. Het voorlopige resultaat kent een aantal grote verrassingen. Vanwege de onduidelijke presentatie vat ik het hierbij in mijn eigen woorden samen en geef ik enige aanbevelingen voor de toekomst:

Volgens de tweede bestuursrapportage zou het resultaat over 2007 eindigen op nadelig € 1.247.000. De jaarrekening eindigt echter op € 1.165.096 positief. Een verschil van in totaal € 2.412.096.

Hiervan is € 1.670.677 een winstneming op de grondexploitatie Stormendam, die ten onrechte niet als afgerond geraamd was en niet is gemeld bij de bestuursrapportages in 2007 (de verplichte systematiek om dit wel te doen geldt al jaren). Het restant van circa € 700.000 is het positiever uitvallen van de rekening ten opzichte van de tweede bestuursrapportage. Dit betekent dat de budgethouders, de afdeling financiën en het college de begroting nog niet in de vingers hebben en dus mee- en tegenvallers slecht ramen. De 'meevallers' kunnen worden onderscheiden in een structurele en incidentele component. Een overzicht over de afgelopen jaren van structurele en incidentele kosten en uitgaven is op verzoek van de raad in de maak.

Voor de jaarrekening 2007 is er na aftrek van de incidentele meevallers en tekorten uiteindelijk een structureel tekort van € 762.931.

Enkele aanbevelingen van mijn kant, die kunnen worden betrokken bij de komende discussie over de jaarrekening, die in mei aan de orde komt in de raadscommissie jaarrekening op 14 mei 2008 en de raad op 29 mei 2008:

- Meer ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor reële ramingen
- Zowel in de programmabegroting als in de bestuursrapportages moeten de winst- of verliesnemingen van grondexploitatieprojecten, die op beëindigen gepland staan, worden meegenomen (en niet nu als een verrassing bij de jaarrekening uit de hoge hoed komen vallen).
- Alle meevallers moeten naar de algemene reserve gaan; de reserve grondexploitatie moet alleen gebruikt worden voor gereserveerde uitgaven of geplande tekorten op grondexploitaties (met andere woorden: in de reserve grondexploitatie moeten geen verborgen reserves zitten naast de algemene reserve).
- Reken u niet rijk met de incidentele meevallers: beoordeel jaarrekeningen en toekomstige programmabegrotingen vooral op structurele uitgaven en inkomsten; hiervoor is het van belang om dit structurele overzicht ook in de toekomst op te nemen in de programmabegrotingen. Een overzicht van structurele inkomsten en uitgaven over de afgelopen jaren is op verzoek van de raad in de maak en binnenkort beschikbaar.
- Neem met inachtneming van bovenstaande gegevens verantwoorde besluiten over de perspectiefnota, die in juni aan de orde komt.

Einde casus

Antwoord op de twee vragen.

1) wat is het dilemma?

Gemeenteamtbenaren aan wie deze casus voorgelegd is, noemen als dilemma: B&W heeft ten opzichte van de raad de (beleids-)voorbereidende en uitvoerende rol en bereidt in die zin ook de begrotingsstukken voor. Heeft een raadsgriffier ruimte om ongevraagd de raad van inhoudelijk advies te voorzien daar waar dit een taak is die des colleges behoort te zijn? Waar ligt de grens tussen 'technische' advisering en politiek-inhoudelijke advisering? Aldus deze ambtenaren aan de kant van B&W.

2) welke type griffier herkent u in deze casus?

De raadsgriffier van de fictieve gemeente Kwalingen, die auteur is van vorengenoemd stuk, adviseert zijn raadsleden inhoudelijk. Let op de normatieve uitspraken die hij doet ten aanzien van de inhoud van de mededeling van B&W aan de raad. Het gaat hier dus om het politieke type griffier.

3) wordt dit type gewaardeerd door raad en college?

Deze griffier van Kwalingen, een fictieve naam voor een bestaande wat kleinere (maar eerdere gefuseerde) gemeente in Nederland, wordt 'zeer gewaardeerd door de raadsleden, met name ten aanzien van zijn kundigheid en inzet'. Aldus een raadslid, dat elders ambtenaar is. In het college van B&W wordt daar vaak anders over gedacht: 'lastig en loopt B&W voor de voeten'; 'staat tussen raad en college'.

We kunnen de vier types griffiers nu in een overzichtsfiguur plaatsen.

Fig. 1: Typen raadsgriffiers en hun opvatting over politiek

<i>Typen raadsgriffier</i>	<i>Opstelling van griffier</i>	<i>Opvatting van politiek</i>	<i>Impliciet uitgangspunt</i>
<i>Legalist</i>	Raad moet maar informatie en ondersteuning vragen.	Raad is de representatieve kern in de lokale democratie.	Gemeentewet is het referentiepunt.
<i>Incrementele veranderaar</i>	Raad een paar stappen voor zijn.	Je kunt raad handreikingen doen.	Het kan altijd anders dan het gaat.
<i>De democraat</i>	Van buiten naar binnen werken.	De link tussen samenleving en raad is de kern.	De Tweede Kamer houdt spiegel voor hoe het ook kan, zoals reageren op berichten in media.
<i>Politiek-inhoudelijke griffier</i>	Inhoud van stukken bestuderen en advies voorbereiden.	De raad moet je inhoudelijk steunen; goede oppositie is van gewicht.	Zonder tegenwicht kan een democratie niet bestaan.

Dilemma-overzicht

Welke dilemma's voelen de verschillende griffierstypes nu wel of niet? Wij geven hier een eerste aanduiding van de eerder genoemde dilemma's. We zijn nagegaan of de types van elkaar verschillen maar accentueren dat niet steeds aan elk type slechts één antwoord is te plakken. Toch worden wel verschillen duidelijk.

Fig. 2: Typen raadsgriffiers en hun opvatting over dilemma's

Dilemma's voor raadsgriffiers	Typen griffiers			
	Legalist	Incrementele veranderaar	Democraat	Politiek-inhoudelijke griffier
1. Moet een griffier wel of niet meedenken over de vraag of een fractie een mix aan stijlen van raadsleden heeft?	Geen echte zaak van griffie	Ja, wel taak	Ja, zeer zeker	Misschien
2. Moet een griffier meegaan in de wereld van verantwoordingsdocumenten en managementinstrumenten of juist het eigene van politiek zoeken en fracties en raadsleden daarbij helpen	Niet taak van griffier	Ja	Ja, zeer zeker	Niet eerste zorg
3. Een griffier heeft een taak om zwakke democratisch gezindheid van ambtenaren in reactie op schriftelijke vragen van raadsleden te corrigeren of niet?	Niet	Context-afhankelijk: wellicht	Wellicht	Wellicht
4. Hoe omgaan met niet-openbare voorinformatie?	Niet	Behoedzaam	Behoedzaam	Heel belangrijk; raad hoogste orgaan
5. Moet een griffier kempnen bij elkaar halen?	Niet	Wellicht	Secundaire kwestie	Secundair
6. Moet een griffier een kadernotaproces regisseren als hij daarvoor de ruimte krijgt of niet en terughoudend zijn?	Niet	Hangt ervan af	Ja	Ja, zeker
7. Wel of geen ander type stukken na invoering van de dualisering?	Ja, bij voorkeur	Ja, zeker	Gaat om van buiten naar binnen; stukken volgen daaruit	Ja, zeker
8. Stukken moeten markeren wat aard is: ter bespreking of ...?	Duidelijkheid gewenst	Ja, is wel het minste	Ja	Ja
9. Wat te doen als de raad als een schoothondje achter het college aanloopt?; wel iets doen, niets doen?	Niks doen, raad is zelf aan zet	Hangt van raad af maar actie lijkt nodig	Actie, van buiten naar binnen kijkend en werkend	Actie, inhoudelijk gericht op inhoud

Dilemma's voor raadsgriffiers	Typen griffiers			
	<i>Legalist</i>	<i>Incrementele veranderaar</i>	<i>Democraat</i>	<i>Politiek-inhoudelijke griffier</i>
10. Wel of niet een raadsjaarverslag?	Als de raad het wil wel	Kan maar andere zaken wellicht belangrijker	Moet, transparant naar burger	Ligt voor de hand om te maken
11. Wat doet de griffier als er inspraak is maar fracties daarop niet reageren?	De raad bepaalt	Instrument is aangereikt, nu is men zelf aan zet	Advies om te reageren	Advies aan fracties om te reageren
12. Mag een griffier zelf een betrekking als raadslid hebben in een raad van een naburige gemeente of niet?	Kan wettelijk	Transparantie	Niet aan te raden	Transparantie
13. Moet de griffier slechts een coach zijn voor nieuwe raadsleden of ook voor ervaren raadsleden?; hoe- ver ga je hierin en waar houdt het op?	Kennis van wetten is nodig	Coaching op allerlei gebied nuttig	Coaching op vlak van democratische rollen nuttig	Coaching op politiek-inhoudelijk vlak nuttig: begrotingen lezen, etc.
14. Moet de griffier zich bemoeien met het wel of niet aanblijven van een wethouder?	Nee, geen taak	Eigenlijk niet, tenzij...	Niet	Misschien, hangt van casus af
15. Het maken van tegengestelde amendementen die aan de griffier worden toegeschreven	Geen taak	Doen, geen probleem	Geen taak	Ja, zeker doen
16. Het dilemma van de geschonden neutraliteit en de plaatsing in de raadszaal	Gewoon plaatsen, geen overwegingen	Pragmatisch, geen probleem bij aanvaardbaarheid	Gewoon plaatsen, niet met speciale overwegingen	Strategische plaatsing, waarom niet?
17. Kan een griffier die in een politiek verleden lid was van een landelijke partij daarvan later wel of geen last hebben, als griffier in een andere gemeente?	Geen probleem	Geen probleem	Geen probleem	Geen probleem
18. Kan een griffier van een gemeente die een samenwerkingsverband met X en Y is aangegaan gemeenteraadslid zijn van een buurgemeente die juist samenwerking met X en Y bestrijdt?	Juridisch geen bezwaar	Onhandige griffier	Onhandig	Geen probleem, tenzij...

Dilemma's voor raadsgriffiers	Typen griffiers			
	<i>Legalist</i>	<i>Incrementele veranderaar</i>	<i>Democraat</i>	<i>Politiek-inhoudelijke griffier</i>
19. Het dilemma van het plaatsen van een brief op de raadsagenda	Juridisch kan het	Ja, tenzij... Per geval bezien	Ja, tenzij... Per geval bezien	Ja, tenzij...
20. Het dilemma van de adviseur die geen adviseur mag zijn	Raads-voorzitter tips geven	Raads-voorzitter influisteren; pragmatisch handelen	Pragmatisch handelen	Pragmatisch handelen
21. Het reuzendilemma van Calimero: de griffier gelijkwaardig in de driehoek?	Namens hoogste bestuur optreden...	Relatie opbouwen, namens hoogste bestuur handelen; power play als het moet	Namens hoogste bestuur handelen; power play als het moet	Power play als het moet
22. Dilemma van collegialiteit: dingen zien waarmee je wel of niets kunt of moet of waar je toch formeel achterheen gaat?	Altijd uitgaan van juridische positie: raad hoogste	Raad hoogste; Actieve informatieplicht van college. Bij twijfel in presidium en 3-hoek.	Actieve informatieplicht van college naar raad	Presidium, daarna driehoek.
23. De raad die werkgever is en de burgemeester die zich werkgever waant	Raads-voorzitter treedt namens raad op tenzij...	Raads-voorzitter treedt namens raad op tenzij.. Pragmatisch bezien	Raads-voorzitter treedt namens raad op tenzij...	Raads-voorzitter treedt namens raad op tenzij...
24. De vergeten eindverantwoordelijke: de griffier heeft een eigenstandige positie maar wordt ook weer onderdeel van besluiten over personeelsbeleid en dergelijke. Waar kan de griffier meeliften en waar is onderscheid nodig?	Eigen begroting	Pragmatisch, eigen begroting overwegen	Pragmatisch	Pragmatisch

Er zijn altijd wel dilemma's waarvan de afwikkeling minder wordt beïnvloed door de stijl van de griffier en meer door de aard van de zaak zelf. We geven een voorbeeld.

Casus 25: de motivering voor het wegblijven van een raadsfractie uit vergadering.

Dilemma: Moet een griffier de aan hem/haar mondeling gegeven reden tot afmelding van een gehele raadsfractie voor de raadsvergadering letterlijk aan de raad melden bij het begin van de raadsvergadering of doorgeven aan de raadsvoorzitter.

De casus luidt als volgt. Er speelt al ruim twee jaar een politiek verschil van mening in de raad over de kwaliteit van een lid van het college van B&W. De meerderheid van de gemeenteraad stelt dat de betreffende wethouder goed functioneert en dat het probleem in het college ligt. Een minderheid en de rest van het college wijzen er op dat de betreffende wethouder helaas niet geschikt is voor de functie. Na een periode van rust in dit debat, valt deze wethouder uit als gevolg van privé-omstandigheden. De oorzaak van het tijdelijk niet kunnen functioneren wordt door de verschillende kampen echter anders uitgelegd. Zijn het wel privéomstandigheden of is er animositeit in het college? Daarover bestaat veel onduidelijkheid omdat de wethouder die privé-omstandigheden niet op tafel heeft gelegd. Er is dus volop kans op geruchtvorming. Na enkele weken is het dan toch zover dat er achter de schermen, na het formeel uitgesproken te hebben in de raad, gewerkt wordt aan een oplossing.

