

Toekomstbestendig, evenwichtig en compact

Naar een griffie 'nieuwe stijl' in de gemeente
Berkelland

Drs. H.M. (Maarten) Hoogstad
A.P. (André) Maaskant MSc

Werkgeverscommissie van de gemeenteraad van Berkelland

T.a.v. De heer J.A. Bannink
Raadsgriffier

T. 06-132 602 30
a.bannink@gemeenteberkelland.nl

Postbus 200
7270 HA Borculo

Kenmerk: GA15253

Juni 2017



Inhoudsopgave

Procesverantwoording	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doel van het adviestraject	3
1.3. Onderzoeksuitvoering	3
Verslag van bevindingen	5
2.1. Typering gemeenteraad: pragmatisch en stabiele kracht	5
2.2. Typering griffie: compact, allround en toegankelijk	6
2.3. Observaties vanuit de organisatie	7
Wensen en ambities	8
3.1. Wensen en ambities van de raad	8
3.2. Wensen toekomstige dienstverlening door de griffie	8
Knelpunten	10
4.1. Knelpunten	10
4.2. Analyse	11
Intermezzo: hoe doen ze het elders?	12
5.1. Inspiratie en opmaat	12
5.2. Vergelijkbare gemeenten	12
Knoppen om aan te draaien	14
6.1. Knop 1. Capaciteit: Uitbreiden van de griffie	14
6.2. Knop 2. Opbouw van de griffie: Anders organiseren	15
6.3. Knop 3. Werkzaamheden van de griffie: Takenpakket verlichten	15
6.4. Knop 4. Budget: Meer vrij te besteden middelen beschikbaar	16
6.5. Advies	16
Bijlage 1. Documenten	18
Bijlage 2. Gesprekken/interviews	19
Bijlage 3. Opzet griffieplan	20
Bijlage 4. Griffieplan 2016-2018 Blijvend vernieuwen	22

1

Procesverantwoording

1.1. Aanleiding

Het lokaal bestuur is volop in beweging. Met grote regelmaat verschijnen rapporten over de veranderende verhouding tussen inwoners en overheid (o.a. Maatwerkdemocratie – Denktank van de VNG en Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur - Op weg naar een meervoudige democratie). De rol van de gemeente en van gemeenteraadsleden verandert en er is sprake van een taakverzwaring voor gemeenten. Net als bij de decentralisaties in het sociaal domein zal ook de invoering van de nieuwe Omgevingswet het nodige van de gemeenteraad vragen. Te midden van deze maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen staat de griffie klaar om de raad terzijde te staan en advies te geven. Zo ook in de gemeente Berkelland.

Het Griffiewerkplan 2016-2018 'Blijvend vernieuwen' geeft de reikwijdte van de *huidige* dienstverlening door de griffie weer. In het plan wordt onder andere aangegeven dat de griffie te maken heeft met oplopende werkdruk, beperkte uren capaciteit en een toenemende omvang, diepgang en complexiteit van het griffiewerk. De werkgeverscommissie wil met de gemeenteraad en met de griffie het gesprek voeren over de gewenste vorm van de *toekomstige* ondersteuning. De commissie wil zich daarbij mede laten inspireren door (min of meer vergelijkbare) andere gemeenten en griffies.

1.2. Doel van het adviestraject

Het doel van dit adviestraject is tweeledig. In de eerste plaats om feitelijk vast te stellen of de omvang en de beschikbare kwaliteiten van de griffie passen bij het type raad en de uitdagingen waar de gemeente Berkelland voor staat. In de tweede plaats kan op basis van dit adviestraject een richting geschetst worden over de wijze waarop de toekomstige invulling van de griffie vorm kan krijgen. We nemen het type raad als uitgangspunt om tot een goed advies te komen voor passende ondersteuning. De gewenste rolinvulling en de ambities van de raad bepalen namelijk voor een groot deel de benodigde ondersteuning.

1.3. Onderzoeksuitvoering

We hebben ons onderzoek in de periode 24 april tot 3 juli 2017 in vier fasen uitgevoerd. In de eerste fase hebben we een beknopte documentanalyse uitgevoerd. We hebben hierbij onder andere gekeken naar ambitiedocumenten van de raad, de griffie-instructie en de griffieplannen. Een volledige lijst van stukken is opgenomen in bijlage 1. Naast de documentanalyse hebben we oriënterende gesprekken gevoerd met de medewerkers van de griffie (ondersteuning, verslaglegging en commissiegriffiers), de gemeentesecretaris, de burgemeester en de griffier. In de tweede fase is een drijfverentest uitgezet onder raadsleden en burgercommissieleden die inzicht biedt in hun stijl, in hun gewenste manier van werken en in hoe die stijl zich

verhoudt tot andere stijlen. De drijfverentest is ingevuld door 22 raadsleden en 6 burgercommissieleden. Alle respondenten hebben een individuele rapportage van hun persoonlijke stijl ontvangen.

Op basis van de documentanalyse, de oriënterende gesprekken en de drijfverentest zijn we in gesprek gegaan met de gemeenteraad over de volgende onderwerpen:

1. typering van de raad,
2. ambities & opgaven, en
3. ondersteuning van de gemeenteraad.

In fase drie heeft een verschillenanalyse (huidige versus gewenste situatie) en een vergelijking plaatsgevonden met andere gemeenten in Nederland, waardoor we de uitdagingen waar de raad en griffie in Berkelland voor staan in breder perspectief hebben geplaatst. Aan het einde van de fase is de tussenrapportage ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de griffier. In de vierde en afsluitende fase hebben we de analyse verwerkt in een conceptrapportage. De conceptrapportage is op 27 juni ter bespreking aangeboden voor het gesprek op 3 juli 2017 met het presidium.

2

Verslag van bevindingen

2.1. Typering gemeenteraad: pragmatisch en stabiele kracht

Op 31 mei 2017 spraken wij in een sessie met raads- en burgercommissieleden over kenmerken van de huidige raad, de ambities en de daarbij passende ondersteuning. Er is dus voor gekozen om onze observaties vanuit de documentenanalyse over de typering van de raad in een gesprek met raadsleden verder in te kleuren. Wij hebben gemerkt dat alle deelnemers open het gesprek met ons hebben gevoerd. Wij maken uit de inhoud en sfeer van het gesprek op dat wij ons voldoende een beeld van de raad als geheel hebben gevormd. Aangevuld met de observaties uit de overige interviews - en gekoppeld aan de antwoorden uit de drijfverentest - komt daarbij het volgende beeld naar voren van de raad van Berkelland.

