

MEMO

Griffie

Aan	Commissie cultuurverandering
Van	Wolbert Meijer (overlegd met voorzitter raad en voorzitter commissie)
Afdeling	Griffie
CC	
Datum	augustus 2013
Onderwerp	<b>Evaluatie Cultuurverandering</b>

**Inhoudsopgave**

0.	Inleiding.....	2
1.	Terugblik.....	3
1.1.	Raadperiode 2006 – 2010.....	3
1.1.1.	Europaparkaffaire.....	3
1.1.2.	Commissie Cultuurverandering.....	3
1.1.3.	Veranderagenda College.....	4
1.1.4.	Veranderagenda Raad.....	4
1.2.	Raadperiode 2010 – 2014.....	6
1.2.1.	Commissie Cultuurverandering.....	6
1.2.2.	Veranderagenda College.....	6
1.2.3.	Veranderagenda Raad.....	8
2.	Stand van zaken.....	11
2.1.	Doelstellingen.....	11
2.2.	Resultaten.....	12
2.3.	(Nog) niet gerealiseerd en overgebleven zorgpunten.....	13
3.	Hoe nu verder.....	14

## 0. Inleiding

Op 18 juli 2012 nam uw raad het volgende besluit:

- I. de tijdelijke commissie Cultuurverandering in ieder geval te laten voortbestaan tot het einde van de raadsperiode 2010-2014;
- II. de vergaderfrequentie te verlagen van vier naar drie keer per jaar;
- III. tegen het einde van deze raadsperiode het voortbestaan van de commissie Cultuurverandering te heroverwegen.

Hoewel het einde van de raadsperiode nog een half jaar op zich laat wachten, lijkt de vergadering van de commissie Cultuurverandering in oktober 2013 een goed moment om de balans op te gaan maken (of althans daarmee te starten). Bovengenoemd besluit is nu meer dan een jaar oud, en toch is er sindsdien nog maar één vergadering van de commissie Cultuurverandering geweest. Ondertussen is er wel een nieuw college van B&W aangetreden dat cultuurverandering hoog in het vaandel heeft, en zijn er twee informele sessies geweest (resp. over burgerparticipatie en cultuurverandering) die op zijn minst de vraag oproepen of een aparte raadscommissie nog wel noodzakelijk is, dan wel of dat nog wel de meest geëigende vorm is om de cultuurverandering te monitoren.

Om het gesprek over deze vraagstelling te faciliteren is dit memo opgesteld. Het begint met een uitgebreide terugblik op wat er deze en de vorige raadsperiode op het gebied van cultuurverandering is gebeurd, vanaf de Europaparkaffaire in 2007 tot heden. Daarbij volgen we per raadsperiode drie thema's: het functioneren van de commissie Cultuurverandering zelf, de veranderagenda van het College, en de eigen veranderagenda van de Raad. In het tweede hoofdstuk wordt gepoogd de balans op te maken: wat waren de oorspronkelijke doelstellingen, wat zijn de na zes jaar bereikte resultaten, en wat zijn de nog overgebleven zorgpunten. In het derde hoofdstuk wordt tenslotte gezocht naar een antwoord op de vraag 'hoe nu verder?'

# 1. Terugblik

## 1.1. Raadsperiode 2006 – 2010

### 1.1.1. Europaparkaffaire

Het begint allemaal in 2007 met de zgn. Europaparkaffaire. De raad is niet tijdig geïnformeerd over een kredietoverschrijding van 14,3 miljoen euro. Er is sprake van geschonden vertrouwen tussen raad en college. Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college vindt er een extern onderzoek plaats in drie delen.

*Postma* onderzoekt de sturing en beheersing binnen de dienst RO/EZ en komt tot de conclusie dat de P&C binnen de dienst beter moet en dat de raad bij grote projecten het ritme van de kredietverstrekking zou moeten bepalen.

*Klaassen* onderzoekt de informatievoorziening aan de raad en de verhouding tussen raad en college en concludeert dat er onduidelijkheid is over rollen, dat de (te nauwe) verbinding tussen de wethouder RO en de top van RO/EZ moet worden herijkt, dat de raad meer aan de voorkant betrokken moet worden bij beleidskeuzes en dat het college moet werken aan een adequatere informatievoorziening t.b.v. de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

*Anderson* onderzoekt de cultuur binnen de dienst RO/EZ en constateert een dominante, kwaliteitsinhoudelijke cultuur; hij adviseert tot het aantrekken van een verandermanager en het ontwikkelen van een bedrijfsstrategie voor de toekomst van RO/EZ.

Op basis van deze rapporten draagt de raad het college op om binnen drie maanden een veranderagenda voor de cultuurverandering bij RO/EZ te ontwikkelen en daar vervolgens elke drie maanden over te rapporteren aan een nog in te stellen tijdelijke raadscommissie, vooralsnog voor de duur van twee jaar. Verder draagt de raad het college op concrete maatregelen te nemen om te komen tot een vorm van collegiaal bestuur, en moet er met het oog op 'bouwen aan vertrouwen' een werkgroep informatievoorziening komen.

### 1.1.2. Commissie Cultuurverandering

De tijdelijke raadscommissie Cultuurverandering, waarin alle fractievoorzitters zitting nemen, wordt begin 2008 ingesteld.. Deze commissie moet de voorgenomen cultuurverandering bij de dienst RO/EZ, maar ook de gemeentebrede cultuurverandering controleren, bijv. m.b.t. de herijking van de positie van de wethouders t.o.v. de diensten, de informatievoorziening aan de raad en de collegialiteit van bestuur binnen het college.