Die gaat niet de kant op die de betrokken kritische fractie wil. Deze fractie wil door het wegblijven uit een raadsvergadering de situatie verder laten escaleren. De fractie zal naar verwachting ook niet in staat zijn een mogelijke oplossing te blokkeren.

Gevraagd naar de reden van afwezigheid van de hele fractie, wordt aan de griffier als reden voor de afmelding gegeven: 'Het stinkt in de raad en wij willen even uit de stank zijn'. Wat moet de griffier nu doen of laten?

De griffier kan ten spoedigste voorafgaand aan de vergadering de raadsvoorzitter inlichten zodat die zich hierop kan bezinnen. Is hier echter geen tijd voor of wil de raadsvoorzitter zich hieraan niet branden, dan kan hij of zij als raadsvoorzitter doen of zijn neus bloedt. De raadsvoorzitter laat de griffier meedelen dat een fractie verhinderd is en geen schriftelijke reden voor het wegblijven heeft gegeven. In de werkelijkheid van deze casus heeft de griffier pro-actiever gehandeld. Op de vraag of als reden voor afmelding gemeld moest worden 'het stinkt in de raad en wij willen even uit de stank zijn', werd aangegeven dat dit een probleem van de griffier is dat hij zelf maar op moet oplossen. De griffier besluit om te melden: 'afwezig met bericht van verhindering de raadsleden x, y en z'. Dat is neutraal. Als deze fractie zelf alsnog een persbericht wil uitgeven, dan moet de fractie dat zelf weten. De griffier heeft ook de mogelijkheid om na de raadsvergadering de raadsvoorzitter de suggestie aan de hand te doen de betreffende afwezige fractie uit te nodigen voor een gesprek. 'Baat het niet dan schaadt het niet', kan de griffier suggereren.

15. Oefenen

We gaan nu eens spelen met enkele aspecten van de vier griffierstypen en dilemma's.

Vraag A:

A 1) Hoe zou u het navolgende in de memo opgeroepen dilemma typeren?

A 2) Zou er verschil zitten in het omgaan met het volgende dilemma tussen de vier griffierstypen: de legalist; de pragmatisch veranderaar; de democraat en de politiek-inhoudelijke griffier? M.a.w. ziet u van deze typen iemand dit advies voor de raad opstellen?

Lees de volgende memo

Aan: Raadsleden

Van: Jimmy Caspera, raadsgriffier

Cc College en MT

Datum: 6 november 2008

Betreft: Advies over programmabegroting 2009

Beste raadsleden en fractievolgers,

Hierbij geef ik u enkele adviezen over de programmabegroting 2009. Het is aan de fracties om af te wegen of u mijn adviezen bruikbaar acht of niet.

1. Solide begroting

De raad en het college hechten aan een solide begroting. Hiertoe is solide geraamd en zijn een aantal extra posten gevormd zoals de incidentele stelpost van € 150.000 in 2009 en € 75.000 voor 2010 voor een afname van de rijksuitkering bij een economische recessie. Daarnaast sluit de programmabegroting voor de komende vier jaren ook elk jaar positief. Maar er zit

ook nog een zwakke plek in de programmabegroting: er is naast de bestaande stelpost van € 100.000 onderuitputting renteresultaat nu ook structureel een stelpost van € 150.000 per jaar opgenomen voor onderuitputting op de uitgaven. Uit de gemaakte analyse over structurele/ incidentele voor- en nadelen in de afgelopen vijf jaar blijkt dat de onderuitputting soms een overwegend structureel effect heeft en soms overwegend incidenteel. Een structureel nadelig effect werkt door in de jaren daarna en vermindert daarmee de begrotingsruimte voor de komende jaren. Het college stelt voor om halverwege elk jaar de balans op te maken en bij onvoldoende onderuitputting in de rest van het jaar nog te bezuinigen door het vertragen van investeringen en uitgaven voor groot onderhoud, inhuur van expertise en ziektevervanging. Dit zijn alle incidentele besparingsmogelijkheden, die vaak bij bijsturing nauwelijks nog iets opleveren in het lopende jaar. Deze extra stelpost van € 150.000 per jaar vermindert mijns inziens de solide basis van de begroting. Mijn advies is dan ook dit bedrag te verminderen tot € 50.000 .

2. Bezuiniging op de bibliotheek

De voorgestelde bezuiniging op de bibliotheek van € 25.000 in 2011 en € 43.000 vanaf 2012 is 10 % van het subsidiebudget voor de bibliotheek. De bibliotheek heeft aangegeven dat deze bezuiniging kan leiden tot een vermindering van de openingstijden van de bibliotheek in Monteban en Montebanholt, of tot het wegvallen van de bibliotheekbus in Zeeweerd. De bibliotheek heeft wel oren naar het onderdak bieden van de Vraagwijzer in de nieuwbouw van de bibliotheek in Monteban. Blijkbaar is er dus ruim in de m2 gebouwd. Als het onderbrengen van de Vraagwijzer ongewenst is, wat ik verwacht, dan kan ook gekeken worden naar het medegebruik van de ruimtes door derden. Daarnaast is een verhoging van de abonnementen voor volwassenen of de uitleentarieven per uitlening een goed alternatief. Mijn advies is om de bezuiniging nu als kader te accepteren, maar de invulling van de bezuinigingen eerst af te wachten. Daar is ook nog enige tijd voor.

3. Bezuiniging op onderwijs en levensbeschouwelijke vorming

Bekostiging van de onderwijsgebouwen is voor de gemeente, bekostiging van het onderwijs is in de regel voor het rijk. De bekostiging van het de schoolbegeleiding en het levensbeschouwelijk onderwijs was lange tijd een vreemde eend in deze bijt. Een ombouw van de schoolbegeleidingskosten naar locale educatieve agenda past in de rijksonderwijsontwikkelingen, waarbij schoolbesturen in toenemende mate meer vrijheid en dus ook verantwoordelijkheid hebben hoe zij hun onderwijsbudgetten willen besteden en hoe zij daar ook efficiënter mee om kunnen gaan.

De levensbeschouwelijke vorming op openbare basisscholen aan de hoogste twee groepen is van een andere orde: het rijk vergoedt dit niet, ondanks herhaalde pleidooien uit het onderwijsveld en vanuit de Tweede Kamer. Scholen mogen wel het vak “kennismaking met levensbeschouwingen” geven, maar openbare scholen mogen zelf geen levensbeschouwelijke vorming (naar keuze godsdienstonderwijs of humanistisch vormingsonderwijs) geven. € 10.000 van de jaarlijkse subsidie van € 37.000 wordt nu niet gebruikt. Dus op dit bedrag kan zonder nadelige effecten worden bezuinigd. Op dit ogenblik wor daadwerkelijk op school De Wijze Uil aan drie groepen godsdienstonderwijs en/of humanistisch onderwijs gegeven gedurende 32 weken per jaar. Op de Toverkring wordt aan 5 groepen godsdienstonderwijs/ humanistisch vormingsonderwijs gegeven. Vergoeding van alleen deze lessen in de toekomst vraagt een jaarlijks subsidiebedrag van € 15.000 . Op deze wijze kan structureel € 22.000 bezuinigd worden. De subsidiering van documentatie, begeleiding van onderwijsteams e.d. kunnen schoolbesturen zelf voor hun rekening nemen.

4. Extra kosten brandweer

In de perspectiefnota was aangegeven dat de brandweer structureel € 60.000 per jaar meer nodig heeft: € 48.000 per jaar voor hogere lasten en € 13.000 meerkosten van een extra formatieplaats. De brandweer van Montebanholt gaat per 1 januari a.s. samen met de brandweer van Wozendamme. Tot nu toe is er niet uitgegaan van efficiencyverbeteringen door deze samenvoeging. Daarnaast heeft het college in een raadsmedede-

ling over de toekomst van de veiligheidsregio Karolingen-Zuid aangegeven, dat zij gaat regionaliseren tot één regionale organisatie en daarvoor van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bedrag ontvangt van € 700.000 als voorbereidingskosten en € 800.000 incidenteel bij het realiseren daarvan. Ook daarbij moet worden ingezet op efficiency voordelen naast kwaliteitsverhoging. Vooruitlopend hierop zou op structurele kosten van de brandweer een efficiency voordeel ingeboekt kunnen worden van € 20.000 per jaar of kunnen de meerkosten van een extra formatieplaats door het college desgewenst bekostigd kunnen worden uit de gereserveerde vijf extra formatieplaatsen in het kader van de organisatieontwikkeling. Ook de brandweerontwikkelingen mogen onder deze post vallen.

Ik wens u veel wijsheid en inspiratie toe bij uw verdere voorbereidingen voor de komende raadsbegroting.

Jimmy Caspera, raadsgriffier

Einde van de casus

Antwoord op vraag A:

A1) De vraag luidde: *Hoe zou u het navolgende in de memo opgeroepen dilemma typeren?* Ons antwoord luidt: het dilemma van het wel of niet geven van inhoudelijk advies. Kan de griffier een inhoudelijk advies geven of niet?

A 2) De vraag luidde: *Zou er verschil zitten in het omgaan met het volgende dilemma tussen de vier griffierstypen: de legalist; de pragmatisch veranderaar; de democraat en de politiek-inhoudelijke griffier? Met andere woorden: ziet u van deze typen iemand dit advies voor de raad opstellen?*

Het antwoord: Er is inderdaad verschil in de omgang met dit advies tussen typen griffiers. Het is zonder twijfel de *politiek-inhoudelijke griffier* die dit advies opstelde. Dit griffierstype doet dit keer op keer zo. Deze aanpak

wordt zeer gewaardeerd in de betreffende gemeente Monteban.
Hoe anderen zich opstellen?

De *legalist* onder de griffiers is de tegenpool van de politiek-inhoudelijke griffier. De legalist geeft géén inhoudelijk advies als het genoemde. Hij distantieert zich hiervan nadrukkelijk. De fracties kunnen volgens de legalist wel ambtelijke bijstand vragen om de begroting door te kammen maar het is niet het werk van de griffie. Een griffie kan desgevraagd ambtelijke ondersteuning ‘regelen’ maar gaat niet zelf proberen alle collegestukken te doorgronden. Daar is een griffie gewoon veel en veel te klein voor.

De *pragmatisch veranderaar* onder de griffiers zal incidenteel, in een heel gewichtige zaak, misschien zo’n advies zelf formuleren maar deze griffier benadrukt de tijds- en contextafhankelijkheid. Hij zal in actie komen als fracties dit vragen en zich de vingers hieraan, aan een inhoudelijk advies over de begroting, niet makkelijk willen branden. Zeker niet in een gepolitiseerde context met felle en soms ook persoonlijke aanvallen, waarbij op de man gespeeld wordt.

De *democratisch gerichte griffier* heeft al helemaal niet veel op met dit advies. Dit is zijn *‘finest hour’* niet. Dit advies bevordert namelijk niet de interactie tussen samenleving en raad. De samenleving zit niet te wachten op hoogstaande debatten over een begroting. De burgers willen altijd weten wat ze opschieten met een begroting. Wat betekent het in de gemeente, wat komt er van de grond en wat wordt geblokkeerd, als de raad van het budgetrecht gebruik maakt en een begroting vaststelt? En sporen de maatschappelijke voorkeuren met de voorkeuren van de raad. In interacties op dit vlak is deze griffier geïnteresseerd.

Vraag B

De vraag luidt: *Wat doet een griffier als hij of zij hypernervuus wordt van een dilemma, bijvoorbeeld een dilemma dat hier niet genoemd is?*

Antwoord op vraag B: De volgende mogelijkheden bestaan: bespreking in de eigen griffiestaf, raadpleging van een collega-griffier, overleggen met de raadsvoorzitter, aan de orde stellen in het raadspresidium? Er zelf mee rond blijven lopen, lijkt niet verstandig en handig.

Vraag C

De vraag luidt: *Mag een griffier een extern onderzoeksrapport gebruiken dat de griffier van een anonieme afzender heeft ontvangen? En hoe dan te werk te gaan?* Of mag een griffier, die werkt voor het hoogste bestuurlijke orgaan, de gemeenteraad, alles gebruiken wat hij vindt of ontvangt en het college is gepasseerd? Immers, het college heeft een actieve informatieplicht.

Lees de volgende casus en geeft aan of de griffier het onderzoeksrapport naar de gemeenteraad kan sturen of wat hij anders kan doen. Wat zou u doen of laten?