'Berkelland kent een betrokken gemeenteraad met actieve raadsleden. Er wordt in een prettige sfeer veel vergaderd en besproken, waarbij het belang van de gemeente voorop staat. Na afloop van de vergaderingen drinken de meeste raadsleden wat met elkaar. Tegelijkertijd is de raad van Berkelland vaak naar binnen gericht en heeft de raad de neiging om op details en structuren te sturen. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in de behandeling van raadsvoorstellen, waarbij de focus meer op de details ligt dan op het stellen van kaders. De raadsfracties treden vooral afzonderlijk van elkaar naar buiten, de raad profileert zich niet als geheel richting de samenleving.

Vanuit verschillende gesprekspartners wordt aangegeven dat het dualisme in Berkelland niet in alle facetten tot zijn recht komt. Daarbij bepaalt het college in de praktijk bijvoorbeeld grotendeels de agenda van de raad. De raad herkent dit beeld. Om meer op eigen onderwerpen te kunnen sturen wil de raad een lange termijnagenda, maar deze ontbreekt tot op heden. Raadsleden vinden zichzelf soms 'te lief' voor het college. Uit de raadsbijeenkomst komt ook het beeld naar voren dat de raadsleden overwegend pragmatisch zijn ingesteld.

De gemeenteraad van Berkelland bestaat voor het grootste deel uit 'Stabiele krachten' gevolgd door het type 'Volksvertegenwoordiger'. De stabiele krachten zijn raadsleden die een betrouwbare factor zijn. Hun kracht ligt in het verzamelen en analyseren van informatie, zij hebben kennis van inhoud en zijn scherp op het volgen van de juiste procedures. Het collectief is belangrijker dan het individu. De volksvertegenwoordigers kenmerken zich doordat ze gemakkelijk contact leggen. Volksvertegenwoordigers zijn goede luisteraars en spreken de taal van de mensen die zij vertegenwoordigen. Het raadswerk staat in het teken van de gemeenschap, zij pikken signalen op en brengen ze naar het gemeentehuis. 'Opiniemakers' en 'Bestuurders' zijn in de raad van Berkelland ondervertegenwoordigd.'

2.2. Typering griffie: compact, allround en toegankelijk

Organisatie van de griffie

De huidige griffie bestaat uit zes personen: een griffier, twee commissiegriffiers, twee griffiemedewerkers en iemand die zorg draagt voor de (video)verslaglegging van de raads- en commissievergaderingen. De griffieondersteuners ondersteunen de raadsleden, de griffier en de commissiegriffiers. De griffier is eerste adviseur van de gemeenteraad en tevens leidinggevende van de griffie. De formatie van de griffie is als volgt opgebouwd:

- / Griffier: 36 uur per week (1 FTE)
- / Twee commissiegriffiers: beiden 1,25 uur per week (0,03 FTE)
- / Twee griffieondersteuners: 24 (0,66 FTE) en 20 uur (0,44 FTE) per week
- / Medewerker verslaglegging: 6 uur (0,17 FTE) per week

Daarmee heeft de griffie een totale bezetting van nog geen 2,5 FTE: een compact team. Na de fusie van de gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo tot Berkelland in 2005 bestond de griffie naast de bovenstaande formatie ook uit een raadsadviseur. Na het vertrek van de raadsadviseur is deze functie niet ingevuld.

Ten aanzien van de ondersteuning van de rekenkamercommissie werkt de gemeenteraad van Berkelland samen in de regio. In 2018 loopt de samenwerkingsovereenkomst af met de gezamenlijke rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Montferland en Lochem. De kans is aanwezig dat de raad voor de komende periode kiest voor een ander model. Hierover heeft nog geen formele besluitvorming plaatsgevonden.

De griffiemedewerkers hebben goede onderlinge werkafspraken en kunnen elkaar vervangen als dat nodig is. Door de gemaakte afspraken is er iedere dag van de week een griffiemedewerker aanwezig en op woensdag zijn zij beiden aanwezig. De griffiemedewerkers hebben iedere donderdag overleg met de griffier.

De commissiegriffiers zijn verbonden aan inhoudelijke commissies. Zij zijn aanwezig bij de vergaderingen en zorgen voor de technische voorbereiding en afhandeling. Beide commissiegriffiers hebben formeel vanuit hun aanstelling gezien alleen tijd voor werkzaamheden rondom de commissievergaderingen. Naast hun beperkte aanstelling als commissiegriffier (0,03 FTE per commissiegriffier) zijn zij werkzaam binnen de ambtelijke organisatie.

Iedere zes weken vindt er een griffieoverleg plaats waarbij de commissiegriffiers, de griffiemedewerkers en de griffier aanwezig zijn. De griffier wordt op basis van de griffiersinstructie geacht de raad gevraagd en ongevraagd te adviseren en bij te staan. De griffier adviseert de raad op het gebied van strategische positionering (binnen de gemeentelijke organisatie en naar de burgers), organisatie en werkwijze. Maar hij is ook toetser van voorstellen uit het college, adviseert de raad over (nieuwe) vormen van externe oriëntatie (o.a. communicatiebeleid, vormen van burgerparticipatie) en ontwikkelt nieuwe vormen van communicatie van de raad en raadsleden met externe partijen. Door de griffier wordt dus allround ondersteuning geboden.

De griffie valt te typeren als een hechte groep mensen, met een grote (onderlinge) loyaliteit en een dienende houding richting raad, raadsleden en fracties.

De griffie is gehuisvest in het gemeentehuis in Borculo, vlakbij de kamers van de gemeentesecretaris, burgemeester en wethouders. De vergaderruimtes voor de gemeenteraad en de raadsfracties zijn ook in het gemeentehuis.

Allround dienstverlening

De griffie heeft een breed takenpakket. Zowel aan het procedureel en logistiek ondersteunen van vergaderingen, het organiseren van bijeenkomsten, ondersteunen bij onderzoekswerk, als het adviseren en coachen van de raad levert de griffie een bijdrage. In de praktijk blijkt de nadruk meer op het procedurele en logistieke werk te liggen dan op het adviseren en coachen (politiek-strategische ondersteuning). Raadsleden hebben in de enquête aangegeven hoe zij de huidige dienstverlening van de griffie vinden: is deze meer procesmatig van aard of politiek-strategisch? Uit figuur 1 blijkt dat de raad van Berkelland de huidige ondersteuning door de griffie overwegend procesmatig van aard vindt.