De commissie komt in deze raadsperiode gemiddeld vier keer per jaar samen, een enkele keer ook in besloten setting.

Aan het eind van de raadsperiode wordt geconstateerd dat er ook in de nieuwe raadsperiode nog genoeg werk voor de commissie te doen valt. Zowel de veranderagenda van het college als die van de raad (zie de hierna volgende paragrafen) vragen nog om een vervolg in de nieuwe periode.

### 1.1.3. Veranderagenda College

Ter ondersteuning van de door Postma/Klaassen/Anderson geadviseerde en door de raad gewenste veranderagenda voor het domein van het college wordt bureau Berenschot ingehuurd. Zij leveren enerzijds een verandermanager bij RO/EZ, en richten zich anderzijds op de bredere context, de samenhang in het veranderproces tussen raad, college en ambtelijke dienst.

Dit blijkt aanvankelijk een moeizaam proces. Bij RO/EZ ontbreekt soms nog politieke sensitiviteit, bestuurders en ambtelijk apparaat vormen nog teveel twee werelden, en de driehoek raad, college en dienst krijgt nog te weinig vorm. Er zijn diverse uitdagingen waaraan verder moet worden gewerkt: van sectoraal naar integraal, van dichtgetimmerd naar *open minded*, meer dialoog en draagvlak zoekend.

In 2009 wordt (in het eindrapport van Berenschot) geconstateerd dat er forse winst is geboekt. De veranderingen bij RO/EZ zijn onomkeerbaar geworden, een status aparte voor deze dienst is niet meer nodig. Ook de veranderingen tussen college en AMT gaan in de goede richting, al is het nog te vroeg om ook daar van onomkeerbaarheid te spreken. Versterking van de driehoek raad, college en organisatie blijft nodig. Het college concludeert dat de inzet van Berenschot niet meer nodig is, maar dat een interne stuurgroep de cultuurverandering zal blijven monitoren. Nog voor de verkiezingen zal er een externe audit plaatsvinden. De raad spreekt bij motie uit dat de veranderagenda nog onverminderd van belang is en vraagt het college nog voor de verkiezingen met uitgewerkte plannen voor een vervolg te komen.

Begin 2010 voert bureau Berenschot een Quick Scan uit, en constateert dat de veranderactiviteiten goed op gang zijn, maar dat de doorwerking van de top naar de rest van de organisatie te wensen over laat, met name bij andere diensten dan RO/EZ. Het structureel effect van het veranderproces valt tegen. Met enige teleurstelling wordt door de cie. CV hiervan kennis genomen. Er is werk aan de winkel voor een nieuw college.

### 1.1.4. Veranderagenda Raad

In het voorjaar van 2008 besluit de raad op initiatief van de PvdA om naast de gewenste veranderagenda voor het domein van het college ook met een eigen veranderagenda Raad te komen n.a.v. het rapport van Klaassen. In het najaar van 2008 wordt een plan van aanpak hiervoor vastgesteld, waarin vier pijlers worden beschreven: Raad aan de voorkant, kwaliteit van het debat, informatievraag van de raad, en contact met de burgers. Aan het eind van de raadsperiode wordt de stand van zaken beschreven en middels een raadsbesluit met aanbevelingen meegegeven aan de nieuwe raad. Over de inhoud van de vier pijlers het volgende:

Raad aan de voorkant: De raad moet voorafgaand aan definitieve plan- en besluitvorming op hooflijnen beleidskeuzes kunnen vormgeven; daartoe moeten onderwerpen vroegtijdig voor oriënterende of opiniërende bespreking worden geagendeerd. Gezocht wordt naar een manier om agendering te gebruiken als politiek instrument; hoe kan beter gebruik gemaakt worden van B&W-notulen en LTA om zaken vroegtijdig op de agenda te krijgen?

Kwaliteit van het debat: De debatvaardigheden van raadsleden moeten worden vergroot, er moet meer helderheid komen in het debat; heldere informatie vanuit het college moet leiden tot heldere

stellingname in de raad. De burgemeester en de griffier geven samen debattrainingen, die worden als nuttig ervaren; toch moet deelname vrijwillig blijven. Verder wordt het college gevraagd te werken aan een vast format voor raadsvoorstellen. De werkgroep die dit moet voorbereiden komt echter door agendaproblemen niet van de grond

Informatievraag van de raad: De raad moet helder aangeven welke informatie op welk moment nodig is en het college moet zijn informatievoorziening daar geleidelijk op afstemmen. Het blijkt echter erg lastig om de informatievraag helder te krijgen. De werkgroep informatievoorziening heeft collegebrieven geanalyseerd en komt met aanbevelingen (zo kort en duidelijk mogelijk, geen overbodige info, type info moet meteen duidelijk, raad in staat stellen politiek te bedrijven, etc.). Na enige tijd wordt duidelijk verbetering geconstateerd. Verder moeten de spelregels rond vertrouwelijkheid nog beter worden gehandhaafd (m.n. aangeven: waarom vertrouwelijk?).

Contact met de burgers: Het is van belang te werken aan betrouwbare lokale politiek door middel van communicatie, kwaliteit en transparantie. Ook burgers moeten eerder worden betrokken bij besluitvormingsprocessen. Er worden twee hoorzittingen burgerparticipatie georganiseerd en raadsleden kunnen een masterclass bij RO/EZ volgen; geconstateerd wordt echter dat hier nog een wereld te winnen valt. Het zou goed zijn om een checklist burgerparticipatie te ontwikkelen en om de inspraakverordening tegen het licht te houden.