Casus: Een extern onderzoeksbureau heeft onderzoek X verricht in opdracht van het college van B&W. In het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is bepaald dat het rapport drie maanden na aflevering bij de opdrachtgever openbaar is. Deze datum is inmiddels met twee maanden overschreden. Het college van B&W heeft het verslag binnen drie maanden behandeld maar al enkele maanden achtergehouden (en nog steeds), althans het heeft de griffie niet bereikt. Mogelijk omdat het een vernietigende uitkomst bevat over het succes van een collegespeerpunt. Dat is het gerucht dat de griffier enkele dagen terug bereikte. De griffier weet dat het rapport in het college van B&W behandeld is, want hij ontvangt altijd de collegeagenda, maar hij verbaasde zich er al over dat hij het rapport niet ontving en het niet op de raadsagenda kon plaatsen. De griffier heeft er de raadsvoorzitter wel in de wandeling over aangesproken, en ook kort in het driehoeksoverleg met de raadsvoorzitter en de gemeentesecretaris, maar hij ontvangt nog steeds geen rapport. De griffier vraagt zich af wat er aan de hand is. Maar voordat hij opnieuw actie kan onder-

nemen, komt er bij de griffie een exemplaar van het onderzoeksverslag binnen, zij het dat de afzender anoniem is. Heeft iemand gelekt? Een bepaalde bijlage ontbreekt.

Wat moet de griffier in dit geval doen of laten?

Antwoord op vraag C:

We noemen enkele mogelijkheden:

- a. Niets doen.
- b. Het ontvangen rapport (zonder bijlage) direct doorsturen naar de leden van het raadspresidium met de vraag of dit zo op de raads-agenda kan, of eerst nog naar een commissie moet, of er eerst nog een collegebrief bij moet.
- c. Het rapport direct op een openbare website van de griffie plaatsen.
- d. Het rapport direct doorsturen naar de raadsleden en nog niet op de website plaatsen.
- e. Het rapport voor raadsleden ‘ter inzage’ leggen (er kan immers nog een college standpunt volgen).
- f. Contact opnemen met de raadsvoorzitter dat het rapport is ontvangen, dat het in het raadspresidium aan de orde moet komen en de vraag of er nog een collegebrief komt, en zo ja, wanneer die komt in verband met de verzendingsdatum van stukken naar het presidium en de raad.

Overwegingen bij de alternatieven:

- a. *Het rapport lezen en verder even niets doen.* Overweging: Omdat de griffier het rapport anoniem ontvangt, aarzelt hij om het door te sturen naar presidium of direct naar de raad. Mogelijk ontvangt hij het rapport over enkele dagen officieel van of via de gemeentesecretaris, al of niet voorzien van een collegestandpunt. Dat zou zomaar kunnen. Vooral rustig blijven. *Commentaar:* Deze griffier is terughoudend en wacht af.
- b. *Het ontvangen rapport (zonder bijlage) direct doorsturen naar de leden van het raadspresidium met de vraag of dit zo op de*

raadsagenda kan, of eerst nog naar een commissie moet, of er eerst nog een collegebrief bij moet. Over de bijlage rept de griffier niet. Een reden hiervoor is dat aarzeling verkeerd is. Overweging: Dit alternatief is mogelijk. Er moet immers vaart gehouden worden. Het heeft al veel te lang geduurd voor de raad het rapport ontving maar de griffier wil niet solitair opereren want dan delegitimeert hij zichzelf mogelijk. Dan helpen ambtenaren hem in de toekomst minder en krijgt hij verwijten van wethouders. Dus behandelen in het presidium want daar zit ook de collegevoorzitter bij. Geen risico's. *Commentaar:* Deze griffier is wat meer activistisch en zelfbewust dan de reactie volgens de eerste aanpak onder a maar de griffier zorgt door het presidium in te schakelen wel voor rugdekking.

- c. *Het rapport direct op een openbare website van de raadsgriffie plaatsen.* Overweging: De griffier denkt: 'Openbaar is openbaar, hij ziet de datum in het rapport staan en denkt "ik ga niet steeds bezien of een rapport een begeleidend briefje of kattedelletje kent"'. Niet kleinzerig zijn. De griffier weet dat het geen foprapport is omdat het in het college behandeld is. *Commentaar:* Deze griffier heeft veel durf, zal mogelijk werkzaam zijn in een niet erg politiek gevoelig context of in een grote stad, en sterk democratisch zijn ingesteld en op transparantie gesteld.
- d. *Het rapport direct doorsturen naar de raadsleden. En nog niet op de website plaatsen.* Overweging: Het rapport zal tevoren nog wel even in het raadspresidium aan de orde komen. De griffier waant zich zeker van zijn sterke positie omdat hij het rapport al twee keer bij de raadsvoorzitter onder de aandacht bracht. De overweging is hier: de griffie moet niet met zich laten sollen. *Commentaar:* Dit is de reactie van een politiek-inhoudelijke griffier die denkt en weet dat hij primair voor de raad werkt en daarnaar handelt. Eerst komt de raad, dan het volk. Dus nog niks op een website.
- e. *Het rapport voor raadsleden 'ter inzage' leggen (er kan immers nog een college standpunt volgen).* Overweging: De griffier denkt dat dit kan. Dan treedt hij wat terughoudender op en voert zelf geen actieve open

baarheidspolitiek. Het college zal hem weinig kunnen verwijten omdat het rapport niet direct naar raadsleden is verstuurd en niet op een web site is geplaatst. De raad kan hem ook niets verwijten want het wordt ter inzage gelegd. Er is nog geen collegebrief klaar, kan de griffier altijd zeggen. Daarom maar terughoudend met de openbaarheid.

Commentaar: Dit is de reactie van een griffier die weet dat hij voor de raad werkt maar ook behoedzaam moet zijn. Hij denkt: 'Och, het is een onderzoeksrapport; belangrijk maar niet overdrijven. *Als de coalitie er niks mee wil, verandert er toch niets.*' Hij zal ongetwijfeld dit item even meenemen in de komende vergadering van het raadspresidium.

- f. De griffier kan ook contact opnemen met de raadsvoorzitter *dat het rapport is ontvangen, dat het in het raadspresidium aan de orde moet komen en de vraag of er nog een collegebrief komt, en zo ja, wanneer die komt in verband met de verzendingsdatum van stukken naar het presidium en de raad.* Overweging: dit is een grotendeels technisch-procedurele opstelling, waarbij de griffier geen kneuzingen zal oplopen. De griffier laveert hier behendig tussen de klippen door zonder zich met de inhoud bezig te houden. *Commentaar:* De griffier werkt hier sterk samen met de raadsvoorzitter en drukt deze met de neus op de feiten. De griffier is ondersteuner en zelf geen raadsvoorzitter.

Voor elk van deze oplossingen is wel iets te zeggen, maar uit het oogpunt van overlevingsgedrag van de griffier en tegelijk het opkomen voor de raad zal het werken buiten het raadspresidium en de raadsvoorzitter om zeer onverstandig zijn. Openbaarmaking van een rapport is politiek geladen. Dat het college het rapport heeft achtergehouden kan leiden tot moties van wantrouwen en kwalificaties als 'eens en nooit meer'.

16. Reflectie: de griffier balancerend op het koord tussen verandering en conservatisme

Aanzet tot verandering

Hoe kan een griffier zichzelf nu vooruit helpen als hij zich wil ontwikkelen en zijn gemeenteraad verder wil brengen dan de bestaande praktijken? Heeft deze griffier, die we de ‘progressieve’ griffier noemen, dan wat aan bezinning op de typen griffiers en de eventuele verschillen in de omgang met dilemma’s in het eigen functioneren die we behandelden?

Wie verder wil komen, heeft natuurlijk iets aan het vergelijkende gezichtspunt. Griffiers kunnen zich afvragen: *wie ben ik en wie wil ik zijn?* Een griffier kan zich de vraag stellen: *‘ik doe het wel zo maar als ik kijk naar hoe anderen ermee omgaan, kan ik het eigen gedrag misschien ook wel aanpassen?’* Zo gezien, kan reflectie op dilemma’s aanzetten tot verandering.

Aanzet tot conservatisme?

We verhalen niet dat kijken naar genoemde dilemma’s ook iets conservatiefs lijkt te (kunnen) hebben. Dilemma’s gaan immers over wat zich al aangediend heeft, dus wat zich voordeed in een gemeente. Dilemma’s gaan over de bestaande praktijk. Een voorbeeld. De introductie van nieuwe praktijken in het functioneren van de raad van Almere, zal nieuwe dilemma’s voor een griffier opleveren. Een radicale vernieuwing zal leiden tot handelingen met nieuwe dilemma’s die elders nog niet bekend zijn. Metaforisch gezien, wie ver wil springen, moet een andere polsstok aanschaffen dan die waarmee griffiers tot nu toe hun sprongen maakten. Een zich bezinnende griffier moet zich dus de beperkingen van bezinning op bestaande dilemma’s realiseren.

Casus 26: Het dilemma van de injectie van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden

Het dilemma van afwachten of actief zijn in het organiseren van hoorzittingen door raadscommissies zodat de gemankeerde rol van raadsleden als volksvertegenwoordigers meer inhoud krijgt

We spreken een raadsgriffier van een grote stad. Hij ziet tal van fracties in de raad die elk op *hun manier* tegen de stad, en de problemen en uitdagingen daarin aankijken. Ze doen hun best, de een meer dan de ander. Maar het geheel is *te weinig* en *te ongeorganiseerd*. De fracties verzamelen doorgaans *niet* samen feiten en meningen alvorens zelf een voorlopig standpunt te bepalen maar handelen *solitair*. Het is met fracties ‘ieder voor zich’. Van een *gerichte* en *doelmatige consultatie* van betrokkenen en van deskundigen in moeilijke of makkelijkere dossiers is geen sprake. Sommige raadsleden menen dat het contact met burgers eigenlijk uitsluitend *een zaak is van het college*. Dat zijn de ‘bestuurderstypes’ onder de raadsleden. Ze hebben nauwelijks een boodschap aan de imperatief om erop uit te trekken, om werkbezoeken af te leggen of een hoorzitting te houden. De griffier redeneert echter anders. Hij vraagt zich af:

‘hoe kan een raadsfractie van zeg twee, drie personen in hemelsnaam zich de vraagstukken van een gehele stad van meer dan 100.000 inwoners zelfstandig eigen maken en tot een afweging komen in dossiers die anders is dan stukken van het college lezen?’

Of iets bescheidener, hoe zou dat ten aanzien van een beperkter aantal kernvraagstukken kunnen, die een fractie van belang vindt? *‘Elke fractie doet maar wat’*, denkt de griffier zonder het hardop te zeggen. Het geheel is *te veel gepruts, te amateuristisch*. De fracties zijn overvraagd. Ze kunnen helemaal niet de stad als geheel besturen of het gedrag en non-gedrag van het college controleren. Tenminste als men verwacht dat ze wezenlijk wat anders doen dan stukken lezen en becommentariëren en vooraf in een fractie bespreken. De raadsfracties zijn gruwelijk ‘in nood’, meent hij, omdat ze van de rol van volksvertegenwoordiger weinig ‘bakken’. *‘In nood’*, zo erg is het, meent hij, want er wordt immers niet met waardigheid en veel waardering over raadswerk gesproken.

Een recente analyse van *de staat van de dualisering* in zijn stad toonde het ook weer eens aan. Hij, als griffier, zag zijn beeld bevestigd. *‘De rol van*

raadsleden als echte volksvertegenwoordiger komt niet uit de verf, stond in het rapport. Raadsleden sluiten zich teveel in het gemeentehuis op, uitzonderingen daargelaten. En dat is in menig stad zo. En als burgers inspreken op een raadsvergadering, in de vooravond, reageert geen enkele fractie later die avond daarop of haakt erop in. Maar moet dat zo blijven? Dan glijden we af naar een raad die op den duur ingekrompen wordt tot een *raad van toezicht*. Of burgers leden van zo'n orgaan dan nog willen kiezen? De griffier wil dit proces tot staan brengen, zo mogelijk ombuigen. Wat kan de griffier doen om de rol van de raad en raadsleden als *volksvertegenwoordiger* (wat tot uiting kan komen in signalering van feiten en meningen en van de aard van meningsbotsingen en in controle) aan te jagen?

Geen actie: Er is van alles wat hem weerhoudt van direct handelen. Moet hij als griffier niks doen omdat raadsleden en fracties *zelf* uitmaken wat ze doen en laten? Dat denkt hij wel eens. Hij moet ook *niet belerend* optreden naar raadsleden en fracties, houdt hij zich voor. Hij heeft ook genoeg werk te doen, is een tweede gedachte die hem te binnen schiet. En hij denkt, als derde overweging, dat raadsfracties het maar niet zomaar eens worden over hoe het *samen* verder moet met die rol van volksvertegenwoordiger of *hun eigen traditie beklemtonen*. Een stijl van optreden is al politiek, dat hoort erbij.

Wel actie: Van de andere kant, hij zou *actief kunnen worden*. Tenslotte heeft hij een sterk voorbeeld voor handen. De Tweede Kamer laat commissies hoorzittingen houden, als dat nodig is. Waarom gebeurt dat in zijn gemeente nog niet? Zijn de thema's dan zo simpel, dat dit niet nodig is? Is alles al gezegd voordat het college met een voorstel komt? Zijn alle feiten dan altijd in kaart gebracht rond, ik noem maar, coffeeshopvraagstukken, rond experimentele wietteelt en gedogen? Dat zou in sommige gevallen zeker zo kunnen zijn. Maar de griffier verbaast zich erover dat het laatste jaar niet één hoorzitting is gehouden. De griffier meent dat hij toch best eens een balletje kan opwerpen om raadsleden meer te pushen naar hun rol als volksvertegenwoordiger te kijken. In plaats van het college voort-

durend de maat te nemen, zou men toch best ook eens naar zichzelf mogen kijken.....