Figuur 1

Waar de eigen capaciteit van de griffie tekort schiet, maakt de griffie gebruik van de ambtelijke organisatie of van externe bureaus. Zo wordt de griffie op het gebied van communicatie op sommige momenten (met name in verkiezingstijd) ondersteund door een communicatieadviseur uit de ambtelijke organisatie. Ook benut de griffie onder de noemer 'ambtelijke bijstand' de capaciteit van de ambtelijke organisatie voor bijvoorbeeld het organiseren en controleren van de fractievergoedingen en het actualiseren van verordeningen. Bij raadsonderzoeken wordt onderzoekscapaciteit van derden ingezet. De griffier formuleert in de opdracht de onderzoeksvragen en stuurt de onderzoekers aan. Wij stellen vast dat er een allround dienstverlening is, hoewel daar geen expliciete keuze aan vooraf is gegaan.

Het is noodzakelijk dat ook de werkgeversrol door de werkgeverscommissie goed wordt ingevuld. Duidelijke afspraken maken is daarbij van groot belang. Bij het beoordelen van de ondersteuning door de griffie is het goed om recht te doen aan de brede dienstverlening die wordt geboden. De raad heeft de werkgeversrol gedelegeerd aan de werkgeverscommissie. Drie vertegenwoordigers uit de raad geven – geadviseerd door een vaste P&O adviseur – vorm en inhoud aan de werkgeverscommissie. De griffier stuurt de griffie aan.

Onze adviseurs nemen waar dat vanuit de gemeenteraad het servicepakket van de griffie wordt gewaardeerd, hoewel deze waardering niet altijd expliciet wordt uitgesproken richting de griffie. Ook maken wij op uit de gesprekken dat er op de griffie behoefte bestaat om een scherper beeld te hebben van wat de raad voor een griffie wenst. Wij adviseren om in een nieuw griffieplan meer dan nu het geval is expliciet te maken wat de onderlinge verwachtingen zijn.

2.3. Observaties vanuit de organisatie

Tijdens de onderzoeksperiode hebben we met verschillende mensen gesproken.¹ Ook uit schriftelijke documentatie hebben wij ons een beeld gevormd van de aansluiting tussen de reguliere ambtelijke organisatie en de griffie. Hoewel de ambtelijke organisatie niet bepaalt hoe de griffie moet functioneren, geven de beelden en wensen van de ambtelijke organisatie wel inzicht in kansen voor en effectiviteit van de griffie.

Vanuit de ambtelijke organisatie bezien is de griffie een eigen werkveld naast de ambtelijke organisatie. De samenwerking tussen griffie en ambtelijke organisatie wordt als positief ervaren. Conform de instructie van de griffier heeft de griffier aan het einde van het (besluitvormings-)proces de rol van 'kritische factor'. Vanuit verschillende gesprekspartners wordt benoemd dat er door de ambtelijke organisatie en de griffie dubbel werk wordt gedaan, bijvoorbeeld voor het inboeken van stukken. Onduidelijkheid over de status van stukken of bijeenkomsten ('van wie komt de uitnodiging', 'is deze versie de juiste?') zorgt ervoor dat er veel tijd gaat zitten in dergelijke organisatorische zaken.

¹ In bijlage 2 is aangegeven met wie er is gesproken.

3

Wensen en ambities

3.1. Wensen en ambities van de raad

Gelet op de veranderingen in de maatschappij heeft de raad ontwikkelwensen, maar wil niet 'innoveren om het innoveren'. Tijdens de raadsbijeenkomst van 31 mei 2017 heeft de raad verschillende opgaven benoemd en geprioriteerd. Het betreft hier de volgende opgaven, waarbij de eerste opgave de meeste prioriteit heeft:

1. **Meer grip op de lange termijnagenda** : zelf sturen op de onderwerpen waarover de raad het gesprek aangaat en besluiten neemt.
2. **Vergaderdruk behapbaar houden** : de vergaderdruk wordt op dit moment door veel raadsleden als hoog ervaren. Tegelijkertijd heeft de raad de wens en ambitie om meer grip te krijgen op zijn agenda en om bijvoorbeeld burgers meer te betrekken (zie volgend punt). Het is gegeven deze ambities van belang om de vergaderdruk niet verder te laten stijgen.
3. **Burgers eerder en beter betrekken aan het begin van een beleidsproces** : in plaats van burgers aan het einde van een beleidsproces te betrekken, wil de raad hen juist aan het begin betrokken maken. Daarbij hebben de raadsfracties ook zelf een rol en speelt de afstemming met de inzet van het college en de ambtelijke organisatie een rol.
4. **Positie in de regio en bij complexe dossiers** : De raad ervaart soms weinig grip op complexe dossiers, mede omdat het de raadsleden aan tijd ontbreekt om alle stukken te lezen en de benodigde research te doen. Ook op de ontwikkelingen in de regio ervaren raadsleden dat ze weinig grip hebben, daar zouden ze graag verbetering in zien.

Naast deze procesmatige wensen en ambities vindt de raad het belangrijk om aandacht te hebben voor inhoudelijke thema's als werkgelegenheid, krimp & leefbaarheid en de financiële situatie van de gemeente.

3.2. Wensen toekomstige dienstverlening door de griffie

De huidige dienstverlening door de griffie wordt door de raad als overwegend procesmatig beschouwd (zie pagina 6). In de vragenlijst voor raadsleden hebben we ook gevraagd hoe de gewenste ondersteuning door de griffie eruit ziet. Raadsleden antwoorden op die vraag – ten opzichte van de huidige situatie – dat zij een griffie willen die meer politiek-strategische ondersteuning levert en daarbij tegelijkertijd aandacht houdt voor de procesmatige zaken die verricht moeten worden. Het verschil tussen de huidige en de gewenste ondersteuning is terug te zien in figuur 2.