## 1.2. Raadsperiode 2010 – 2014

### 1.2.1. Commissie Cultuurverandering

Na de raadswisseling komt de voorlopig geprolongeerde commissie Cultuurverandering rustig op gang. De raad kent veel nieuwe gezichten, en dat betekent dat men eerst bijgepraat moet worden over het cultuurveranderingsproces. Dat gebeurt in mei 2010 door middel van presentaties door griffier en gemeentesecretaris. In september vindt er vervolgens een informele brainstorm plaats ter voorbereiding op de eerste echte commissievergadering van oktober.

In 2011 komt de commissie maar liefst zes keer bij elkaar. Dit is het jaar waarin de interim-griffier komt met zijn rapport van bevindingen, en van de werkconferentie van raad en college die daarop volgt. In 2012 neemt de vergaderfrequentie flink af. Aan het begin van het jaar wordt tot twee maal toe een vergadering geannuleerd vanwege gebrek aan stukken. Uiteindelijk komt de commissie drie keer bij elkaar. In 2013 is de commissie nog in het geheel niet in officiële setting bijeen geweest. Twee belegde vergaderingen zijn geannuleerd. Wel hebben er twee informele bijeenkomsten plaatsgevonden, nl. een werkconferentie burgerparticipatie en een heisessie cultuurverandering.

Over nut en noodzaak van een aparte commissie Cultuurverandering is meer dan eens gesproken. Eind 2011 vindt een eerste evaluatie plaats. Naar aanleiding van de discussie belooft de voorzitter met een gespreksnotitie te komen. In het voorjaar 2012 staat dit memo, waaraan een belronde langs de leden van de commissie ten grondslag ligt, ter discussie. Een meerderheid van de commissie vindt het zinvol om voorlopig met de commissie door te gaan. Het proces van cultuurverandering vraagt volgens hen nog steeds om begeleiding door en reflectie binnen een aparte commissie. Dit wordt in juli 2012 bekrachtigd met een raadsbesluit om: de cie. CV in ieder geval te laten voortbestaan tot het einde van de raadsperiode, de frequentie te verlagen van vier naar drie keer per jaar, en tegen het einde van de raadsperiode het voortbestaan van de commissie te heroverwegen.

### 1.2.2. Veranderagenda College

Wat betreft de veranderagenda van het college vraagt de (nieuwe) voorzitter van de commissie Cultuurverandering in augustus 2010 per brief aan het college om ten behoeve van elke commissievergadering een schriftelijke update te leveren met beantwoording van een vaste rij vragen. Deze betreffen de collegialiteit van bestuur, de rollen van en acties door burgemeester en gemeentesecretaris, de centrale aansturing van de organisatie, de doorontwikkeling van de cultuurverandering naar middenkader en basis, de trekkracht bestuurlijk en ambtelijk, en de communicatie van de cultuurverandering. Dit verzoek heeft geleid tot acht collegebrieven met de titel 'Stand van zaken organisatieontwikkeling en cultuurverandering' (sept 10, mrt 11, jun 11, sept 11, jan 12, mrt 12, jun 12, nov 12).

Het nieuwe college wil voor de voortgang van de cultuurverandering de (bestuurlijke, publieke en interne) dienstverlening als hefboom gebruiken. Voor het verbeteren van de *bestuurlijke* dienstverlening wordt het bureau Boer & Croon ingeschakeld. Er wordt hard gewerkt aan het stroomlijnen en vereenvoudigen van proces, waarbij o.a. de steller meer verantwoordelijkheid krijgt. Ondertussen wordt gezocht naar een nieuwe gemeentesecretaris die een expliciete veranderopdracht krijgt. Wat betreft de *interne* dienstverlening wordt gewerkt aan het samenvoegen

van de middelenfuncties. Ten aanzien van de *publieke* dienstverlening wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van burgerparticipatie.

Als de nieuwe gemeentesecretaris is aangesteld, wordt het werk van Boer & Croon als aanjager van het proces *bestuurlijke* dienstverlening afgerond; e.e.a. moet nu concreet handen en voeten krijgen, en dat neemt de gemeentesecretaris zelf voor zijn rekening, ondersteund door een interne implementatiemanager. Langzaam maar zeker verandert de manier van werken. De dienstverlening aan de raad verbetert aanzienlijk door de invoering van een nieuw format voor raadsvoorstellen. Met betrekking tot de *interne* dienstverlening wordt de ontwikkeling van een Shared Service Center (SSC) in gang gezet, waarin alle middelenfuncties van de verschillende diensten worden samengebracht, en voor verbetering van de *publieke* dienstverlening wordt gewerkt aan een Klant Contact Centrum (KCC), ter vervanging van de verschillende publieksbalies. T.a.v. burgerparticipatie wordt meegedaan aan een benchmark, en er wordt gewerkt aan een handboek burgerparticipatie en een nieuwe verordening. Bespreking van de casus Moesstraat in de commissie CV zet wat dit betreft weer even de zaak op scherp.