Moet hij de fractieleiders eens een voor een spreken en hen zijn dilemma voorleggen, alvorens dit vraagstuk aan te kaarten in het raadspresidium of in het periodiek overleg van raadsvoorzitter en griffier met commissievoorzitters? Kan hij aankaarten dat hij als griffier met lede ogen aanziet dat de fracties als geheel zich niet organiseren om samen een vraagstuk te verkennen, zoals ook commissies uit de Tweede Kamer doen? Die Kamercommissies nodigen rond een bepaald vraagstuk mensen gericht uit, deskundigen en soms ook belangenbehartigers. Dan krijgt zo een Kamercommissie dan ambtelijke ondersteuning voor. Dat is dus *handig* van die commissieleden. Ze laten zich *ondersteunen* en dat bederft hun vermogen tot eigen- politiek gekleurd- oordeelsvermogen helemaal niet. Fracties staan natuurlijk in een partijtraditie, dat snapt hij ook wel. En hij ziet en hoort dat de SP het contact met burgers op *haar manier* wil onderhouden. De SP is min of meer ontstaan als een actiepartij. Dus dat stijl al een politiek statement op zich is, begrijpt hij.

De griffier weet dat sinds de invoering van de dualisering fracties en fractieleden een rol hebben in het signaleren van zaken die via de inspraak en interactieve beleidvormingsroute naar en van het college van B&W blijven liggen. Er ligt dus wat om op te rapen. En raadsleden moeten volksvertegenwoordiger willen zijn. Dat zegt iedereen die op de een of andere manier te maken heeft gehad of nog heeft met de dualisering. De Groningse hoogleraar Elzinga zei het, minister Remkes zei het. Raden zouden hun blik *veel meer naar buiten* moeten richten en niet alleen of als in een automatische reflex steeds naar binnen. Raden zouden in gesprek moeten met burgers, organisaties over zaken die maatschappelijk als serieus, gewichtig en relevant beleefd worden en volgens een raadsagenda of commissieagenda prioriteit hebben. In zekere mate gebeurt dat ook wel. Er is een PvdA-fractie die uit een persoon of vier bestaat, die drie items per jaar opvoert en daar dan de tanden inzet. Daarvoor gaat men letterlijk de straat op en er wordt

wat over uitgezocht en opgeschreven. Maar wat is nou een actie over *slechts drie onderwerpen* waard, wetend dat in een stad elk jaar wel een paar honderd vraagstukken spelen, als het er niet veel meer zijn. Dat een fractie bepaalde zaken wil laten liggen, omdat hen dit als sociaal - democraten, christen -democraten, liberalen of als representant van een zuiver lokale lijst niet interesseert, wenst hij niet als argument te aanvaarden. Rellen, verkeersveiligheid, betaald voetbalbeleid, veiligheid en leefbaarheid, winkelvoorzieningen, parkeerbeleid, grondpolitiek en al die andere onderwerpen, er moet altijd een standpunt over worden ingenomen.

Het dilemma is nu voor hem duidelijk: *hij kan niet bij de pakken neerzitten*. Er is ook nog zo iets als een democratisch eergevoel. Hij moet dit aankaarten. Hij begint om dit te agenderen met individuele gespreken met commissievoorzitters. Hij wil zekerder staan alvorens de raadsvoorzitter hierbij te betrekken.

Hoe ging het in een andere gemeente?

Een griffier meldt: ‘Op initiatief van de raad, na een motie van de fractie van de PvdA, is een hoorzitting gehouden over opvang en overlast (actualiteit: Domushuis en Exodushuis). De uiteindelijke bedoeling was te bezien of het instrument van een hoorzitting in de toekomst meer gebruikt kan of moet worden.

De raad heeft met steun van de griffie snel en efficiënt gehandeld. De hoorzitting liep “perfect”. Alom tevredenheid over deelname en informatie. De evaluatie van het proces en van de inhoud was positief. Echter de passieve en ronduit ongeïnteresseerde wijze waarop deelgenomen werd aan de evaluatie was voor de griffie aanleiding op te merken dat het onderwerp kennelijk zijn (politieke) actualiteit verloren had. De positieve ervaring werd niet omgezet in een inbedding van hoorzittingen in de praktijk van het raadswerk. Afsproken is alleen dat in voorkomende gevallen steeds opnieuw bezien wordt of hoorzittingen nuttig of nodig zijn. ‘*Een mooi initiatief met goede resultaten gestrand in de strooppot*’, zegt de griffier. En: ‘Och ja, dat is nu eenmaal politiek!’

Literatuur

- Aardema, H., *Verbindend leiderschap*, Elsevier, Den Haag, 2004.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Bruning, H. & P. Strijp, *Dilemma's aan de top – Topmensen in de publieke en semi-publieke sector over integriteit*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden, *Van werklust naar werklust – Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog)leuker te maken*, Den Haag, mei 2008.
- Deschouwer, K. en M. Hooghe, *Politiek*, Boom, Den Haag, 2008.
- Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga en J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Engels, J.W.M., De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 5, pp. 12-29.
- Fleurke, F., *Organische bijstand*, Min van BZK, Den Haag, 2008.
- Gemeentewet.
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid – Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft, 2007.
- Hampden-Turner, C. en A. Trompenaars, Culturele dilemma's met elkaar verzoenen, in: *M&O*, maart/april 2000, pp. 7-27.
- Hendriks, F., *Vitale democratie*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Hoogerwerf, A., *Het verval van de politiek – Evenwichtsstoornissen bij blijvende dilemma's van waarden*, UTwente, Enschede, 1993.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen, 1995.
- Hulst, M. van, *Town Hall Tales – Culture as storytelling in local government*, Eburon, Delft, 2008.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2006.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

- Korsten, A.F.A. en J.W.Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering in Heerlen*, Heerlen, mei 2005.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Heerlen, 2004.
- Korsten, A.F.A., *Stijlen van raadsleden*, Heerlen, 2008, paper.
- Kuypers, G., *Grondbegrippen van politiek*, Het Spectrum, Utrecht, 1973.
- Leyenaar, M., *De last van ruggespraak*, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2007 (oratie).
- Lont, T. en L. Pielanen, *Nieuwe burgemeesters op weg*, Kluwer, Deventer, 2008.
- Ministerie van BZK, Dualisme en lokale democratie, *Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur – Memorie van toelichting*, Den Haag, 2000.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, 2000.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie-Leemhuis), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag, 2004.
- Twist, M.J.W. van, J. Edelenbos en M. van der Broek, In dilemma's durven denken, in: *M&O*, oktober 1998, pp. 7-23.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Pionieren met dualisme*, Den Haag, 2002.

Stijlen van raadsleden

Een hulpmiddel voor bezinning op de wijze van politiek bedrijven van (kandidaat) raadsleden

A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Kenmerken van een goed raadslid
- 3 Bestaan er typen gemeenteraadsleden met eigen stijlkenmerken?
- 4 Op zoek naar een instrument
- 5 Typen raadsleden met stijlkenmerken

Literatuur

1. Inleiding

Wat een goed gemeenteraadslid is, lijkt slechts op het eerste gezicht duidelijk. Als je spreekt met raadsleden of je observeert ze, dan blijkt dat men te maken heeft met verschil in verwachtingen van collegeraadsleden, zoals fractiegenoten of leden van andere fracties of raadsleden uit andere gemeenten, over wat een goed raadslid is. Moet een raadslid vooral alle raadsstukken doornemen of kun je in een fractie de taken verdelen en dan varen op de koers van de behandelaar van een raadsstuk en wat de fractieleider vindt? Moet een raadslid misschien helemaal niet zo begaan zijn met voorstellen van het college van B&W maar juist op zoek naar waar mogelijk onvrede zit in de samenleving of naar nog ‘verborgen issues’ (is wijk XX wel voldoende verkeersveilig?), om zo vooral als raadslid zichtbaar te zijn naar burgers en zo toegevoegde waarde te hebben?

Bij verschil in verwachtingen tussen collega’s blijft het niet. Raadsleden hebben ook te maken met uiteenlopende verwachtingen van burgers. Wat voor de ene burger prioriteit heeft, heeft het niet voor de ander. Raadsleden moeten dus afwegen waar ‘ze achterheen gaan’ en wat hun voorkeur heeft. Die preferentievolvergaderde kan slaan op het vinden van een locatie voor opvang van drugsverslaafden. Of is dat een ander onderwerp? En daarbij hebben raadsleden te maken met (voor)oordelen. Zoals ‘het maakt niet uit of je door de kat of de hond gebeten wordt’. Of ‘raadsleden komen alleen in beweging als ze vacatiegeld kunnen vangen’. Of ‘de kwaliteit van de meeste raadsleden is zwak’. Of raadsleden zijn niet echt geïnteresseerd in mijn mening’.

In deze discussie breng ik wat orde door in te gaan op de vraag wat inderdaad kenmerken zijn van een goed raadslid. Blijken zal dat sprake is van verschillende typen raadsleden. Ik geef, me baserend op gesprekken (met burgers, raadsleden, griffiers, wethouders en burgemeesters) en literatuur over dit onderwerp een typologie. Een indeling in soorten raadsleden is nuttig voor individuele raadsleden (wie wil ik zijn?), voor fracties (welke types mis ik?; welke types heb ik teveel?) maar ook voor raadsgriffiers.

Raadsgriffiers kunnen behulpzaam zijn bij de vorming van raadsleden en de reflectie op wat 'politiek' is of kan zijn. Griffiers zullen daarbij kunnen uitgaan van raadsfuncties. Een gemeenteraadslid kan agenderen, kan kaders mee stellen voor de raad zelf en/of het college, maar heeft ook budgetrecht en moet contrôle uitoefenen op het college en neemt tal van besluiten. Deze functies neem ik allemaal mee in de navolgende beschouwing maar die gaat vooral over welk 'gezaghebbend' type een raadslid kan en wil zijn.

2. Kenmerken van een goed raadslid

Op het eerste gezicht lijkt het eenvoudig om aan te geven wat een goed gemeenteraadslid is? Kenmerkend zal zijn dat een goed raadslid onder meer

- kennis heeft van politieke beginselen en het recente eigen verkiezingsprogramma en zo partijpolitieke verschillen en mogelijkheden tot profilering van de eigen partij ziet,
- inspirerend en politiek-creatief is in het ontwikkelen van een eigen politiek standpunt en bij kan dragen aan een fractiestandpunt,
- over een visie beschikt op maatschappelijke vraagstukken en de vertaling daarvan naar beleid en beleidsprioriteiten en die ook kan uitdragen en daarvoor medestanders zoekt en vindt (in media, in de partij);

Een goed raadslid zal ondanks het beschikken over een visie

- flexibel zijn en dus openstaan voor nieuwe signalen en opvattingen uit de maatschappelijke omgeving,
- de discussie aangaan met betrokkenen in de samenleving, de eigen partij en andere partijen over maatschappelijke vraagstukken die hij of zij individueel, respectievelijk de partij, belangrijk vindt en
- over een politieke toekomstgerichtheid beschikken en er in slagen om nieuwe zaken of invalshoeken - verworven door signalering en discussie - op de fractieagenda te krijgen en zo mogelijk op de raadsagenda te houden,
- gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en uitvoerbaarheid van beleid en dus in staat zijn politieke ficties (= bellenblazerij) te onderkennen,
- over vaardigheden beschikken om zich snel kennis eigen te maken en zich een mening te vormen over uiteenlopende beleidsdossiers van het college,
- een goed debater zijn en over zeer goede verbale vaardigheden beschikken,

- over goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden beschikken, zo in staat zijn een goed schriftelijk betoog op te zetten en zich te profileren,
- de nieuwe informatie- en communicatietechnologie (ICT) benutten in de communicatie met partijleden en kiezers.

Weinig raadsleden voldoen volledig aan al deze eisen. Een raadslid die dit allemaal kan en doet bestaat niet. Nooit heb ik zo iemand gezien. Nooit heb ik iemand gehoord die anderen zo zag. Deze kenmerken zijn misschien van belang als raadslid maar ze zijn ook nog eens niet genoeg om stemmen te trekken. Dan is nog meer nodig, of liever gezegd: wat anders. Dan moet een kandidaat *bekend* zijn en over *electorale aantrekkelijkheid* beschikken en die versterken door ook een *eigen campagne* op te zetten, zelf te zorgen voor voldoende *campagnemiddelen*, een eigen *campagne-team* te formeren en ook daadwerkelijk weken en weken campagne te voeren door te *'canvassen'* (huis aan huis te gaan). Met name in Zuid-Nederland worden veel voorkeurstemmen op individuele kandidaten uitgebracht. Maar de landelijke trend is toch ook belangrijk? Onderzoek laat zien dat het voor topkandidaten mogelijk is verkiezingen tegen de landelijke trend in te winnen. Deze kandidaten danken hun winst dan niet uitsluitend aan een persoonlijke of partijcampagne maar aan meer. De kandidaten zijn niet slechts bestuurders of raadsleden. Ze zijn verknoot met hun samenleving ('een van ons'), ze zijn actief op maatschappelijk vlak (bestuurslid enz. in verenigingen), genieten vertrouwen en zijn markant. Ze stonden garant voor veel stemmen op hun persoon.