4

Knelpunten

4.1. Knelpunten

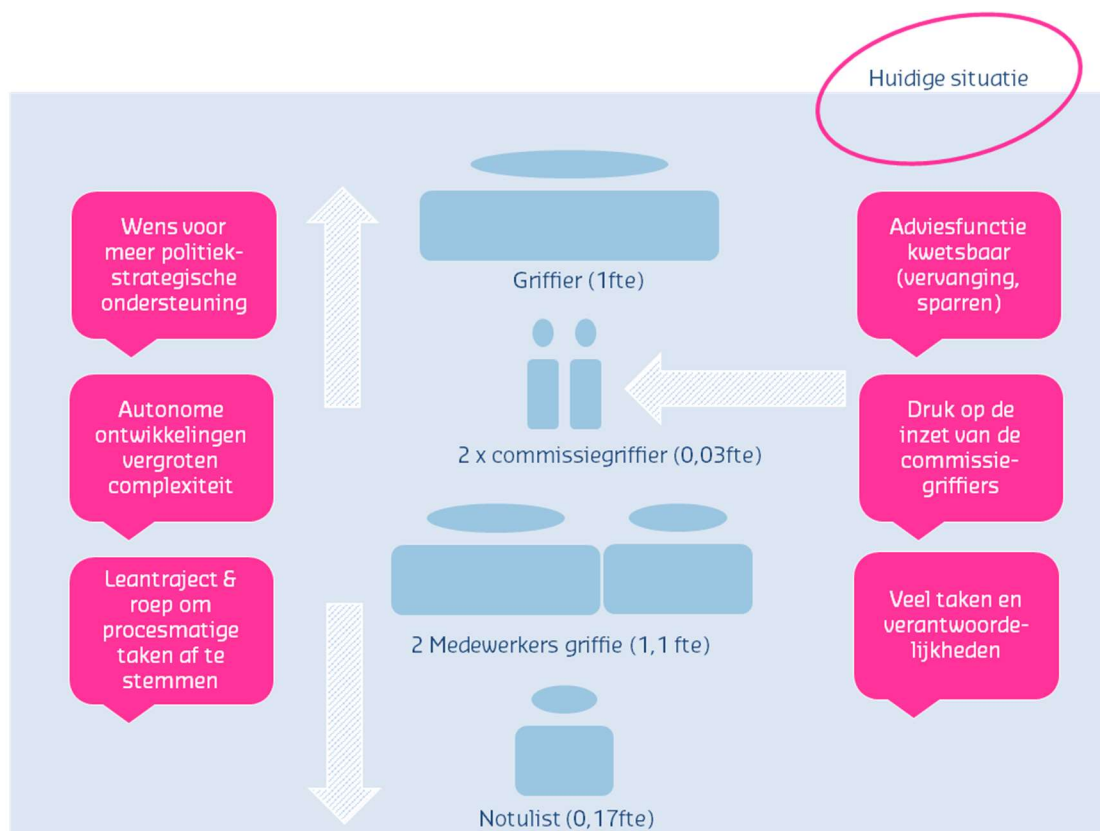
Vanuit de onderzochte documenten en de gevoerde gesprekken komt een aantal knelpunten naar voren in de werkwijze die in Berkelland wordt gehanteerd.

1. **Gewenste proactieve rol van de raad komt niet uit de verf**. De raad zou graag een proactieve rol op zich nemen, bijvoorbeeld als het gaat om het bepalen van zijn eigen agenda voor de korte en lange termijn. Meer grip op de lange termijnagenda werd door de raad tijdens de raasbijeenkomst als de belangrijkste opgave/ambitie benoemd voor de komende tijd. Tegelijkertijd blijkt de raad niet in staat de gewenste proactieve rol te pakken: de raad blijkt volgend aan het college.
2. **Tijdsbesteding griffier, commissiegriffiers en griffiemedewerkers is in praktijk fors meer dan contracturen**. De formatie van de griffie is op papier compact, bijna 2,5 FTE. In de praktijk blijkt dat er door de griffiemedewerkers en de griffier structureel overuren gemaakt worden. Ook de tijdsbesteding van 1,25 uur per week (0,03 FTE) voor de commissiegriffiers blijkt niet voldoende om het werk goed te kunnen doen. Uit de tijdsregistratie van deze medewerkers blijkt dat het eerder om 6 à 7 uur per week gaat.
3. **Geen functieomschrijving voor medewerkers griffie**. Voor de griffier is er een instructie waarin in algemene zin is opgenomen wat de raad van de griffier verwacht. Voor de commissiegriffiers en de griffiemedewerkers zijn er geen functieomschrijvingen vastgesteld. Dit maakt aansturing en beoordeling van de medewerkers, voor de griffier (en indirect voor de werkgeverscommissie) ingewikkelder. Daarnaast leidt dit er volgens de griffiemedewerkers toe dat ze momenteel taken en verantwoordelijkheden hebben die formeel niet bij hun functie horen.
4. **Vervanging van de griffier bij ziekte, verlof of vakantie**. In de huidige situatie wordt de griffier bij afwezigheid soms vervangen door één van de commissiegriffiers en soms door de griffiemedewerkers. Vervanging van de griffier bij ziekte, verlof of vakantie past echter niet binnen de tijdsbesteding van de commissiegriffiers à 1,25 per week en binnen het profiel van de griffiemedewerkers als ondersteuners op de griffie.
5. **Mogelijk dubbele loyaliteit bij commissiegriffiers**. De twee commissiegriffiers zijn naast hun aanstelling op de griffie voor het grootste deel van hun tijd werkzaam voor de ambtelijke organisatie. Daarmee hebben zij feitelijk twee werkgevers: als ambtenaar werken zij voor het college van B&W en als commissiegriffier werken zij voor de gemeenteraad. In de praktijk blijkt deze constructie weinig problemen op te leveren. Toch is het zeker bij politiek gevoelige dossiers denkbaar dat raad en college verschillende belangen of opvattingen hebben. In dergelijke gevallen kan de constructie met twee werkgevers leiden tot een dubbele loyaliteit waarbij uiteindelijk het college of de raad aan het kortste eind zal trekken.
6. **Gezien de huidige omvang van de griffie is het lastig om aan de wensen en ambities van de raad tegemoet te komen**. In de huidige situatie wordt er door de medewerkers die voor de griffie werken meer inzet geleverd dan de formatie doet vermoeden (zie ook het tweede aandachtstreepje hierboven: tijdsbesteding meer dan contracturen). Daar komen de autonome ontwikkelingen (o.a. invoering Omgevingswet, regionalisering en decentralisering), de ambities van de raad én de wens om meer politiek-strategische ondersteuning nog bij. Dit zorgt voor een knelpunt voor wat betreft capaciteit.