Het motto wordt: Eén gemeente, één organisatie. Het denken in kolommen en diensten moet worden doorbroken, in plaats daarvan moet meer worden gestuurd op programma's. Integraliteit moet voorop staan. Concreet betekent dit het einde van het aloude AMT, waarin de acht dienstdirecteuren met elkaar overlegden. In plaats daarvan komt er een GMT, met vijf directeuren die samen de hele organisatie aansturen: elke directeur heeft aan de ene kant lijnverantwoordelijkheid voor één of meer diensten en aan de andere kant inhoudelijke verantwoordelijkheid voor één of meer programma's die binnen andere diensten vallen. De Bestuursdienst, die een beetje de schakel was tussen de andere diensten en het college, wordt opgeheven. In plaats daarvan komt er een veel kleinere Concernstaf die zowel college als GMT moet ondersteunen op bestuurlijk-strategisch niveau.

Geleidelijk is de aandacht wel wat verschoven van cultuurverandering naar organisatieontwikkeling. Nu is het nadrukkelijk de bedoeling om door die organisatieontwikkeling de cultuurverandering een *boost* te geven, maar toch benadrukt de commissie het belang van ook de 'zachte kant' van CV.

In september 2012 valt het college. Volgens het zgn. Prinsenhofakkoord, het programma van de nieuwe coalitie, waren de politieke problemen "mede het resultaat van een vastgelopen politieke cultuur. Steeds meer werd over elkaar in plaats van met elkaar gesproken.". Het proces van cultuurverandering moet daarom een nieuwe impuls krijgen. En dan gaat het nu in de eerste plaats juist om de 'zachte kant', om houding en gedrag ("open, transparant en eerlijk"), zowel op het stadhuis als in de stad. *Op het stadhuis* vraagt dat om een dienstbare opstelling van het college naar de raad, en om een collegiale omgang, zowel in de raad als in het college. Opvallende beleidswijziging is dat alle raadsleden op hetzelfde moment dezelfde informatie ontvangen, omdat het college er voor de hele raad moet zijn. *In de stad* moet meer de verbinding gezocht worden met de burger, in een open houding jegens ideeën van buitenaf. Samen met de stad op zoek naar oplossingen van problemen. In de laatste 'stand-van-zaken-brief' kondigt het nieuwe college aan de ambities in de pijlers Cultuurverandering ('stadhuis') en Burgerparticipatie ('stad') scherper te gaan formuleren en uitwerken.

Wat de 'harde kant' betreft: de organisatie moet deze 'andere overheid' ondersteunen. Dat betekent dat de organisatieverandering moet worden versneld, met een verdere hervorming van het

dienstenmodel. Verder moet er gewerkt worden aan meer efficiency, waarbij ook nagedacht moet worden aan andere vormen van samenwerking of zelfs aan uitbesteding van taken. Dit houdt ook nauw verband met een grote bezuinigingsopgave.

Parallel aan deze ontwikkeling vindt het raadsonderzoek plaats naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het onderzoeksrapport, dat in december 2012 wordt besproken, geeft aan dat de beoogde cultuurverandering nog niet is voltooid. Er was sprake van gebrek aan samenspel tussen college, raad en organisatie, de verschillende partijen hebben hun onderscheiden verantwoordelijkheden onvoldoende ingevuld. In een motie van spijt neemt de raad deze conclusies over en onderstreept het belang van cultuurverandering bij de gemeente. Het college wordt opgeroepen om binnen enkele maanden met concrete maatregelen te komen. In een andere motie wordt het belang van het organiseren van tegenkracht benoemd. In een brief d.d. 25 juni jl. doet het college een aantal suggesties die kunnen worden opgenomen in een leidraad bij fusies en verzelfstandiging van organisatie onderdelen.

In vervolg op deze beide ontwikkeling verzoekt het presidium op voorstel van de griffie in januari 2013 om in het voorjaar met en voor de raad een heisessie over cultuurverandering en een werkconferentie burgerparticipatie te organiseren. Deze zijn er zoals al eerder vermeld ook gekomen. Tijdens de werkconferentie burgerparticipatie in maart staat de participatieve democratie centraal, mede naar aanleiding van het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) 'Loslaten in vertrouwen', dat een paradigmashift introduceert van een overheid die burgers betreft bij haar initiatieven naar een overheid die initiatieven van burgers de volle ruimte geeft en waar nodig ondersteunt. Van burgerparticipatie gaat het naar overheidsparticipatie, en de participatieladder maakt plaats voor de loslaatladder. Tijdens de conferentie werkt hoofdspreker Jim Diers, participatie-expert uit Seattle, deze gedachten heel enthousiasmerend uit. De heisessie cultuur in april is een besloten bijeenkomst van raad en college, waarbij de leden worden uitgedaagd voor zichzelf handen en voeten te geven aan het begrip cultuurverandering. In het presidium blijkt dat er heel wisselend over deze laatste bijeenkomst wordt gedacht, en dat er wisselende beelden blijven bestaan bij het begrip cultuur. Aan een vervolgsessie zoals aanvankelijk de bedoeling was bestaat geen behoefte meer.

### **1.2.3. Veranderagenda Raad**

Met betrekking tot de eigen veranderagenda van de raad wordt in deze raadsperiode gewerkt aan de uitwerking van de aanbevelingen uit de vorige periode. Daarnaast is het vertrek van de griffier voor de raad aanleiding eerst een interim-griffier aan te stellen die moet bezien hoe het functioneren van raad en griffie kan worden verbeterd.