Politiek maken buiten het gemeentehuis

Nadere beschouwing leert dat sprake is van een aantal dilemma's in het functioneren van een raadslid. Het is bijvoorbeeld helemaal niet zo eenvoudig om zelf een visie te hebben op een vraagstuk, waar een raadslid beroepsmatig niet mee van doen heeft. Een raadslid is bij de ontwikkeling van een visie op een bepaalde problematiek, bijvoorbeeld de uitvoering van wetgeving voor gehandicapten, afhankelijk van kennis van de geschie-

denis van het beleid, van wetgeving en andere beleidsinstrumenten, van inzicht in welke rol welke overheden hierbij hebben, enzovoorts. Wat kan een lokaal bestuur doen? Door uit te gaan van een wereldbeeld, een politieke ideologie, komt het raadslid niet ver genoeg. Waar ideologie voor een aantal weerbarstige kwesties geen oplossing nabij brengt, wat steeds vaker blijkt, is discussie en debat over concrete controverses met allerlei belanghebbenden en neutrale derden nodig. Dat heet interactief bestuur. Oplossingen over maatschappelijke vraagstukken worden rond een aantal weerbarstige vraagstukken, zoals locaties voor verslaafdenopvang, niet langer in de statige vergaderzalen tussen politieke vertegenwoordigers bedacht, of niet alleen daar. Dat betekent dat een raadslid niet meer alleen zijn optreden in een raadszaal als hoogste goed moet zien, als referentiepunt waarop hij of zij afgerekend wordt. Toch zijn er meer dilemma's.

3. Bestaan er typen gemeenteraadsleden met eigen stijlkenmerken?

Er is wel gezegd dat politiek een ambacht is. Dan moet er eigenheid zijn. En inderdaad, voor de uitoefening van het politieke ambacht gelden *handleidingen*. Oud-Kamerlid Bas de Gaay Fortman schreef erover in *'De kunst van het ivoor draaien'* (1979)

Politiek bedrijven is echter méér dan een ambacht. De een doet het zo en de ander anders. Volg een aantal raadsvergaderingen en u kunt het niet ontkennen. Wij menen: ambacht en kunst komen samen in een *stijl van politiek bedrijven*. Raadsleden hebben meestal een eigen stijl, een eigen manier van invulling geven aan het raadslidmaatschap. Een raadslidstijl vatten we net als een schrijfstijl op als *een waarneembare uiting van gedrag met betrekking tot de wijze waarop men het raadswerk binnen en buiten de raad aanpakt*. Een stijl duidt op een patroon, op eigenheid.

Welke stijl een politicus (raadslid) kiest, is geen geheel vrije kwestie omdat elke politicus evenals een ambtenaar of een leraar of bedrijfsleider een geschiedenis achter zich heeft, als individueel persoon, in een familie, in een arbeidspositie, in een fractie. Een persoon heeft ook bepaalde meer of minder heftige gebeurtenissen in het leven en in verschillende arena's (school, bedrijf, sportvereniging, gezondheidszorg, enz.) meegemaakt, die vormen of misschien een stempel drukten. Iedereen heeft na een tijd op een bepaald terrein bezig te zijn ook bepaalde *sterkten en zwakten*. Veel ligt vast. *'Hij is zo'* zeggen we dan. Of *'dat moet je hem niet vragen want dat kan hij niet'*. Of *'dat zou hij moeten doen, maar hij doet het toch niet; daar is hij te lui voor'*. Iemand beschikt zo gezien over een stijl, een manier van optreden, van dingen doen en laten.

Op een stijl van politiek bedrijven werken veel andere factoren in, zoals:

- eigen ambitie,
- de politieke vaardigheden waarover een raadslid beschikt,
- de ervaring als politicus,
- de aanleg en persoonlijkheidskenmerken,
- de bewonderde politicus wiens voorbeeld-rolgedrag men wil kopiëren,
- of men in een oppositieperiode is ‘opgegroeid’ of een coalitieperiode,
- de plaats die men inneemt in een fractie,
- de stijl van de andere leden en de fractiecultuur,
- het tijdsgewricht waarin men opereert,
- de steun die men heeft van medewerkers,
- alsmede druk uit de eigen partij.

Sla er een biografie over een politicus maar eens op na. Maar ondanks dat, gaan we ervan uit dat er een vrije zoom van beslissen over de eigen werkwijze is. Een mens kan nog nieuwe uitdagingen aangaan en zich verder ontwikkelen, ondanks dat hij of zij al beschikt over bepaalde sterkten en zwakten. Er is misschien nog niet alles uit gehaald of zwakten kunnen worden weggepoetst of afgezwakt. Dan is er dus dynamiek mogelijk.

4. Op zoek naar een instrument

Om inzicht te krijgen in die politieke stijl kan Bas de Gaay Fortman ons niet verder helpen. We hebben daarom zelf gezocht naar een geschikt middel. In het volgende geven we een instrument voor zelfplaatsing van kandidaten voor een raadszetel. We geven eigenschappen en werkwijzen op basis waarvan een kandidaat antwoord kan geven op de vraag: zo een gemeenteraadslid zou ik wél willen zijn en zo een niet? Het antwoord kan doorwerken in een campagneplan van een individuele kandidaat, lijst of partij, zoals die of dat ver voor verkiezingen op te stellen is. Een commissie die kandidaten kiest kan zich ook door de volgende beschouwing laten inspireren.

Van welk soort raadsleden hebben we er teveel gehad en van welke te weinig? Iemand die zo een vraag stelt, kan voor zich zelf op grond van de volgende beschouwing een antwoord zoeken. Het instrument schrijft niet voor maar bevordert keuzen. Het instrument is in principe geschikt voor alle politieke partijen.

5. Typen raadsleden met stijlkenmerken

Een raadslidmaatschapsstijl vatten we op als een *waarneembare uiting van gedrag met betrekking tot de wijze waarop men het raadswerk aanpakt*. Een stijl van politieke vertegenwoordiging heeft meer concreet gezien betrekking op gedrag dat in de omgang met dilemma's blijkt. We noemen hier vijf dilemma's, waarin een raadslid in de praktijk een keuze maakt en kan maken. Daardoor komt de kracht van een stijl naar voren. De dilemma's zijn gestyleerd. We maken ze – anders gezegd - scherper voor de herkenbaarheid.⁵ We vergroten ze wat uit.

Er volgen *tien typen* politici (raadsleden) op basis van de vijf dilemma's. Wij lopen er niet omheen, niet elk type is even gewenst. We noemen *kwaliteiten en valkuilen* per type.

Aan een raadslid kunnen we vragen: *Welk type Raadslid bent u of zou u willen zijn?* Een Vragensteller of een Stukjesschrijver, een Bestuurder of Ombudsman, een Partijpoliticus of Verbinder, een Ferm type of een Coproducent, een Ontspannen Raadslid of een Stoer Raadslid? U kunt niet alles tegelijk zijn. Waarvan heeft u momenteel teveel of te weinig?

Aan de fractieleider kunnen we vragen: Waarvan heeft de eigen fractie teveel of te weinig?

En aan een partijvoorzitter: Waarvan heeft een politieke partij teveel of te weinig?

⁵ Daarbij hebben we gebruik gemaakt van een indeling van Korsten en Schrijen die we al eens maakten voor statenleden (gepubliceerd in *Liberaal Reveil*), maar die deels is aangepast. Hier en daar keren benamingen terug. Ook verwijs ik met waardering naar een tekst van Henny van Deijck waarin ook gewerkt wordt met dilemma's. Deze tekst inspireerde voor dit stuk en er is hier en daar ook gebruik van gemaakt.

Tabel 1: Stijlen van raadsleden op basis van omgaan met dilemma's

Dilemma's		
Dilemma 1: Profilering als agendering d.m.v. vragen of opiniërende stukken?	Vragensteller-raadslid	Uitdager/stukjesschrijver
Dilemma 2: Van bovenaf werken of van onderop?	Bestuurder-raadslid	Ombudsman
Dilemma 3: Ideeën uit de partij ventileren of bemiddelen tussen opvattingen van andere fracties?	Partijpoliticus-raadslid	Verbinder
Dilemma 4: Eigen politieke visie hebben versus interactief bestuur met samenleving	'Het Ferme Raadslid'	Co-producent-type raadslid
Dilemma 5: Coalitieklimaat- ontspannen bestuur versus bestuurlijke daadkracht	Ontspannen Raadslid	Stoere Raadslid
Zie ook: Korsten en Schrijen, 2000.		

Dilemma 1: *Is het raadslid kritisch binnen het gemeentehuis of erbuiten? Is het raadslid in staat om van buitenaf items op de agenda te krijgen, zonder dat die zijn aangereikt door ambtenaren of bestuurders? Is een raadslid in staat om met een originele, degelijke, schriftelijke bijdrage in een dagblad of door het stellen van een schriftelijke vraag aan B&W zaken op de maatschappelijke en/of politieke agenda te krijgen? Heeft het raadslid in die zin toegevoegde waarde of is het raadslid slechts iemand die stukken van B&W leest en beoordeelt?*

De Vragensteller

Het stellen van vragen door Tweede-Kamerleden aan bewindslieden is meer dan ingeburgerd; het heeft vanaf 1960 een enorme omvang genomen. Het SP-Kamerlid Agnes Kant was in 1999 'kampioen vragenstellen'. De *Vragensteller* is geboeid door de in- en uitvoering van maatregelen, die

niet altijd deugdelijk is. In een interview verklaarde Kant dat ook. Ze wil ministers herinneren aan wat ze beweerden door ze te confronteren met de werkelijkheid van de beleidsuitvoering. *'Ik veroorzaak commotie'*, aldus Kant (Intermediair, 161299: 41). Zij wilde het paarse kabinet ontmaskeren, zoals ze het noemt. Er kan dus een strategie schuil gaan achter het stellen van schriftelijke vragen.

Heeft de gemeenteraad ook een kampioen in het formuleren van schriftelijke vragen aan het college? Je hoort er *weinig* van, maar sinds 1990 en sinds de invoering van de dualisering in maart 2002 zijn raadsleden duidelijk veel meer vragen gaan stellen. Houden raadsleden zich verre van commotie veroorzaken? Raadsleden worden niet vaak door bijzondere schriftelijke vragen, die veel losmaken, 'op een troon gezet'. Toch kunnen raadsleden wel degelijk schriftelijke vragen aan het college van B&W stellen over maatschappelijke onrust, een conflict, een afwijking van beleid of andere kwestie. De voortgang in het minimale beleid, de stadsontwikkeling, de locatie van drugsopvangcentra, de openbare veiligheid, de concentratie van sportvelden, de verkeersveiligheid, het jeugdbeleid, ze lenen zich wel voor schriftelijke vragen over beleidsprestaties, over samenwerking, over effectiviteit van beleid, efficiency, voortgang, of over de regierol van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur gaat over genoemde velden en thema's.

Het type raadslid dat veel werk maakt van het stellen schriftelijke vragen aan het college noemen we *de Vragensteller*. De Vragensteller opereert alleen of met een medewerker, die de krant doorsnuffelt op de mogelijkheid tot het stellen van (politieke) vragen. De Vragensteller wacht amper af, want een ander kan eerder zijn. Dus op tijd erbij zijn, daar gaat het om. Profilering is immers gevraagd. 'Ze' moeten merken dat je er bent, denkt dit type Raadslid. En het leuke van 'vragen stellen' is: je krijgt *altijd antwoord*, zelfs als een gemeentebestuur geen beleid maakt ten aanzien van de kwestie die in de vragen aan de orde is maar een kwestie vooral of uitsluitend een gemeentebestuur aangaat.

Dit type Raadslid stelt zich niet gerust met het geloof in de eigen politieke idealen. De betekenis van de overheid blijkt uit de daden, uit beleid, niet uit de achterliggende ideologie. Daarom moet *het concrete beleid* en de uitwerking daarvan gevolgd worden. Met idealen kom je niet ver. Voor de Vragensteller reageert de kiezer ook niet op politieke idealen maar op wat hij ziet en hoort en hoe een overheid *hem of haar raakt in het handelen*. De Vragensteller constateert dat hier van alles mis kan gaan. Dit type volksvertegenwoordiger maakt zich vervolgens tot tolk van onrust, van onvrede of verontwaardiging. Maatschappelijk kan de Vragensteller scoren omdat het raadslid rekent op instemming vanuit delen van de samenleving (kiezers), in de geest van: *'het is goed dat hij/ zij dat eens aan de orde stelt?'*; *'goed van partij X dat die het tenminste zien'*; enz.