4.2. Analyse

De raad heeft behoorlijk hoge verwachtingen van de ondersteuning door de griffie. De dienstverlening is breed, de wens is er voor meer ondersteuning op politiek-strategisch vlak en daarnaast zou de griffie een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de ambities van de raad. Tegelijkertijd is de gewenste ondersteuning wel begrensd. De raad heeft een gematigd profiel, wenst niet te innoveren om te innoveren en ziet bij een deel van de ambities vooral ook een rol weggelegd voor zichzelf, dan wel voor de ambtelijke organisaties. De raad staat daar pragmatisch in.

De griffie moet alle zeilen bijzetten om met de huidige opbouw en omvang de benodigde ondersteuning te bieden. Dat lukt alleen doordat commissiegriffiers meer doen dan hun aanstelling formeel toelaat, en ook de medewerkers van de griffie en de griffier zelf zijn flexibel en stellen zich loyaal op. Zelfs met een flexibele instelling is de griffie op sommige momenten evenwel kwetsbaar. In de huidige constructie zit echter geen rek om *meer* te gaan doen. De huidige situatie is uitgebeeld in onderstaande figuur (figuur 3).



Figuur 3 – Huidige situatie

5

Intermezzo: hoe doen ze het elders?

5.1. Inspiratie en opmaat

Naast de wijze waarop de raad van Berkelland momenteel wordt ondersteund, zijn er allerlei andere manieren waarop deze ondersteuning georganiseerd en ingevuld kan worden. Om de situatie van Berkelland in breder perspectief te bekijken, nemen we daarom in dit hoofdstuk ook enkele griffies van andere gemeenten mee. De manier waarop zij de griffie vorm hebben gegeven biedt inspiratie en vormt in dit rapport de opmaat naar een advies voor Berkelland.

5.2. Vergelijkbare gemeenten

Om te komen tot enkele gemeenten die vergelijkbaar zijn met Berkelland hebben we naar de volgende aspecten gekeken:

- / Inwoneraantal: in Berkelland (27 raadsleden) wonen ruim 44.000 mensen, de gemeenten met wie we Berkelland vergelijken hebben daarom tussen de 35.000 en 55.000 inwoners.
- / Mate van stedelijkheid: op een schaal van 1 (zeer stedelijk) tot 5 (totaal niet stedelijk) scoort Berkelland 4. We hebben gezocht naar vergelijkbare gemeenten die een 4 of 5 scoren.
- / Samenstelling van de gemeente: de inwoners van de gemeente zijn in te delen naar 50 typen huishoudens. We hebben gezocht naar gemeenten die qua opbouw van deze 50 typen huishoudens vergelijkbaar zijn.

Vier gemeenten die op basis van deze drie aspecten vergelijkbaar zijn met Berkelland zijn:

- / Gemeente Montferland (ruim 35.000 inwoners, Gelderland, 23 raadsleden)
- / Gemeente Steenwijkerland (ruim 43.000 inwoners, Overijssel, 27 raadsleden)
- / Gemeente De Fryske Marren (ruim 51.000 inwoners, Friesland, 31 raadsleden)
- / Gemeente Coevorden (ruim 35.000 inwoners, Drenthe, 25 raadsleden)

Montferland

De griffie van de gemeente Montferland bestaat uit drie personen: een griffier, een plaatsvervangend griffier en een griffiemedewerker. De griffiemedewerker heeft een aanstelling van 0,66 FTE en richt zich onder anderen op de stukkenstroom, ingekomen brieven en het plaatsen van informatie in interne en externe systemen. De plaatsvervangend griffier (0,78FTE) en de griffier (1 FTE) richten zich onder anderen op het voorbereiden, bijwonen en afhandelen van vergaderingen en de advisering van raadsleden. Indien nodig wordt er van de communicatieadviseur uit de ambtelijke organisatie gebruikgemaakt. De griffie beslaat hiermee in totaal 2,4 FTE.

Steenwijkerland

Op de griffie in Steenwijkerland werken een griffier, een plaatsvervangend griffier en een griffiemedewerker (in totaal 2,65 FTE). De griffier en de plaatsvervangend griffier werken beide fulltime, de griffiemedewerker werkt 24 uur per week. Eerder had de griffie van Steenwijkerland geen eigen griffiemedewerker en werd er gebruikgemaakt van ambtelijke ondersteuning voor de werkzaamheden rondom de vergadering, zoals het maken van een besluitenlijst. Nu de griffie versterkt is met een griffiemedewerker, worden dergelijke werkzaamheden door de griffie zelf gedaan. In de huidige bezetting richt de griffie zich vooral op procesmatige aspecten van het werk. Voor extra werkzaamheden als de invoering van een nieuw zaakstelsel moet expliciet tijd worden gezocht.

De Fryske Marren

De formatie van de griffie in De Fryske Marren bestaat in totaal 3,3 FTE. De griffier en plaatsvervangend griffier (tevens commissiegriffier) werken beide voltijd. Daarnaast zijn er twee griffiemedewerkers die beide 0,66 FTE werken. De griffie verricht alle werkzaamheden zelf en maakt minimaal gebruik van 'inhuur' uit de ambtelijke organisatie. In hun werkzaamheden zijn de griffier en plaatsvervangend griffier niet alleen op proces gericht, maar ook op inhoudelijke advisering.

Coevorden

De raad van de gemeente Coevorden heeft expliciet de afweging gemaakt tussen een compacte griffie met beperkte taakopvatting ('beheergriffier') en een griffie met ruimere taakopvatting ('regiegriffie'). Er is uiteindelijk gekozen voor een compacte griffie. Deze griffie bestaat uit een griffier en een griffiemedewerker die beide voor 1 FTE zijn aangesteld (totaal 2 FTE). Voor bijvoorbeeld raadscommunicatie wordt capaciteit 'ingehuurd' vanuit de ambtelijke organisatie. De griffie richt zich met name op het primaire proces. Daarnaast wordt er door de griffier in beperkte mate politiek-strategisch geadviseerd.

