



provincie **HOLLAND**
ZUID

STATEN

Lid Gedeputeerde Staten

J. Baljeu

Contact
070 - 441 86 88
j.baljeu@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
11 februari 2019
Ons kenmerk
PZH-2019-681086987
Uw kenmerk

Bijlagen
1

Provinciale Staten

Onderwerp
Onderzoek Vlaardingen

Geachte Statenleden,

In opdracht van de burgemeester van Vlaardingen is een extern adviseur gevraagd – om na het ontstaan van de nieuwe verhoudingen in de gemeenteraad sinds 15 november 2018 – onderzoek te doen naar de bestuurskracht en de besluitvorming door de gemeenteraad.

De provincie ondersteunde de gemeente door het onderzoek te financieren en mogelijk te maken.

Ter kennisname ontvangt u bijgaand het door Andersson Advies opgestelde rapport "Meer bestuurskracht nodig voor Vlaardingen". Uit het onderzoek blijkt dat het werken met een Raadsprogramma, gebaseerd op een minderheidscollege, niet de noodzakelijke politieke daadkracht en stabiliteit voor het besturen van de stad Vlaardingen oplevert.

De gemeente is nu aan zet om aan de slag te gaan met de aanbevelingen.
Op 14 februari a.s. volgt een openbaar debat over het rapport in de gemeenteraad.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

J. Baljeu



Bijlagen:

- Rapport Andersson Advies "Meer bestuurskracht nodig voor Vlaardingen"

ANDERSSONADVIES

MEER BESTUURSKRACHT

NODIG VOOR VLAARDINGEN

Extern onderzoek naar de besluitvorming
door de gemeenteraad



Meer bestuurskracht nodig voor Vlaardingen

Extern onderzoek naar de besluitvorming door de gemeenteraad

Vlaardingen, 8 februari 2019

Hans Andersson
Bianca Breumelhof

Andersson Advies



INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Aanleiding	3
Informatieverzameling	5
Grondslagen onderzoek	7
Bevindingen	8
Analyse	12
Overige bevindingen	19
Conclusie en aanbevelingen	22
Bijlagen	24

AANLEIDING

Op 15 november 2018 is de gemeenteraad van Vlaardingen bijeen in een buitengewone raadsvergadering.

Sinds de verkiezingen van maart 2018 werken alle politieke fracties in de nieuw gekozen gemeenteraad samen aan een Raadsprogramma.

Vijf partijen – Ons.Vlaardingen, SP, GL, CDA en VVD – vormen samen met de burgemeester het College van B&W dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Raadsprogramma.

Het College is geformeerd door Frans Hoogendijk van Ons.Vlaardingen, met toen zes zetels, de grootste politieke fractie en Arnout Hoekstra van de SP met vier zetels in de Raad.

Het werken met een Raadsprogramma is nieuw voor Vlaardingen: alle fracties hebben de totstandkoming gesteund en er een bijdrage aan geleverd.

De inhoud van het Raadsprogramma is niet unaniem door de Raad vastgesteld.

Donderdagavond 15 november 2018 dient de SP een motie waarin de gemeenteraad wordt opgeroepen meer bestuursverantwoordelijkheid te nemen en knopen door te hakken over belangrijke actuele politieke onderwerpen.

Over de tekst van de motie vindt tijdens enkele schorsingen intensief politiek beraad plaats.

Het achterliggende motief van de SP is om met de motie ten principale de nieuwe werkwijze van de gemeenteraad met een Raadsprogramma aan de orde stellen.

Wethouder Arnout Hoekstra van de SP verbindt zijn lot hieraan.

De motie wordt met 8 tegen 25 stemmen verworpen. Hierop dient Hoekstra de volgende ochtend zijn ontslag in. Eén van de formateurs van het College en tevens meest ervaren wethouder beëindigt hiermee zijn politieke loopbaan in Vlaardingen.

Het aftreden van de SP wethouder gaat niet over het gebrek aan vertrouwen in zijn bestuurlijke kwaliteiten. Het richt zich op een verschil van inzicht over het bestuursmodel: werken met een Raadsprogramma of Coalitieakkoord.

Politieke tegenstanders van hem wijzen overigens ook op een ander motief: zijn kandidatuur voor het lijsttrekkerschap van de SP bij de aanstaande Europese verkiezingen.

De volgende dag – op vrijdag 16 november 2018 – roept de burgemeester de fractievoorzitters bijeen. Onderwerp van gesprek is hoe de gemeenteraad verder wil met het besturen van de stad.

Het merendeel van de partijen wil doorgaan met het Raadsprogramma. Voor het werken daarmee is het niet noodzakelijk dat het College een meerderheid heeft in de Raad.

De vier overgebleven wethouders hebben de portefeuille van de afgetreden wethouder onderling verdeeld en gaan met steun van de Raad uitvoering geven aan het Raadsprogramma.

Bij de voorjaarsnota wil de Raad de werkwijze met het Raadsprogramma evalueren.

De burgemeester stelt in de bespreking op vrijdagavond 16 november met de fractievoorzitters aan de orde dat zij zich zorgen maakt over de bestuurskracht van de gemeenteraad.