Dit raadslid heeft vermoedelijk kwaliteiten, want deze volksvertegenwoordiger is *kritisch* en *verbreedt zich qua profiel*. De burgers horen van hem/haar want dit raadslid haalt de krant. Dit raadslid wenst dan ook *geen grijze muis* te zijn. Wat de Vragensteller zelf vindt, zit soms al in de vragen aan B&W opgesloten. Dit raadslid zit ook niet af te wachten tot 'de stukken van B&W' komen. Dit raadslid kijkt goed naar wat *buiten het Gemeentehuis* gebeurt. Daar wordt waarde aan gehecht. In het Gemeentehuis zijn immers geen stemmen te halen.

De valkuil die de Vragensteller bedreigt, is dat op *bijna elk* probleem gedoken wordt. Dat iets *een detail* kan zijn, heeft de Vragensteller niet in de gaten. Grote en kleine problemen, dat onderscheid interesseert de Vragensteller niet zo. En een valkuil is dat dit type raadslid wellicht niet *verder* komt dan vragen stellen. Een raadslid moet als lid van een besluitvormend orgaan, de raad, ook antwoorden geven in de vorm van eigen voorkeuren en stemmen. Antwoorden op een vraag maken nog niet duidelijk waarvoor een raadslid moet stemmen. Daar zit nog wat tussen: afweging.

Feitelijk komt dit type, de Vragensteller, niet zo veel voor. Raadsleden

halen niet vaak de krant met schriftelijke vragen. Ze stellen vragen in commissievergaderingen, vooral om tot een eigen oordeel te komen en ten behoeve van het fractiestandpunt. Daar halen ze de krant of radiouitzending niet mee. Misschien is het uitblijven van vragen wel jammer omdat zo maatschappelijke vragen niet gekanaliseerd worden. Het gevaar van raadsleden die elk 20 vragen per jaar op hun naam hebben, dreigt niet. In de raad van Heerlen worden jaarlijks rond de 100 schriftelijke vragen gesteld.

Maar ook al komt de Vragensteller nog niet veel voor, dat kan anders worden. Want neem een functie van de gemeenteraad, de agendering. Die functie is heel belangrijk. Het is van betekenis dat de gemeenteraad 'dingen oppakt' die sudderen, waarover onvrede bestaat, een onvrede die het dagelijks bestuur van een gemeente mogelijk niet ziet. En als een punt dat suddert opgepakt wordt en in kaart gebracht wordt, dan kan het mogelijk 'opgebracht worden', aan de orde gesteld worden in een commissie of gewoon eerst in een medium als een krant of hij of zij kan er een video-filmpje van maken. Een raadslid kan een onderwerp bespreken in de eigen fractie. Een Vragensteller kan overigens een probleem uitfilteren, dus ontdoen van ruis, van geluid dat er in essentie niet bij hoort. Niet alles wat geroepen wordt, moet doorgeleid worden in een lokale democratie. Eisen of wensen kunnen immers ook niet gerechtvaardigd zijn. Dwaas zijn.

Gemeenschappelijk

De Vragensteller oriënteert zich op ontwikkelingen en situaties *buiten* het gemeentehuis, buiten raadsvergaderingen. Dat doet de *Uitdager* ook. De Uitdager schrijft stukjes in kranten en is goed voor een '*oneliner*' of '*sweeping statement*'. Model hiervoor staat Frits Bolkestein. Hij schreef veel bijdragen en onderbouwde zijn uitspraken. Hiervoor kreeg hij achting uit veel politieke partijen. Zijn stellingen vielen 'in de smaak bij intellectueel Nederland, maar ook bij de kapper om de hoek'.⁶

⁶Hans Wansink in de Volkskrant, 15 jan. 2000.

De Vragensteller en de Uitdager hebben een zeer belangrijke kwaliteit gemeen. Ze hebben *criteria* ter beschikking voor het beoordelen van maatschappelijke en politieke situaties en processen en voor beleid. Zonder criteria kan een Vragensteller bijna geen vraag stellen. Zonder criteria kan een Uitdager niet beoordelen of beleid deugt.

Waarom moeten we dan zoal denken: kent het beleid doelstellingen, die overeenkomen met de gewenste doelstellingen volgens de Uitdager?; is de doelstelling in meetbare termen (SMART) beschreven zodat te zien is wanneer de doelstelling bereikt is?; is per doelstelling ook een middel gekozen om die doelstelling te bereiken?; is het beleid goed ingevoerd?; is beleid uitgevoerd conform de doelstellingen of traden knelpunten aan het licht en hoe belangrijk zijn die?; is het beleid geslaagd of faalt het?, en is in kaart gebracht waarom dat ligt? Raadsleden krijgen over het algemeen na hun aantreden wel trainingsfaciliteiten maar trainingen in het *beoordelen van beleid* zijn zonder meer schaars. Politieke vertegenwoordigers worden geacht die ervaring al te hebben verworven. Dat neemt niet weg dat wie beschikt over een arsenaal aan criteria makkelijk en creatief in staat is om beleid te beoordelen en gekoppeld aan schrijfvaardigheid om stukjes te schrijven.

Uit deze uiteenzetting komt al naar voren dat politiek in sterke mate schriftelijk (en verbaal) is. Het is mede om die reden dat bepaalde typen politici (leraren, ambtenaren) makkelijker gedijen in de politiek vanaf 1980. In het navolgende zal blijken dat waar en hoe een politicus ‘woorden’ inzet, varieert per type politicus.

De Uitdager/ Stukjesschrijver

De Uitdager of *Stukjesschrijver* kaart een onderwerp aan vanuit een *andere invalshoek dan de gebruikelijk politiek correcte*. Hij of zij zet zaken op de agenda, vooral door *een originele, schriftelijke bijdrage op de opiniepagina* van een krant. Dat is verfrissend. Op gemeenteniveau is dat ook mogelijk: moet er naast een meubelboulevard een onderwijsboulevard komen of

niet?; is het grond-, beken- of parkeerbeleid nog goed of niet goed?; moet meer of minder marktwerking in de welzijnssector plaatsvinden?; is een regeling voor subsidie op het vlak van xxx nuttig of nutteloos?; heeft het zin om meer aan beleidsevaluatie te doen?

De Uitdager kan niet zo maar met een originele opvatting komen. Enige materiekennis is vereist om de plank niet mis te slaan. De Uitdager luistert heel goed naar door hem uitgenodigde kenners. Want de Uitdager raadpleegt mensen, zeker als ie niet alles zelf weet. Dit type raadslid heeft daarom ook een aantal medewerkers of een werkgroepje om zich heen verzamelt *dat dossiers bijhoudt*, dingen *uitzoekt*, *ordent*, betrokkenen *spreekt* en tot *voorlopige meningen* komt in de vorm van een tekst.

De Uitdager/ Stukjesschrijver verricht in tegenstelling tot de Vragensteller zelf, met zijn mensen, *spitwerk*. Hij graaft naar zaken waar misschien nieuws in zit. De Uitdager selecteert zelf welke dossiers rijp zijn voor een opiniërende bijdrage aan het politiek debat. Daarbij gaat dit type door het hele spectrum van gemeentebeleid. Sommige dossiers gaan weer de kast in, want daar zit geen verhaal in, er zit geen mogelijkheid in voor een *'grensverleggende bijdrage'*, er zit (nog) geen nieuws in.

Van bestaand beleid verwijderd de Uitdager zich meestal niet want dan komt het verwijt op dat afstand genomen wordt van het coalitie-ackoord. In dergelijke discussies heeft de Uitdager geen zin. De Uitdager bezit veel politieke slimheid en is in staat *origineel* voor de dag te komen. De medewerkers uit het steungroepje hebben goed geluisterd naar wat leeft onder mensen, en de Uitdager investeert daarin ook. Duidelijk is: een lui mens kan het niet zijn.

De Uitdager houdt van interviews? Nee niet erg van interviews. Dan loopt dit type het risico van verkeerd geciteerd worden. Beter is het om zelf een artikel te schrijven. De Uitdager/ Stukjesschrijver geeft in zijn schriftelijke bijdragen *een net-even-iets-andere-visie, die urgentie uitdrukt*. Er moet wel

iets gaan gebeuren, dat spreekt uit het stuk. Het is niet zo dat de bijdrage zo maar genegeerd kan worden. De bijdrage is geen schot hagel dat bij toeval doel treft maar juist een raak schot. Daardoor prikkelt dit type collega's in de raad en van het college. Dit type volksvertegenwoordiger is een luis in de pels, een horzel, waarvoor dit type rekent op maatschappelijke waardering. *'Hij/ zij flikt het toch maar weer om een item op de agenda te krijgen'* is iets wat de omgeving van de Uitdager graag hoort. Iedereen heeft het ook over de Uitdager. Er komen tegenwerpingen in de krant, maar dat heeft de Uitdager graag. Dan was de bijdrage blijkbaar de moeite waard. Tegenspel scherpt aan, dat maakt duidelijk waar politieke partijen en fracties in een kwestie staan. Het raadslid Harrie Winteraeken uit Heerlen, intussen oud-raadslid, had af en toe wel iets van een Stukjesschrijver.

De Uitdager is een persoon met goede kwaliteiten als volksvertegenwoordiger. De Uitdager is vaak de *meest geprofileerde* persoon uit de raad. Hij of zij heeft 'smoel'. Dit type gooit hoge ogen als het gaat om het *meest bekende* raadslid. Verkozen worden op *voorkeurstemmen* daar rekent hij/zij op maar daar spreekt dit type zelf bijna nooit over. De Uitdager maakt een kans om *Politicus van het Jaar* van de gemeente te worden. Deze 'Bolkestein' is gevreesd maar wekt ook jaloezie op. Daardoor is dit type niet steeds geliefd bij collegaraadsleden. Maar elke fractie zou een paar van die 'boegbeelden' willen hebben. Daar wordt geen geheim van gemaakt. De Uitdager brengt de gemeentepolitiek immers bij de kiezers. De Uitdager is in extremis de vertolker van de *Permanente Campagne*.

De Uitdager verdient zijn resultaat niet gemakkelijk. Hard werken leidt ertoe dat sommige beleidskwesties geen kritiek behoeven. Om achter zaken te komen die niet kloppen maar waarvan velen nog geen weet hebben, luistert de Uitdager geboeid naar wie echt wat te vertellen heeft en wie de koers wil verleggen. De Uitdager toont weinig belangstelling voor middelmatigheid. Dat kan de stukjesschrijvende Uitdager het verwijt van arrogantie opleveren.

Een valkuil voor de Uitdager is dat dit type zich sterk profileert maar ‘de belofte’ in de raadsvergadering *niet waarmaakt* door een motie, een amendement, een speech, een tegen- of voorstem. Het *handwerk* in een raadsvergadering laat dit type (soms) aan anderen over. Berekening is hieraan niet vreemd. Anderen zijn misschien beter in het politieke handwerk of er zijn genoeg anderen die zich op de technische vraagstukken van een beleidsnota willen storten. De Uitdager waakt ervoor te veel aandacht te vragen. Andere raadsleden moeten *ook ruimte* krijgen.

Een andere valkuil is het *risico van overprofilering* of van een *ongeleid projectiel* worden. Als debatten te sterk aangezet worden, krijgt de Uitdager het verwijt dat hij/ zij het de eigen wethouder te lastig maakt. Leden van de fractie zijn tegen de sterke profilering omdat ze daarin niet mee kunnen, niet goed kunnen schrijven of dualisme - met stevig debat - niet aanhangen.

De Uitdager trekt met zijn stukjes in dagbladen het politieke debat naar zich toe. Een derde valkuil voor de Stukjesschrijver/ Uitdager is dat de waardering voor de capaciteiten als bruggenbouwer daardoor *beperkt* gevonden wordt. De uitdager kan weerstand oproepen door beeldvorming rond de persoon.

De Uitdager kent nog een volgend probleem. De Uitdager loopt het risico te gaan denken dat als de stukjes aandacht trekken, ook veel kiezers de stukjes echt hebben gelezen en ze sterk mee laten wegen in de beslissing om op een partij te stemmen bij verkiezingen. Dat is een *misvatting*. De opiniërende bijdragen leiden meestal tot beeldvorming over de schrijver en het beeld ‘zingt zich’ bij menigeen ‘los van de inhoud’. Veel kiezers laten, hoezeer ze de stukjesschrijvende uitdager ook waarderen, hun stem ook bepalen door nestgeur en andere zaken.

Commentaar

Beide typen, de Vragensteller en de Uitdager, zijn in de lokale politiek gewenst. Het is ons vooral opgevallen dat zowel de Vragensteller als de Uitdager nog weinig op gemeentelijk niveau voorkomen maar hun aantal is groeiende. De oorzaak kan liggen bij een gebrekkige concurrentiestrijd tussen raadsleden. De concurrentiestrijd tussen Vragenstellers is daarentegen in de Tweede Kamer enorm: velen willen het eerste zijn met vragen over genetische manipulatie of wat de minister denkt te doen aan het geweld in de gemeente Gouda of XXX.