5.3. Samenvattend

De griffies in vergelijkbare gemeenten variëren in taakopvatting, omvang van de griffie en opbouw van het team. Raden die bewust kiezen voor een smalle taakopvatting hebben minder formatie. Raden die bredere ondersteuning wensen kiezen veelal voor een opbouw van het team met een vaste raadsadviseur / plaatsvervangend griffier. Daarnaast variëren de griffies in de mate waarin ze ondersteuning 'inkopen' bij de ambtelijke organisatie, dan wel bij derden.

6

Knoppen om aan te draaien

In de vorige paragrafen en hoofdstukken hebben we de grootste opgaven voor de griffie in Berkelland weergegeven. De uitdagingen die we daarbij zien leiden tot vier verschillende oplossingsrichtingen, die ook in onderlinge samenhang uitgevoerd zouden kunnen worden.

Voor alle oplossingsrichtingen geldt de constatering dat de commissiegriffiers beduidend meer werk voor de griffie doen en dat dit moet worden rechtgetrokken. Er wordt meer werk voor de raad verzet dan uit de formatie blijkt. Door dit expliciet te maken, kun je een eerlijkere vergelijking maken met andere gemeenten en kun je toewerken naar de te kiezen eindsituatie. Concreet gaat om de formatie van 0,03 FTE per commissiegriffier uit te bereiden naar circa 0,2 FTE per commissiegriffier.

Aanvullend zijn de oplossingsrichtingen:

6.1. Knop 1. Capaciteit: Uitbreiden van de griffie

In dit scenario wordt in kaart gebracht hoeveel tijd de commissiegriffiers nu daadwerkelijk aan hun taak besteden. Dat betekent dat de huidige ondersteuning die in de praktijk wordt geleverd wordt geformaliseerd naar ongeveer 0,2 FTE per commissiegriffier en dat de huidige formatie verder blijft zoals die nu is. Dit geeft de commissiegriffiers meer lucht in hun werkzaamheden voor de griffie.. Daarnaast is er een duidelijkere schakel tussen griffier en griffiemedewerkers, is de vervanging van de griffier beter geregeld en biedt deze optie meer ruimte aan griffier en commissiegriffiers om te sparren. Het gevolg daarvan is dat die extra formatie ook uit het raadsbudget betaald gaat worden en dat daarmee de kosten voor de formatie hoger worden. Aanvullend op deze formalisering van de tijdsinzet van de commissiegriffiers kan ervoor worden gekozen om de beschikbare capaciteit voortaan bij één plaatsvervangend griffier te beleggen. Met een beperkte hoeveelheid extra tijd kan hiervoor een eigen plaatsvervangend griffier worden benoemd, bijvoorbeeld voor 0,8 - 1,0 FTE. De dienstverlening richting de raad kan dan worden uitgebreid op het adviesvlak. Dat geeft een meer robuuste griffie, die ook in positie is in het geval dat de huidige samenwerking op het terrein van de rekenkamercommissie niet wordt verlengd (en de ondersteuning voor de rekenkamercommissie dus vanuit de eigen griffie moet komen).

Voordelen

- / Duidelijke structuur van de griffie
- / Einde aan dubbele loyaliteit van commissiegriffiers
- / Vervanging van de griffier is geregeld
- / Meer evenwichtige opbouw van de griffie (medewerkers – raadsadviseur – griffier)
- / Sluit aan bij de wens om meer inhoudelijk en strategisch te adviseren

Nadelen

- / Extra kosten voor de griffie ten opzichte van de huidige situatie
- / De extra kosten worden besteed aan vaste formatie, flexibilisering is vervolgens lastig

6.2. Knop 2. Opbouw van de griffie: Anders organiseren

Dit scenario gaat uit van het toewerken naar een andere opzet van de griffie in structuurtermen. Met name ten aanzien van de advisering is de griffie op dit moment dun bemenst. Een geleidelijke verschuiving van logistiek en procedurele ondersteuning naar meer adviescapaciteit is denkbaar, en sluit ook goed aan bij de personele ontwikkelingen die te verwachten zijn op de griffie en de wensen die de raad heeft. Concreet zou het hierbij kunnen gaan om de aanstelling van een (deeltijd) raadsadviseur / plaatsvervangend griffier. Deze variant onderscheidt zich van de eerste variant, omdat het geen uitbereiding van capaciteit maar een verschuiving betreft – inclusief een herverdeling van taken tussen de griffie en de ambtelijke organisatie. Deze verschuiving is alleen mogelijk als de logistieke en procedurele werkzaamheden zo ingericht kunnen worden dat ze minder tijd vragen, dan wel dat een deel van die werkzaamheden niet meer door de griffie verricht hoeven worden. Dit kan alleen op basis van (harde) vastomlijnde afspraken tussen griffie en ambtelijke organisatie. De (deeltijd) raadsadviseur kan de werkzaamheden van de huidige commissiegriffiers overnemen. De formatie van de griffie zal ten opzichte van de huidige situatie niet groter worden, maar wel iets meer kosten met zich meebrengen. Een raadsadviseur valt immers in een hogere functieschaal dan een griffiemedewerker.

Voordelen

- / Duidelijke structuur
- / Einde aan dubbele loyaliteit van commissiegriffiers
- / Vervanging van de griffier is geregeld
- / Meer evenwichtige opbouw van de griffie (medewerkers – raadsadviseur – griffier)
- / Sluit aan bij de wens om meer inhoudelijk en strategisch te adviseren
- / Ondersteunende taken *lean* georganiseerd

Nadelen

- / Minder ondersteunende capaciteit op de griffie
- / Meer noodzakelijke afstemming tussen griffie en bestuursondersteuning

6.3. Knop 3. Werkzaamheden van de griffie: Takenpakket verlichten

Dit scenario gaat uit van het verlichten van het takenpakket, waardoor de griffie meer ruimte krijgt om zich op haar belangrijkste opgaven te richten. Daarbij kunnen de volgende twee zaken een rol spelen:

- / Heldere afspraken maken tussen raad en griffie. In een nieuw griffieplan kan in scherp omliggende woorden helder worden gemaakt voor welke type werkzaamheden de griffie beschikbaar is. Zo ontstaat een basis waarmee de werkgeverscommissie en de griffier kunnen werken. De raad legt bijvoorbeeld een grens bij 'innoveren om het innoveren', het is belangrijk om dat soort afspraken concreet te maken in het griffieplan.