#### Raad aan de voorkant:

Een belangrijk item is het *herzien van de LTA*. Men acht het van belang daarin meer prioritering aan te brengen, en de procedure bij grote dossiers aan te geven. Dit leidt tot de zgn. notitie Gijsbertsen over het ontwikkelen van een strategische agenda, die als bijlage bij het rapport van bevindingen van de interim-griffier, Leo Aarden, wordt gevoegd. Vervolgens is het een zoektocht naar de goede vorm, en naar wie waarvoor verantwoordelijk is: wat moet het college doen en wat is toch echt iets voor de raad zelf? Het proces komt nog een tijdje stil te liggen door de politieke ontwikkelingen rond de val van het college. Uiteindelijk wordt besloten tot een flexibel model, waarbij de LTA-overleggen tussen



commissievoorzitter en portefeuillehouder een grote rol spelen: daar worden afspraken gemaakt over welke onderwerpen zich lenen voor een zgn. raadsbehandelplan<sup>1</sup> en daarmee een plek op de strategisch-politieke agenda (die geïntegreerd wordt in de gewone LTA). De raadsbehandelplannen worden door de commissie besproken bij het agendapunt A3 'afspraken en planning'.

Ondertussen wordt gewerkt aan vernieuwing van de 'gewone' LTA, met nieuwe kolommen, meer reliëf, nieuwe nummering, verschil tussen korte en lange termijn, verwerking van de toezeggingen uit de TIM-lijst en integratie van de geplande herziening van kadernota's. Dit loopt verder via het presidium en krijgt uiteindelijk begin 2013 zijn definitieve beslag.

Het *rapport van de interim-griffier* legt veel nadruk op het pakken van de te onderscheiden rollen die raad en college hebben bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Hij hanteert daarbij de term *governance*, daarbij gaat het om de inrichting van het proces van sturen, beheersen, verantwoording afleggen en toezicht houden bij de realisatie van beleid). Ook benadrukt het rapport de pregnante rol van de raad als het gaat om het bepalen van de beleidsprioriteringen per jaar gedurende de raadsperiode.

Verder doet hij de aanbeveling om de rol van het presidium als agendacommissie verder uit te werken. Dit leidt eind 2011 tot een notitie van de griffie over agendavorming raad en commissies waarbij vier scenario's worden geschetst. Uiteindelijk kiezen presidium en commissievoorzitters voor handhaving van de huidige werkwijze, waarbij de belangrijkste rol is weggelegd voor commissievoorzitter en –griffier. Wel moet er meer aandacht komen voor het overdragen van het 'stokje' van commissie naar raad (niet alleen conform of discussie, maar ook evt. overgebleven bespreekpunten). Verder moet het instrument van de LTA meer worden ingezet: geregeld overleg tussen commissievoorzitter en portefeuillehouder, aandacht voor tijdige aanlevering van stukken, en overleg tussen voorzitters en presidium over de LTA.

Een ander item dat de nodige aandacht krijgt, is het voorstel van de interim-griffier om te gaan werken aan een *strategische visie* 'Groningen 2035'. Hierover is veel verschil van mening. Een kleine meerderheid van de raad ziet hierin een goed middel om als raad de hoofdlijnen van beleid voor de komende tijd uit te zetten, een grote minderheid ziet er weinig heil in gezien de steeds wisselende omstandigheden en het gegeven van de politieke verdeeldheid. Het idee wordt verder uitgewerkt, op voorstel van D66 leveren alle fracties een A4-tje waarin zij hun primaire gedachten voor de lange termijn op een rijtje zetten, en de griffie werkt aan een plan van aanpak. Het draagvlak voor een dergelijke visie brokkelt echter af, er wordt nog gepoogd dan maar een 'light versie' te ontwikkelen, maar uiteindelijk concludeert het presidium begin 2013 dat er geen behoefte meer bestaat aan een strategische visie.

#### Kwaliteit van het debat:

Het blijft een discussieonderwerp of debattraining iets is wat raadsbreed moet worden aangeboden, of dat het een zaak is voor de fracties zelf. Raadslid Krüders komt nog met een notitie over dit onderwerp. Dit leidt tot de conclusie dat er geen behoefte is aan debattraining.

---

<sup>1</sup> Een document waarin college en raad afspreken wanneer en hoe de raad (m.n. aan de voorkant van een proces) wordt betrokken bij en geïnformeerd over een groot, veelomvattend onderwerp, en op welke momenten de raad nog invloed kan uitoefenen.

Ten behoeve van de kwaliteit van het debat wordt gewerkt aan een format voor raadsvoorstellen. Uiteindelijk wordt het zgn. *Gronings A4-tje* als model ingevoerd, waarbij door vooropstelling van dictum en (publieks-)samenvatting meteen duidelijk is waar het voorstel over gaat en welk besluit van de raad wordt gevraagd. Ook dwingt het format tot kernachtige formulering van de argumentatie en de financiële consequenties.

#### Informatievraag van de raad:

De interim-griffier bepleit in zijn rapport o.a. het verbeteren van de beleids(voorbereidende) instrumenten en van de informatie voor de sturende en controlerende rol van de raad, aandacht voor de samenhang van planning en rapportage van de P&C-documenten, het bepalen van evaluatieprioriteiten en het verbeteren van de meetbaarheid van beleid. Verder wijst hij op de agendadruk voor de raad die ontstaat door de ruime mate van agendering en verwerking in voorstellen van uitvoeringsinformatie en –aangelegenheden.

Naar aanleiding van een notitie van raadslid Seton ('Zagen aan stoelpoten') wordt gediscussieerd over de *actieve informatieplicht van het college*. Dit blijft een spanningsveld, een gezamenlijke zoektocht naar transparantie, waarbij de raad niet op achterstand wordt gezet en waarbij tegelijk het college ook niet alles maar over de schutting werpt.