De oorzaak kan ook liggen bij de politieke cultuur. Die lijkt in een aantal gemeentes een zekere belemmering te vormen voor het opstaan en gedijen van Uitdaggers en Vragenstellers. Dat is jammer.

Voor zover er pogingen worden ondernomen tot agendering, worden die ook wel erg snel als provocatie opgevat, waar een reactie in termen van 'een scherpe maar ook boeiende bijdrage' meer op zijn plaats zou zijn.

De Uitdager is een stukjesschrijver, een persoon met profiel. De Uitdager is door het tonen van verbeeldingskracht en agenderend vermogen een boeiend Raadslid, dat zich profileert en het gemeentebestuur met een politieke boodschap bij de kiezers brengt. De Uitdager kan een kleine bijdrage leveren aan het verhogen van de urgentie bij raadsverkiezingen. Er zijn *te weinig vertegenwoordigers van dit type*. Elke fractie zou minstens enkele Uitdaggers moeten kennen. Ze zorgen voor levendigheid, prikkelen tot tegenspraak, zetten aan tot visie-ontwikkeling, maken verschillen (en wellicht overeenkomsten) duidelijk tussen politieke partijen op relevante thema's.

Bereikt de Stukjesschrijver het doel? Op nationaal niveau reageren fractieleiders vaak op een opiniërende bijdrage van een collega-fractie leider of is sprake van reacties van Kamerleden van verschillende politieke partijen op elkaar. Er is dus sprake van *politiek* debat, van wisselwerking *tussen* partijen.

Van een reactie van een minister op een schriftelijke bijdrage op een opiniepagina van een dagblad is *zelden* sprake.

Vragenstellers zouden niet moeten ontbreken, maar krijgen minder onze voorkeur dan de Stukjesschrijvers. Ook zij dragen bij aan levendigheid, maar ze verbreden zich minder door de hele gemeente heen. De Vragensteller moet nog maar afwachten of een herverkiezing op voorkeurstemmen er in zit, want de vragen worden in partij en samenleving niet steeds bekend, of de vragen wel maar de antwoorden niet. 'Gemeentepoliticus van het jaar' wordt de Vragensteller mogelijk ook *niet*.

Tabel 2: Stijlen van raadsleden op basis van omgaan met dilemma's

Dilemma's		
Dilemma 1: Profilering als agendering d.m.v. vragen of opiniërende stukken?	Vragensteller-raadslid	Uitdager/stukjesschrijver
Kwaliteit	Visie: maatschappelijke onrust/ problemen aangrijpen voor profilering	Agendering, verbeeldingskracht, profilering met visie. Raakt bekend.
<i>Valkuil</i>	<i>Stort zich op details, en richt zich op korte termijn</i>	<i>Blijft buiten raadsarena. Boekt geen resultaat in de raad.</i>
Dilemma 2: Van bovenaf werken of van onderop?	Bestuurder	Ombudsman
Kwaliteit	Raadslid als kundig bestuurder	Herkenbaar Raadslid
<i>Valkuil</i>	<i>Bureaucraat onder Raadsleden. Techneut.</i>	<i>Populist onder Raadsleden. Geen lange termijnperspectief.</i>
Dilemma 3: Ideeën uit de partij ventileren of bemiddelen tussen opvattingen van andere fracties?	Partijpoliticus	Verbinder
Kwaliteit	Politieke visie	Algemeen belang
<i>Valkuil</i>	<i>Beperkte blik als Raadslid</i>	<i>Kleurloos Raadslid</i>
Dilemma 4: Eigen politieke visie hebben versus interactief bestuur met samenleving	'Het Ferme Raadslid'	Co-producent-type
Kwaliteit	Visie: Ergens zelf voor staan als Raadslid	Betrokkenheid en draagvlak in samenleving tot stand brengen/ co-productie
<i>Valkuil</i>	<i>Isolatie</i>	<i>Degelijkheid en middelmatigheid</i>
Dilemma 5: Coalitieklimaat- ontspannen bestuur versus bestuurlijke daadkracht	Ontspannen Raadslid	Stoere Raadslid
Kwaliteit	Toegankelijk bestuur	Het bestuur bestuurt
<i>Valkuil</i>	<i>Gebrek aan gezag</i>	<i>Arrogantie van de macht</i>
Zie ook: Korsten en Schrijen, 2000.		

Er zijn meer typen raadsleden. Laten we eens gaan naar het tweede dilemma.

Dilemma 2: Van bovenaf werken of van onderop? Is het raadslid een bestuurder of een ombudsman?

Het Bestuurderstype

De Gemeentewet zegt dat de raad het hoogste bestuurlijk orgaan is. Een raadslid dat dit weet, kan zich op zijn formele positie terugtrekken en zich primair beschouwen als Bestuurder. Dat is het bestuurlijk ingestelde Raadslid. Op dergelijke degelijke Raadsleden kan de burger vertrouwen. Ze zijn vaak in het gemeentehuis te vinden, ze kennen de bevoegdheden en procedures, en ze willen beslissen.

Deze opstelling kent een tegenkant, een valkuil. Het type *Bestuurder-Raadslid* zal onbekend blijven. Aan het de lokale samenleving intrekken, heeft hij of zij weinig behoefte. Dat werk kan worden overgelaten aan het college van B&W en aan ambtenaren. Dit raadslid dreigt zo te ‘verworden’ tot een bureaucraat, die onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. Hij of zij wordt de gemeentelijke organisatie ingezogen door als raadslid te vragen om meer informatie. Dit raadslid zal geleidelijk meer en meer worden overladen met pakken papier. Dat is de ijzeren consequentie van de eigen opstelling. Als dit raadslid de gemeente intrekt, is het bij voorkeur via werkbezoek, in het kielzorg van het dagelijks bestuur en ambtenaren. Duidelijk is: dit type raadslid is er mogelijk een teveel uit de oude doos. Zo kon het nog in 1950, zo mag het eigenlijk niet meer.

Het Ombudstype

Hier kan men het Ombudstype tegenover stellen. Het Ombudsman-Raadslid begint niet met zich af te vragen wat B&W en de ambtenaren van een kwestie vinden maar zoekt eerst uit wat maatschappelijke groeperingen ervan vinden. Hij of zij maakt eerst een eigen lijstje met eigen aandachtspunten. Het *Ombudsman-Raadslid* is primair aanwezig in de gemeente, laat het gezicht zien, vraagt en daagt uit. Vooral door zelf *initia-*

tief te nemen en burgers en organisaties *op te zoeken*. Door benaderbaar te zijn. U ziet het: de terminologie is al anders. Het referentiepunt is niet primair de raadsvergadering, dat is slechts het laatste stapje in een proces om iets gedaan te krijgen waar burgers en organisaties behoefte aan hebben. Het referentiepunt ligt buiten het gemeentehuis. Dit raadslid - een Jan Schaefer-type (Amsterdam) of Ruud Kagie-type (Den Bosch) - voelt zich dus niet direct een Bestuurder.

Natuurlijk is ook de Ombudsrol niet zonder zwakheden. Zoals het Bestuurder-Raadslid het niet makkelijk heeft in de worsteling met documenten, zo heeft het Ombudsman-Raadslid het zwaar door de vele contacten, het voor de kar van anderen gespannen worden, het selecteren van de juiste zaken, het integreren van zaken tot een mening en het eventueel ondersteunen van de visie van anderen, het bellen met ambtenaren en het ventileren hiervan teneinde publiciteit te krijgen, bijvoorbeeld in een stadskrant. De serieuze Ombudsman komt ook om in drukte, net als het Bestuurderstype, want 'de stukken' moet men toch op zijn minst marginaal bekijken.

Ook voor het Ombudstype geldt dus een valkuil. Het Ombudstype moet rekening houden met het verwijt bezig te zijn met details, met de korte termijn of een populist te zijn en aan de leiband te lopen van bepaalde belangengroepen. Het Ombudsman-Raadslid moet er bovendien rekening mee houden dat niet alles op elk moment te roepen is, want er zijn procedures voor behandeling van onderwerpen. Het dagelijks bestuur sorteert thema's, bereidt standpunten voor, en agendeert ze via een raadspresidium in een niet altijd willekeurige volgorde. Het Ombudstype zal soms moeten wachten, iets waar het Bestuurderstype juist veel oog voor heeft. Het Bestuurderstype weet wat timing is, het Ombudstype veel minder.

Commentaar

Komen de Uitdager en de Vragensteller lokaal niet zo veel voor, het Ombudstype en het Bestuurderstype daarentegen wel veel. Het

Ombudstype komt veel voor in een cliëntelistische politieke cultuur waarin burgers zich niet via websites, telefoontjes of een klachtenlijn met een klacht kunnen wenden tot een dienst of niet goed genoeg.

Ik zet nu een volgende stap.

Dilemma 3: Ideeën uit de partij respectievelijk een partijpolitieke visie ventileren, of bemiddelen tussen opvattingen van andere fracties: gaat de politieke vertegenwoordiger uiteenlopende meningen op een noemer proberen te krijgen? Kortom, de partijpoliticus versus de verbinder.

De Partijpoliticus

Elke politieke vertegenwoordiger is lid van een politieke partij maar niet elke vertegenwoordiger is een uitgesproken partijpoliticus in de door ons hier bedoelde zin. Het Raadslid dat als Partijpoliticus functioneert, is de mening toegedaan dat de eigen politieke partij de beste is. De partijbeginselen worden voortdurend genoemd. De bevordering van marktwerking wordt verdedigd vanuit liberale beginselen, kwijtscheldingsbeleid geldt als voor de hand liggend vanuit het gedachtegoed van de sociaal-democratie, subsidie voor het maatschappelijk middenveld is vanzelfsprekend vanuit de christen-democratie, een gekozen burgemeester is gesneden koek voor D66, een beter milieu past volgens GroenLinks, enz..

De Partijpoliticus heeft kwaliteiten maar ook te maken met een valkuil. Dit type Raadslid zal het lastig krijgen met de invulling van pakweg het verdrogingsbeleid (bijvoorbeeld in de Peel) vanuit ideologisch gezichtspunt. Hij of zij moet van verdrogingsbeleid niet een bestuurlijk maar een *politiek* onderwerp maken, een keuzevraagstuk. Een *vertaalslag* is nodig om van beginselen naar *beoordelingscriteria* van beleid te komen. Niet elk thema leent zich voor een duidelijke eenvoudige principiële (groene, gele, blauwe enz.) beschouwing doordat complexiteiten optreden, zoals de complexiteit dat een beleidsvoorstel berust op een beleidserfenis van het vorige college waarin de eigen partij ook zitting had en een eigen wethou-

der verantwoordelijkheid droeg voor het oude beleid, door de technische aspecten van het beleid of de rijksregelgeving. De Partijpoliticus krijgt het dus moeilijk om een originele visie te geven want het 'apparaat' zal technische aspecten en de geschiedenis van beleid als determinerend naar voren schuiven, bijvoorbeeld in de woorden: 'de raad besloot eerder om ...'. De Politicus slaagt er niet meer in van de keuze van een wegtracé een politiek keuzevraagstuk te maken omdat hij meegezogen wordt in het bestuurlijk-ambtelijk (papieren) traject.

Heeft de Politicus de Uitdager bij de hand, dan kan dit type daar te raden gaan. De Uitdager weet raad: zoek het zelf uit, spreek met mensen die van wanten weten, en vorm zelf een mening, die je uitschrijft en corrigeert als die na lezing van het concept volgens commentatoren niet deugt. Gooi een slecht stuk en een stuk met een onrijpe mening weg; de prullenmand in!

De Verbinder

Tegenover het Politicus-type staat de *Verbinder*. Dit type raadslid is niet direct te betrappen op originele ideologische toetsing van een beleidsvoornemen en in het algemeen *niet* op veel eigen visie. Stukjes schrijven daar zul je dit type niet op betrappen. Ook niet of nauwelijks op 'vragen stellen'. De Verbinder is als *opportunist* iemand die kijkt naar de meerderheidsvoorkeuren zoals die in de beleidsvoorbereiding en uit commentaren vanuit de samenleving naar voren komen, en uit standpunten van inspecteurs, en hij of zij voegt zich daarin. De Verbinder heeft zowel oog voor het algemeen belang als voor het feit, in de eigen ogen, dat een gemeentebestuur *afhankelijk* is van andere organisaties en dus niet alles zelf in de samenleving kan regelen en afdwingen.

De Verbinder heeft een *goede neus* voor voorstellen die in de raad een meerderheid krijgen. Dit Verbinder-Raadslid zal zich snel scharen aan de kant van de *verwachte winnende uitkomst*. De Verbinder is *zakelijk*. Als bestuurder in een volgend college zal de Verbinder aanvaardbaar zijn voor alle partijen, hoewel dit raadslid zo'n college niet zal voorzien van veel geestdrift. Een verbinder kan een grijze muis zijn.