De griffier krijgt hierdoor de ruimte om aan te geven wanneer er aanvullende opgaven zijn en kan dan om aanvullende ondersteuning vragen of aangeven wat aanvullende verzoeken doen met bestaande afspraken.

/ Het takenpakket kan ook verlicht worden door middel van ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie. De afdelingen bestuursondersteuning, juridische zaken, communicatie of projectondersteuning kunnen hierin een rol spelen. Deze ondersteuning kan door middel van afgebakende onderlinge service-afspraken worden vastgelegd.

Voordelen

- / Slanke (*lean*) griffie
- / Laagste kosten
- / Weinig aanpassingen nodig

Nadelen

- / Er wordt minder dienstverlening geleverd
- / Minder waarborgen voor adequate dienstverlening
- / Sluit niet aan bij de wens om meer inhoudelijk en strategisch te adviseren
- / Lost probleem van kwetsbaarheid niet op

6.4. Knop 4. Budget: Meer vrij te besteden middelen beschikbaar

In het vierde scenario stelt de raad wel extra budget beschikbaar, maar wordt dit budget niet bij voorbaat bestemd voor vaste formatie in het team van de griffie. Op deze manier kan de griffier (zo nodig in overleg met de raad) per situatie bekijken wat de beste aanpak is. Een flexibele aanpak dus. Mogelijkheden hiervoor zijn bijvoorbeeld het tijdelijk inhuren van extra capaciteit op piekmomenten, het betrekken van een expert of een inhoudelijk beleidsmedewerker voor beleidsonderwerpen die de raad wil uitdiepen of inzet van een trainer om vaardigheden van raadsleden of de griffie te verbeteren.

Voordelen

- / Meest flexibele werkwijze
- / Maatwerk per vraagstuk mogelijk
- / Weinig verplichtingen

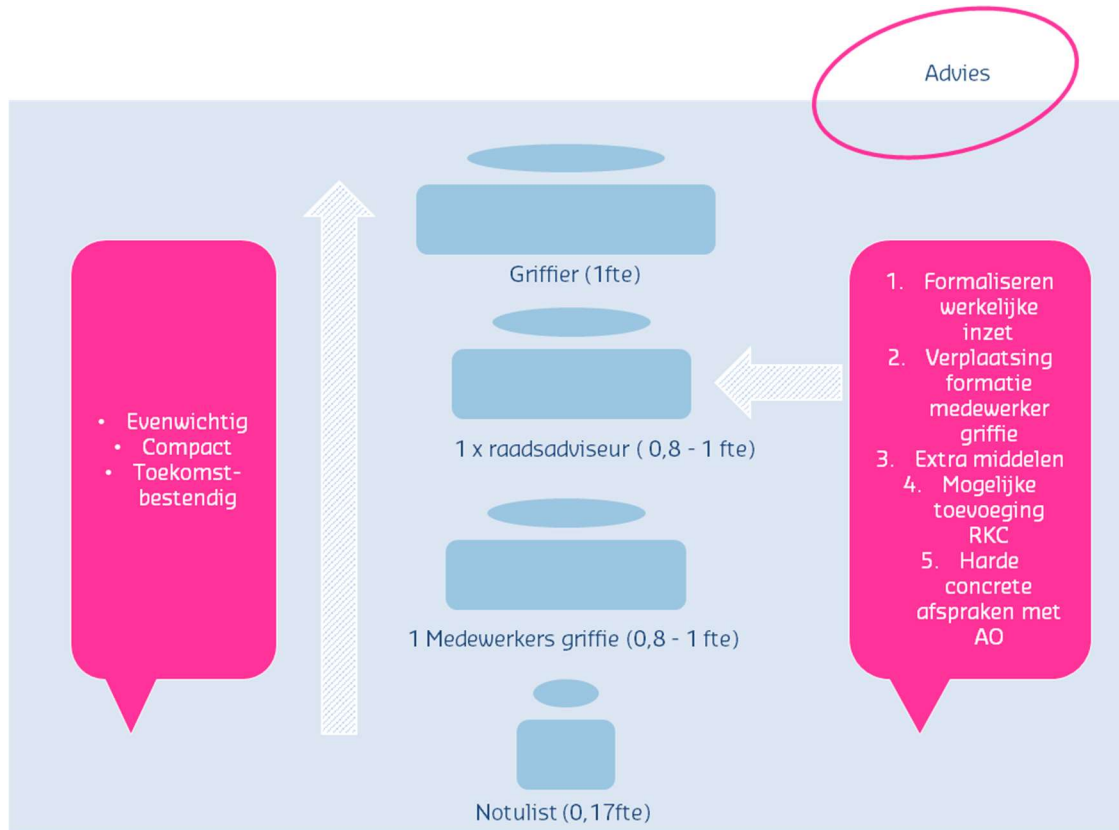
Nadelen

- / Biedt weinig uitdagingen voor het huidige team
- / Lost probleem van kwetsbaarheid niet op

6.5. Advies

De vier knoppen (scenario's) die hierboven beschreven zijn bieden via verschillende invalshoeken een oplossing voor de vraagstukken waar de griffie momenteel voor staat. Het scenario dat het meeste voordeel oplevert voor de raad en de griffie is scenario twee: 'opbouw van de griffie: anders organiseren'. Deze oplossingsrichting ligt het meeste in lijn met de wensen van de raad en zorgt ervoor dat de meeste knelpunten die eerder in het rapport zijn weergegeven worden aangepakt, tegen overzienbare meerkosten. Door de adviesfunctie van de griffie robuuster te maken, kan de griffie de raad immers beter ondersteunen in het verwerven van een proactieve rol en het realiseren van zijn ambities (waaronder bijvoorbeeld verbetering van het volgen van een eigen lange termijnagenda). Daarbij zorgt dit scenario voor een minder kwetsbare griffie waar het gaat om tijdsbesteding, maakt het een einde aan de dubbele pet van de commissiegriffiers, zorgt het voor een volwaardige vervanging van de griffier bij afwezigheid en is er een natuurlijke 'linking pin' tussen griffier en griffiemedewerkers. Bijkomend voordeel is dat het administratieve gedeelte van de ondersteuning van de raad meer *lean* wordt

georganiseerd, waardoor kosten kunnen worden bespaard. Een laatste voordeel van deze variant is dat het mogelijk is om in dit model te groeien en gebruik te maken van het natuurlijk verloop op de griffie. Voorwaarde is wel dat er goede afspraken gemaakt kunnen worden over het takenpakket van de medewerkers en hoe griffie en ambtelijke organisatie hierin optimaal kunnen samenwerken.