Tenslotte is ook aandacht voor het onderwerp '*vertrouwelijkheid*'. In een notitie van het college wordt gemeld dat er meer aandacht zal komen voor de relatie met de WOB en de Gemeentewet, en het nadrukkelijk opleggen van geheimhouding. De term 'vertrouwelijk' zal minder worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor besloten vergaderingen. Uiteindelijk is op instigatie van de nieuwe griffier de term 'vertrouwelijk' helemaal uitgebannen. Alles is openbaar, tenzij het college nadrukkelijk en onderbouwd geheimhouding oplegt. Deze moet dan vervolgens ook door de raad worden bekrachtigd.

#### Contact met de burgers:

De interim-griffier laat in zijn rapport zien dat de raad wettelijk gezien zorgplicht heeft m.b.t. burgerparticipatie (art. 150 GW), en hij roept de raad op zijn sturende rol in dezen op te pakken. In dit kader wordt i.s.m. een raads werkgroep gewerkt aan een kadernota burgerparticipatie (vastgesteld januari 2011) en een nieuwe inspraakverordening (gewacht wordt op het VNG-model). De fractie van D66 biedt het college een checklist burgerparticipatie aan die in dank wordt aanvaard en gebruikt, en verder passeren twee initiatiefvoorstellen op dit terrein, van resp. D66 ('Burgerinitiatief in Groningen') en de Stadspartij ('190.000 deskundigen'), waarvan uiteindelijk alleen het eerste is aangenomen.

## 2. Stand van zaken

### 2.1. Doelstellingen

Om de balans te kunnen opmaken is het noodzakelijk terug te gaan naar de oorspronkelijke doelstellingen. Wat wilde de raad bereiken, en wat is daarvan uiteindelijk terecht gekomen?

Het proces van cultuurverandering is ingezet met de aanbevelingen van Postma, Klaassen en Anderson n.a.v. de Europaparkaffaire. Deze kunnen als de begindoelstellingen van het traject worden beschouwd. We zetten ze nog even op een rijtje:

- De planning en control binnen de dienst RO/EZ moet beter georganiseerd worden
- De raad moet bij grote projecten het ritme van kredietverstrekking bepalen
- De rollen van raad en college moeten beter in beeld komen
- De verbinding tussen de wethouder RO en de top van RO/EZ moet worden herijkt
- De raad moet meer aan de voorkant worden betrokken bij beleidskeuzes
- Het college moet werken aan een adequatere informatievoorziening t.b.v. de kaderstellende en controlerende rol van de raad
- De dominante, kwaliteitsinhoudelijke cultuur bij RO/EZ moet worden bijgesteld
- Er moet een bedrijfsstrategie worden ontwikkeld voor de toekomst van RO/EZ

In vervolg daarop heeft de raad zelf nog aantal min of meer aanvullende doelstellingen geformuleerd:

- Verbetering van de collegialiteit van bestuur door het college
- Gemeentebrede cultuurverandering, dus niet alleen bij RO/EZ
- Herziening van de positie van wethouders t.o.v. diensten (college – AMT)
- Een eigen veranderagenda van de raad, met de volgende speerpunten:
  - o De raad moet zich meer aan de voorkant van het proces positioneren d.m.v. betere agendering
  - o Er moet meer helderheid in het debat komen d.m.v. debattraining en een vast format voor raadsvoorstellen
  - o Er moet meer scherpte komen in de informatievraag van de raad, zodat het college de informatievoorziening daarop kan afstemmen
  - o Burgers moeten meer, beter en eerder worden betrokken bij besluitvormingsprocessen

## 2.2. Resultaten

Wie de terugblik over de afgelopen zes jaar op zich laat inwerken, kan haast niet anders dan tot de conclusie komen dat er heel wat is bereikt. We proberen op een rijtje te zetten wat in onze ogen de geboekte resultaten zijn (uiteraard is het oordeel daarover uiteindelijk aan uw raad<sup>2</sup>):

- Al in 2009 is geconcludeerd dat de veranderingen bij de dienst RO/EZ (waar het allemaal begon) onomkeerbaar zijn geworden, en dat een status aparte m.b.t. cultuurverandering voor deze dienst niet meer nodig is.
- Het knippen van kredieten is geregeld in het raadsbesluit over de notitie 'De gemeenteraad aan het stuur. Sturing en verantwoording van projecten' uit 2008. E.e.a. is geëvalueerd in 2012.
- Het AMT is vervangen door een GMT dat werkt met meervoudige aansturing, waardoor er meer eenheid komt in de ambtelijke cultuur ('ontkokering')
- De doorbreking van de dienstenstructuur is onomkeerbaar geworden.
- Het proces van bestuurlijke dienstverlening is verbeterd, met meer verantwoordelijkheid voor de steller van een stuk, en meer aandacht voor politieke sensitiviteit en gerichtheid op college en raad.
- De facilitering van het politieke debat is verbeterd door de invoering van het zgn. Groninger A4-tje als format voor raadsvoorstellen.
- De interne dienstverlening wordt verbeterd door het samenvoegen van de middelenfuncties; het SSC staat in de steigers.
- De publieke dienstverlening wordt verbeterd door het samenvoegen van de publieksbalies in een KCC
- De bestuursdienst is vervangen door een concernstaf die zowel college als GMT ondersteunt.
- Er is een kadernota burgerparticipatie vastgesteld, een checklist burgerparticipatie aangeboden en over de hele linie veel aandacht voor het betrekken van burgers. Er wordt intensief nagedacht over een paradigmashift waarbij het minder gaat over graden van burgerparticipatie bij overheidsprojecten en meer over graden van overheidsparticipatie bij burgerprojecten.
- Er is een LTA nieuwe stijl ingevoerd met meer reliëf, verwerking van toezeggingen en moties, en integratie van de herziening van kadernota's en raadsbehandelplannen
- Het beheer van de LTA is beter geborgd door een frequenter contact tussen commissievoorzitter en portefeuillehouder, en nadrukkelijke bespreking in de commissies tijdens agendapunt A3
- De raad wordt veel vaker aan de voorkant van een beleidsproces geconsulteerd, waarbij vaak meerdere alternatieven worden voorgelegd.
- Alle raadsleden krijgen inmiddels op hetzelfde moment dezelfde informatie
- Er is nadrukkelijk aandacht voor openheid en collegialiteit tussen college- en raadsleden
- Het omgaan met vertrouwelijkheid is inmiddels goed geregeld, en de spelregels m.b.t. geheimhouding worden over het algemeen goed gehandhaafd.