De Verbinder is voor kiezers geen *herkenbaar* raadslid vanwege het ontbreken van de ombudsrol en teveel opportunisme. Een Verbinder is ook geen persoon die scherp een visie neerlegt (als de Politicus), of van onderop werkt (als de Ombudsman). Stukjes in dagbladen moet je van de Verbinder niet verwachten. De Verbinder is meer een intermediair, een makelaar tussen belangen. De Verbinder wordt bedreigd door de valkuil van *kleurloosheid*, van het ‘een grijze muis zijn’. Wie van de visies van anderen een eigen visie maakt, zal zelden origineel zijn of toegevoegde betekenis verwerven. Dit type Raadslid wordt - in zijn extreme vorm - zelden of nooit betraapt op een eigen mening, laat staan een oorspronkelijke mening.

Als de Verbinder zich opsluit in het gemeentehuis en een congres aangaat met het Bestuurder-Raadslid zit de samenleving niet echt op hem of haar te wachten. Gaat de Verbinder echter frequent en met lef, maar dat is dit type eigenlijk vreemd, buiten de poorten deelnemen aan interactief bestuur dan kan hij kwaliteiten tonen voor de ogen van de kiezers en kan hij uitgroeien tot een meer markant raadslid dat misschien zelfs de wellicht te eenzijdige Ombudsman op verzoenend vlak de loef afsteekt. Maar de kans daarop is klein.

Dilemma 4: Een vierde dilemma betreft het politiek klimaat waarin het raadslid zich thuis voelt. Is dat er een waarin het hebben van een politieke visie vooropstaat of het staan tussen mensen en groepen: interactief bestuur (co-productie).

‘Het Ferme Raadslid’

Een bepaald type Raadslid is ‘*Het Ferme Raadslid*’ dat van mening is dat raadsbesluiten die een politieke meerderheid hebben, gewoon uitgevoerd moeten worden, wat vanuit de samenleving vooraf of achteraf ook geopperd wordt, welk bezwaar ook naar voren komt. Het raadslid vindt dat hij of zij *ergens voor moet staan*, dat gezwabber uit den boze is. Het Ferme Raadslid is een ‘*ruwe bolster, blanke pit*’, een ondernemerstype. ‘*So far so good*’.

De kwaliteit van het Ferme Raadslid is dat dit type koers houdt. Resultaatgerichtheid is bij het Ferme Raadslid belangrijk en gedogen verderfelijk. Het Ferme Raadslid biedt tegenwicht als een fractie slechts uit zwabberaars en twijfelaars bestaat. Het Ferme Raadslid kan een lastpak in een fractie zijn als sprake is van een politiek turbulente periode waarin goed overleggen en luisteren van belang is, eenheid moet worden bewaard en inschikkelijkheid getoond.

Tegen de rug rechten, is niets tegen. Maar het Ferme Raadslid slaat door. Het Ferme Raadslid denkt alles te weten en is star. Luisteren is geen belangrijke kwaliteit van dit type. Het Ferme Raadslid *overschat* zichzelf daardoor schromelijk. Het Ferme Raadslid vindt draagvlak verwerven een *bijkomstigheid*. Dat er verschil in noodzaak of wenselijkheid in draagvlak voor beleid kan bestaan, daar heeft dit type volksvertegenwoordiger geen antenne voor. Besluiten moeten volgens het Ferme Raadslid gewoon geaccepteerd worden. De raadsleden zijn gekozen, ook al is dat door een minderheid van kiezers. ‘Het Ferme Raadslid is eigenlijk een ouderwetse regent’, die nog in de jaren vijftig leeft. Dat ‘de wereld’ terugpraat, komt in zijn denkkader niet voor. Dat gedogen bestaat evenmin. Het Ferme Raadslid denkt over gezag te beschikken, maar dat is fictie.

Het Ferme Raadslid loopt het risico *in isolement* te raken want als partijen qua voorkeur opschuiven verliest dit type aansluiting bij de meerderheid. Het Ferme Raadslid is niet politiek handig.

Een andere valkuil voor dit type is dat sprake is van *gebrek aan leervermogen*. Het Ferme Raadslid is het type volksvertegenwoordiger dat in een deel van het leven te weinig tegenspraak kende en hardleers is. Het Ferme Raadslid is alleen tot inzicht te brengen als ‘tegen een muur’ gelopen wordt. Het Ferme Raadslid is ook geen overlegtype. Als het Ferme Raadslid in overleg zit, wil dit type graag lang aan het woord zijn en de conclusie trekken, maar dat gebeurt vaak te vroeg.

Het Ferme Raadslid is niet het type volksvertegenwoordiger waar in deze tijden het eerst aan gedacht wordt. De Vragensteller zal weinig achting voor dit type hebben en de Uitdager heeft dit al helemaal niet. Het Ferme Raadslid schrijft geen boeiende bijdragen in dagbladen, heeft niets van een intellectueel en van iemand met een origineel, agenderend vermogen. Commotie veroorzaakt dit type alleen intern. Voor een het Ferme Raadslid kan plaats zijn in een grote fractie, omdat dit type de overige fractieleden kan herinneren aan wat de koers was, wat de afspraak was. Als dit niet tot arrogantie leidt, kan het Ferme Raadslid zich in de fractie handhaven.

De Co-producent

De ferme politicus heeft te maken met een valkuil van het in *isolement* geraken. Daarom staat er een ander type tegenover: het *Raadslid-Co-producent-type*. De co-producent gaat luisteren, wil ideeën opzuigen, wil eigentijds zijn, zoekt naar *nieuwe wegen in de omgang*. Dit Co-producent-Raadslid beseft dat beleid over een controverser zonder draagvlak geen betekenis heeft. Immers, in de uitvoering van het beleid zal bij een gebrek-kig draagvlak de strijd worden voortgezet. Er moet dus interactie met de samenleving plaatsvinden, om op *ideeën te komen* voor wat wenselijk is en - als deze politicus het al weet - om *steun* te mobiliseren. Dit type politicus zal er oog voor hebben dat politieke ideologie maar een beperkt betekenis heeft voor de oplossing van pakweg een thema als verdroging, maar dat juist overleg nodig is met 'stakeholders', dus met belanghebbenden zoals agrariërs, milieu-organisaties, organisaties voor natuurbehoud, waterschappen, gemeentebesturen, ander gemeentebestuur, enz. 'Beelden uitwisselen over de gewenste toekomst' is nodig, zodat het gewenste beleid het resultaat is van *gemeenschappelijke beeldvorming* door belanghebbenden die zo ook voor draagvlak zorgen. De Co-producent legt zich erbij neer als de samenleving het eens is. Dan moeten politieke vertegenwoordigers geen roet in het eten gooien door er een oude partijtegenstelling overheen te leggen en de eensgezindheid weer te verstoren. Wie steun heeft, moet heel tevreden zijn. Dan moet de politiek maar een stapje terug doen.

De Co-producent zal de Verbinder aan zijn zijde vinden. Samen zullen ze zeggen dat het gemeentebestuur vooral regisseur moet zijn van het toneel­spel en niet regisseur en speler. De Co-producent heeft het daar druk mee. Tijdsmanagement helpt.

Toch zal ook de Co-producent met een valkuil te maken krijgen. Dit type Raadslid zal het verwijt krijgen dat de raad als politiek besluitvormings­orgaan macht aan belanghebbenden uit handen geeft, dat het resultaat de grauwe ‘*middelmaat*’ van de grootste gemene deler zal tonen en dat besluitvorming weinig voortgang kent. Beleidsvorming *schiet niet op*. De Co-producent zal hen van repliek dienen door op te merken dat het gemeentebestuur alleen niet verder komt dan ‘duwen met een touw’ en dat ‘een half ei beter is dan een lege dop’. Een regisseur speelt het toneelstuk niet ook nog eens zelf.

Commentaar

Wij zijn niet onder de indruk van het Ferme Raadslid, als uitdaging voor de toekomst. Het Ferme Raadslid is meer iets voor een raadslid uit de jaren vijftig. Zeker jongere, mondige kiezers willen met dit type niets te maken hebben. Wij zien veel in de Co-producent, die ook past bij de regierol die vaak aan het lokaal bestuur wordt toegedicht.

Dilemma 5: *Het dilemma heeft betrekking op het coalitieklimaat en daarmee op de verhoudingen tussen wethouder en fracties. Hier staat de ‘ontspannen’ democratische bestuurder onder de raadsleden tegenover de vertolker van de bestuurlijke daadkracht.*

Het Stoere type

We komen bij het *Stoere Raadslid* dat vindt dat bestuur bestuurt, net als het Ferme Raadslid. Dit type vinden we vanzelfsprekend vooral binnen het college maar ook wel in de raad. De wethouder heeft meestal veel oog voor stabiel bestuur, voor continuïteit in bestuur, voor collegialiteit in het college, voor samen met de eigen fractie de bestuurskoers uitzetten, voor een

voorspelbaar optreden van de fractie. Een wethouder zal vaak fractievergaderingen bijwonen, daar aan de tand worden gevoeld maar ook proberen de fractie mee te krijgen voor collegestandpunten. Maar wethouders zijn geen lid meer van de raad.

Het Stoere Raadslid komen we wel tegen bij fractieleiders van coalitiepartijen, die al jarenlang van een college deel uitmaken. De fractieleider zal erkennen dat steun voor B&W nodig is maar dat andere coalitiefracties die steun ook moeten verlenen. Liefde kan niet slechts van een kant komen. Dit type raadslid wil slagvaardigheid en geen bestuurlijke spaghetti, geen drukte om niks.

Ook dit type kan zich niet onttrekken aan een valkuil. Het Raadslid kan een gevoel van arrogantie van de macht oproepen. Het Stoere Raadslid kan een oude regent zijn. Daar tegenover staat het Raadslid dat geen wethouder is en daarom ook niet veel belang heeft bij dagelijks bestuur (B&W) dat bestuurt, of het moest zijn de raad besturen. Daarom roept dit type een tegentype op: het Ontspannen Raadslid.

Het Ontspannen type

Het *Ontspannen Raadslid* zal *niet* afkerig zijn van evenwichtigheid in dualisme in de vorm van ‘duet’ in plaats van duel, van het indienen van vragen, van interpellaties, moties en amendementen, van een goede gedachteswisseling van B&W met fracties en ook met de oppositie, van een ‘goed verhaal’. Dit type raadslid maakt werk van de *democratische* kant van het raadslidmaatschap, van openheid en transparant bestuur in vergaderingen op het gemeentehuis, van een goed betoog. Politiek is verbale actie, is betogen, is argumenteren. Van achterkamertjespolitiek kan en mag geen sprake zijn, volgens dit type. Van ‘Torentjes-politiek’ door overleg tussen de fractieleiders onderling met wethouders vóór het echte debat houdt dit type politicus niet. Het Ontspannen Raadslid kent de politiek-technische kneepjes rondom het reglement van orde voor de raad als geen ander en wil een *open confrontatie*. Dit type vertoont enige overeenkomst met het Bestuurder-Raadslid-type omdat het Ontspannen Raadslid zich ook vaak

in het gemeentehuis ophoudt. Het Ontspannen-Raadslid is een *vergader-tijger*. Geen beleid zonder een vergadering over beleid.

De valkuil voor dit type Raadslid is dat *het gezag* van bestuur niet versterkt wordt. Het Ontspannen Raadslid krijgt het verwijt teveel debat te willen, teveel met open vizier te willen strijden, teveel te willen bereiken met moties, teveel uit te zijn op polarisatie en partijpolitieke profilering, en een permanente campagne voor verkiezingen te voeren. Het gaat ook om de macht van het getal en dan past het soms om niet teveel te debatteren maar gewoon neuzen te tellen. En sommige zaken vereisen discretie, zo verwijt men het Ontspannen Raadslid.

Commentaar

Ik vind het vijfde dilemma niet het meest uitdagende voor het toekomstig profiel van raadsleden. Het is voor fractieleden-insiders boeiend hoe het in de raadszaal toegaat maar de kiezers en zelfs zeer geïnteresseerde ‘policy watchers’ merken hier in de periode 1985-2008 vrijwel niets van. Een herkenbaar profiel dat kiezers aanspreekt, levert het niet op.

Literatuur

- Deijck, H. van, *Dilemma-dansen van een raadslid*, Tilburg, 1999.
- Denters, S. & H. de Jong, *Tussen burger en bestuur – Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede, 1992.
- Goverde, H. en M. Gooijen, Bestuursstijl van succesvolle wethouders, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 9.
- Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Kemenade, J. van, en C. Versteden, *Herkenbaar bestuur*, Haarlem, 1999 (rapport).
- Knaap, H. van der, *Politieke representatie en lokale democratie*, UT, Enschede, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J.J. Schrijen, Politieke stijlen van statenleden – Een instrument voor zelfevaluatie van politieke representanten en fracties, in: *Liberaal Reveil*, 2000, nr. 6, pp. 229-239.
- Maynard-Moody, S. & M. Kelly, Stories public managers tell about elected officials: making sense of the politics-administration dichotomy, in: Bozeman, B. (ed.), *Public management*, Jossey-Bass, San Francisco, 1993, pp. 71-93.
- Pels, D. & H. te Velde (red.), *Politieke stijl – Over presentatie en optreden in de politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2000.
- Schouw, G. en P.W. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.
- Schouw, G., *Bestuursstijlen van wethouders – functioneren in de praktijk*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1996.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen, 2000.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap – Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Wereldbibliotheek, 2002.