Figuur 4 – Toekomstige situatie



Bijlage 1. Documenten

- Griffie FTE overzicht
- Griffiewerkplan 2016-2018
- Griffiejaarplan 2012-2014
- Griffiewerkplan 2011
- Instructie voor de griffier
- Mandaat griffier benoemen leden en voorzitters raadscommissies
- Reglement van orde gemeenteraad
- Verordening op de raadscommissies
- Verordening op de werkgeverscommissie
- Evaluatie vergadermodel
- Besluitenlijst presidium
- Memo experimentele wijzigingen vergadermodel
- Opzet raadsconferentie van 1 april 2017
- Intern verslag voorbereidingsgroep raadsconferentie 1 april 2017
- Raadsconferentie 12 september 2015
- Begeleidend memo raadsconferentie 12 september 2015
- Verslag conferentie raad-college 20 januari 2016
- Memorandum Berkelland (2705) – Feitenrelaas 't Spieker
- Rapport Berenschot: Raad en college de spiegel voorgehouden



Bijlage 2. Gesprekken/interviews

Interviews

- Mevrouw I. Baak griffiemedewerker
- Mevrouw C. Wanders griffiemedewerker
- De heer W. Kok commissiegriffier
- Mevrouw H. Tiessens commissiegriffier
- Mevrouw M. Schulenberg notulist
- De heer M. Broers gemeentesecretaris
- De heer J. van Oostrum burgemeester
- De heer A. Bannink griffier

Sessie gemeenteraad

- 31 mei 2017; aanwezig waren circa 25 raads- en burgercommissieleden + voorzitter van de gemeenteraad.



Bijlage 3. Opzet griffieplan

Opzet en doelstelling van een griffieplan

Doelstellingen van een griffieplan:

- / Het griffieplan bevat een duidelijke visie;
- / Het geeft een beeld van de langere termijn; (richtinggevend / stip op de horizon, zie ook de bouwstenen die hieronder aangereikt worden);
- / Maar het moet ook (de opmaat naar) een werkdocument zijn, op basis waarvan duidelijke doelen te behalen zijn: dat betekent dat de uitwerking van de doelstellingen voldoende SMART gemaakt moeten worden;
- / In het griffieplan staan afspraken met de raad, de visie van de raad en duidelijkheid over verwachtingen over en weer zijn opgenomen;
- / Het griffieplan is de onderlegger van het gesprek als het gaat over bezetting / taken griffie;
- / Het griffieplan bevat ook een duidelijke focus op de belangrijkste punten en ontwikkelingen (prioritering).

Een goed griffieplan geeft wat ons betreft voldoende beeld naar de toekomst en is ook de basis voor een werkdocument. Als werkdocument bevat het afspraken die de griffier met de raad heeft gemaakt voor de korte en middellange termijn, en is het voldoende concreet om samen met de werkgeverscommissie te bespreken voor wat betreft de voortgang ervan. Ook bevat het voldoende handvatten voor de griffier om zijn team aan te sturen. Het mes van een griffieplan snijdt zo aan meerdere kanten.

Een basisopzet voor een griffieplan bevat de volgende elementen:

1. Inleiding
2. Missie en visie
3. Kerntaken/producten en kernkwaliteiten van de griffie
4. Doelstellingen (inclusief planning, kosten, beoogd resultaat)
5. Samenstelling griffie en rolverdeling
6. Financieel
7. Capaciteitsraming (op hoofdlijnen)

Inleiding

De inleiding bevat een korte introductie van de opgave waar de griffie voor het betreffende jaar voor staat. Een korte terugblik op een verwijzing naar de volgende hoofdstukken waarin de ambities en opgaven van de griffie staan beschreven.

Missie/visie

Het griffieplan moet een duidelijke missie/visie bevatten. Dit creëert duidelijkheid bij de raad en bij het griffieteam over de ingeslagen weg. Het is een stip op de horizon die helpt bij het maken van fundamentele keuzes. Het helpt om te onderbouwen waarom je iets wel, iets niet of iets later oppakt. Daarnaast kan het aansluiten bij de intrinsieke motivatie van medewerkers op de griffie.

Kerntaken/producten en kernkwaliteiten griffie

In deze paragraaf beschrijft de griffie wat de kerntaken en kernproducten zijn waar de raad op kan rekenen. Dit staat los van specifieke opgaven die in de volgende paragraaf (doelstellingen) worden meegenomen.

Doelstellingen (inclusief planning, kosten, beoogd resultaat)

In deze paragraaf werkt de griffie uit wat de meerjaren doelstellingen zijn, zoveel als mogelijk gekoppeld aan kosten, doorlooptijd en beoogd resultaat. Eventueel kan de griffie hier ook een korte risico-inventarisatie opnemen om de belangrijkste mogelijke obstakels in beeld te brengen. Doelstellingen kunnen zowel inhoudelijk zijn, meer betrekking hebben op het aansturen en het functioneren van het team.

Samenstelling griffie en rolverdeling

In deze paragraaf ligt de beoogde rolverdeling van de griffie vast.

Financieel

In deze paragraaf staat vermeld wat de financiële kaders zijn van de griffie. Welk budget is beschikbaar, welk deel is bestemd voor de vaste bezetting van de griffie, onderhoud van de systemen van de griffie, hoeveel ruimte is er nog voor de inhuur van externen of ambtelijke organisatie, opleidingen et cetera.

Capaciteitsraming

In deze paragraaf kan de griffie in grote lijnen de doelen uit het griffieplan en de taken samenbrengen tot een capaciteitsraming. Is er voldoende capaciteit op de griffie om doelen en taken uit te voeren? Deze paragraaf biedt een basis voor een gesprek met de werkgeverscommissie over te stellen prioriteiten of aanvullende bemensing van de griffie.



Bijlage 4. Griffieplan 2016-2018 Blijvend vernieuwen

Het griffiewerkplan is als los document bijgevoegd.