---

<sup>2</sup> Wat in deze en de volgende paragraaf als al dan niet bereikt wordt genoteerd berust voor een groot deel op indrukken bij de griffie. Hoe raadsleden dit zelf inschatten zal hopelijk blijken uit de enquête evaluatie werkwijze raad die gehouden wordt/is onder (oud-)raadsleden en waarvan de resultaten ook geagendeerd zullen worden in de commissie Cultuurverandering.

### 2.3. (Nog) niet gerealiseerd en overgebleven zorgpunten

Hoeveel er dus ook bereikt is de afgelopen zes jaar, de cultuurverandering kan nog niet in zijn totaliteit als een afgesloten proces worden beschouwd – als dat ooit al het geval zal zijn. Er blijven open einden, zaken die nog niet zijn gerealiseerd, en zorgpunten die aandacht verdienen. We proberen wat punten op een rijtje te zetten.

Met betrekking tot twee aandachtspunten uit uitgebrachte adviezen heeft de raad uiteindelijk aangegeven daar geen behoefte aan te hebben. Het betreft het ontwikkelen van een strategische langetermijnvisie en de structurele invoering van debattraining voor raadsleden. Het punt van de strategische visie wordt op geheel andere wijze opgevangen door het nu van collegewege georganiseerde inspiratiefestival *Let's Gro*, dat vorm moet geven aan de toekomstagenda voor de stad. Debattraining zoeken fracties toch liever bij hun eigen partij. Daarmee wordt echter nog niet voorzien in de behoefte om het debat als zodanig in commissie en raad op een hoger plan te krijgen en daarover met elkaar over fractiegrenzen heen in gesprek te zijn. Regelmatig wordt gesignaleerd dat de vergaderstijl in commissies en raad nog wel erg het karakter heeft van vragen stellen (raad) en antwoorden geven (college) in plaats van dat fracties ook daadwerkelijk met elkaar in debat gaan. Ook de klacht dat er teveel technische vragen worden gesteld is nog niet uit de wereld.

Een punt dat de hele periode van zes jaar veel aandacht heeft gehad, maar naar onze indruk nog altijd niet volledig en naar tevredenheid is 'opgelost', is dat van informatievraag en informatievoorziening. De gewenste scherpte in de informatievraag van de raad (welke informatie wil de raad nu wel en welke niet ontvangen) lijkt er eigenlijk niet te zijn gekomen, en daardoor is het ook niet gelukt om de informatievoorziening vanuit het college adequater te organiseren. Eigenlijk wil de raad nog steeds alles weten, waardoor het college het gevoel krijgt nooit genoeg informatie te geven. Gevolg: een overdosis informatie die niet meer te overzien is, en gemakkelijk leidt tot het bekende bomen-en-bos-gevoel.

Bovenstaand punt heeft alles te maken met het feit dat er nog steeds geen heldere rolverdeling lijkt te zijn tussen raad en college. Officieel is het bij de dualisering van het gemeentebestuur goed geregeld: de raad heeft als volksvertegenwoordiging een kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college belast is met het voorbereiden en uitvoeren van beleid, en daarnaast functioneert als dagelijks bestuur van de gemeente. Oftewel: de raad aan het begin en eind van het proces, en het college daar tussenin. Praktijk is echter vaak, dat de raad graag gedurende heel het proces betrokken wil blijven, de vinger aan de pols wil houden, en in voorkomende gevallen wil bijsturen en corrigeren, en dat het college de raad daar maar al te graag in faciliteert, de raad daar zelfs geregeld toe uitnodigt. Met als risico (naast het enorm toenemen van de werkdruk voor raadsleden) dat de raad zo in de uitvoering wordt meegezogen dat het lastig wordt om achteraf nog goed te kunnen controleren. Dit punt is destijds nadrukkelijk gemaakt door de interim-griffier maar dat heeft naar onze indruk nog niet wezenlijk tot veranderingen geleid.

Aan deze constatering willen we nog twee zorgpunten toevoegen. Allereerst signaleren wij dat er maar weinig tijd is (dan wel: genomen wordt) voor reflectie. Raadsvergaderingen worden in het presidium altijd wel even kort geëvalueerd, de gang van zaken tijdens commissievergaderingen worden heel in het algemeen een paar keer per jaar tijdens het voorzittersoverleg doorgenomen, maar daar blijft het bij. Tijdens de wekelijkse presidiumvergaderingen moeten erg veel punten in

hoog tempo afgehandeld worden. Tijd om elkaar eens wat dieper in de ogen te kijken is er niet. Een ander zorgpunt is wat ons betreft de borging van de wel bereikte resultaten.

Niet zozeer een zorgpunt als wel een punt van aandacht: een gevolg van de verbetering van de relatie tussen college en raad is een toename van het aantal informele, besloten bijeenkomsten, waarin alvast ongedwongen van gedachten kan worden gewisseld over bepaalde thema's. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen gewaardeerd, maar kunnen vragen oproepen bij burgers. Wellicht moet nog eens nader worden doorgedacht over dit fenomeen en hoe hiermee om te gaan. Een apart punt daarbij is de geheime informatie die in zulke informele bijeenkomsten (in goed vertrouwen) soms over tafel gaat. Omdat de bijeenkomst geen formele status heeft, is het lastig om geheimhouding op te leggen. Hoe hiermee om te gaan?

### 3. Hoe nu verder

Uit het hoofdstuk over de stand van zaken kan vrijmoedig geconcludeerd worden dat (tenminste naar het oordeel van de griffie) het glas m.b.t. cultuurverandering meer dan halfvol is. De in 2007/2008 gestelde doelen zijn voor een groot deel gerealiseerd. Met betrekking tot de nog openstaande punten kan de vraag gesteld worden of voortzetting van de commissie Cultuurverandering na de raadswisseling de geëigende manier is om hier verder aan te werken.

Bij eerdere evaluaties van de commissie is meer dan eens gesteld dat veel zaken ook via het presidium zouden kunnen worden geregeld, of via incidentele agendering in de reguliere raadscommissie F&V. Tot nu toe achtte de meerderheid de cultuurverandering nog niet ver genoeg doorgezet om de tijdelijke commissie op te kunnen heffen. De balans zou op basis van de nu voorliggende evaluatie wel eens anders kunnen uitvallen. Bovendien heeft de praktijk de theorie ingehaald. Het afgelopen jaar bleken informele bijeenkomsten meer geschikt dan een formele politieke discussie. Dat roept op z'n minst de vraag op of dat in dit stadium van het cultuurveranderingsproces niet sowieso een geëigender vorm is.

Uit de vorige paragraaf mag duidelijk zijn dat het onderwerp cultuurverandering nog niet van de agenda kan. De geboekte resultaten zullen op één of andere manier geborgd moeten worden, en aan de nog niet gerealiseerde punten zal verder moeten worden gewerkt. Wij zien de volgende mogelijkheden en horen graag hoe u daar over denkt.

1. Op basis van (o.m.) deze evaluatie en de daarop volgende bespreking wordt een A4 opgesteld met de belangrijkste resultaten die geboekt zijn m.b.t. de veranderagenda van college en raad. Deze wordt i.c.m. de hierna voorgestelde afspraken (zie m.n. punt 7) officieel door de raad vastgesteld en kan in de toekomst gebruikt worden als referentiepunt (zijn we teruggezaakt, verder gekomen of is de status quo gehandhaafd?)
2. Jaarlijks wordt een heisessie belegd voor raad en college over thema's die gelieerd zijn aan cultuurverandering. Tijdens deze heisessies zal bovenstaand borgingsdocument altijd op de één of andere manier een rol spelen. Een verdere bezinning op de onderscheiden rollen van raad en college zou hier op zijn plek zijn.
3. Jaarlijks vindt er een aparte raadscommissie plaats over zaken m.b.t. P&O. De raad vraagt het college dan nadrukkelijk ook te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot bestuurlijke en ambtelijke cultuur, al dan niet in relatie tot de organisatieontwikkeling. Zo

blijft er in elk geval 1x per jaar een publiek en politiek verantwoordingsmoment m.b.t. cultuur.

4. Het presidium maakt op structurele basis (bijv. één keer per twee maanden) nadrukkelijk ruimte voor reflectie en bezinning wat betreft het functioneren van raad en commissies – al dan niet samen met de commissievoorzitters.
5. De griffie krijgt de opdracht zich nader te bezinnen op het nog openstaande punt van de informatievraag van de raad en de informatievoorziening door het college, en hierover aan het presidium te rapporteren; m.b.t. de P&C-documenten is hier een taak weggelegd voor het auditcommittee. Ook wordt de griffie gevraagd de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie en de veranderende positie van het gemeentebestuur t.o.v. de samenleving te volgen en daarover geregeld te rapporteren aan het presidium. Voor beide thema's kan het instellen van een raads werkgroep overwogen worden.
6. Om de kwaliteit van de vergaderingen op een hoger plan te brengen gaan de benoemde commissievoorzitters samen met de raadsvoorzitter, de raadsgriffier en de commissiegriffiers op training. De tijdens of naar aanleiding van deze training gemaakte collectieve afspraken over de wijze van vergaderen en de invulling van de verschillende rollen worden vervolgens met de hele raad gedeeld en besproken.
7. De griffie concipieert (eventueel in samenwerking met een klankbordgroep uit de raad) een testament van de oude voor de nieuwe raad. Daarin worden tenminste de hierboven genoemde punten opgenomen. Dit testament wordt in januari geagendeerd voor de commissie CV en uiteindelijk al dan niet geamendeerd vastgesteld in de daaropvolgende raad. De griffie zal het document vervolgens in de nieuwe raadsperiode z.s.m. voorleggen aan het presidium.