Zij wil een onderzoek naar de werkbaarheid van het principe om met wisselende meerderheden in de Raad tot besluitvorming te komen. Zij noemt drie namen van kandidaten die zij hiervoor heeft gepolst.

De fractievoorzitters vinden een onderzoek naar de bestuurskracht thans prematuur, zij zullen er desgevraagd wel hun medewerking aan verlenen.

Er is nog gedoe over de door de burgemeester gebruikte terminologie van informateur.

De afspraak luidt: het wordt een extern adviseur.

Hans Andersson wordt – nadat de Commissaris van de Koning hem heeft benaderd of hij beschikbaar is – door de burgemeester gebeld met het verzoek om het onderzoek op te pakken.

Maandagochtend 26 november heeft hij samen met zijn collega Bianca Breumel hofeen

kennismakingsgesprek met de driehoek: burgemeester Annemiek Jetten, griffier Will van der Vlies en gemeentesecretaris Anneke Knol.

Er worden afspraken gemaakt over de werkwijze en voorwaarden voor het onderzoek.

Volledige inzet en openheid inde vertrouwelijke vraaggesprekken met alle betrokken politieke fracties in de Raad, het College van B&W, de griffier, gemeentesecretarissen het ambtelijk management zijn noodzakelijk voor het onderzoek als extern adviseur.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zal worden getoetst of aan de vereiste inzet en openheid door alle politieke fracties en overige betrokkenen wordt voldaan.

INFORMATIEVERZAMELING

Op 26 november geeft de driehoek ons een toelichting over de aanleiding en de ontstane situatie na het vertrek van de SP-wethouder uit het College.

Er worden afspraken gemaakt over de ondersteuning door de griffie, over de agendamogelijkheden, over de planning van de vraaggesprekken, over de vereiste digitale en schriftelijke documenten, over het aanleveren van relevante feiten en cijfers over het functioneren van de Raad.

Opdrachtgever van het onderzoek is de burgemeester, de provincie is bereid de financiering van het onderzoek voor haar rekening te nemen.

Vanaf het eerste gesprek op 26 november starten meteen in die week de interviews. De griffie, Meeske van Halteren, helpt met het maken van de afspraken.

De gesprekken vinden plaats in volgorde van beschikbaarheid van de gesprekspartners: met alle fracties, de burgemeester, griffier, gemeentesecretaris, de wethouders en de afgetreden wethouder. Het ambtelijk management wordt in twee groepen geïnterviewd.

Naast de raadsleden, B&W, ambtelijke organisatie, worden er gesprekken gepland met een aantal functionarissen van buiten de gemeente. Dat zijn de teamchef van de politie, de directeur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Commissaris van de Koning.

Deze gesprekken vinden plaats in de drie weken van 26 november tot 22 december 2018 en worden vervolgd in de tweede week van januari 2019. Begin februari worden de laatste gesprekken gevoerd.

De gesprekken met de fracties zijn steeds met de complete fractie, een enkele keer moet een lid van de fractie verstek laten gaan, dit is echter een hoge uitzondering.

De gesprekken nemen ca. 1,5 tot 2 uur in beslag, soms is er sprake van een uitloop of wordt, omdat de tijd te krap is, nog een aanvullende tweede afspraak gepland.

Vooraf wordt bij elk gesprek duidelijk gemaakt dat de informatie-uitwisseling vertrouwelijk is en dat in de rapportage géén informatie wordt verstrekt die terug te voeren is op de bron van één van de gesprekspartners.

Deze schriftelijke rapportage is gebaseerd op de 'overall' uit alle gesprekken verkregen informatie en de daarop door Andersson Advies gebaseerde analyse, conclusie en aanbevelingen.

Op 29 november en 19 december 2018 worden de openbare raadsvergaderingen als toehoorder bijgewoond. Zo onopvallend mogelijk, ergens achteraf op een plekje op de publieke tribune.

In beide gevallen zijnde leden van de Raad snel op de hoogte zijn dat zij in het kader van het onderzoek worden gevolgd. Volgens sommigen leidt het ertoe dat deze raadsvergaderingen atypisch verlopen. Dat wil zeggen veel ordentelijker en soepeler dan anders. Dit is dan 'bias' in het onderzoek. Voor deze waarnemingen wordt er rekening mee gehouden dat het niet een objectief en zuiver beeld oplevert van het huidige functioneren van de gemeenteraad.

Voor de Kerst ontvangt de Raad een voortgangsbericht over het onderzoek: een groot deel van de informatieverzameling is inmiddels uitgevoerd. De medewerking aan het onderzoek is coöperatief, de gesprekken zijn openhartig en informatief.

De rapportage over het onderzoek wordt voorlopig gepland voor de derde week van januari 2019.

Vanaf 10 januari 2019 gaat het onderzoek verder en worden de interviews hervat. Tevens wordt burgemeester Lenferink geraadpleegd over de ervaringen en de condities in de gemeente Leiden over het werken met een Raadsprogramma.

Inmiddels is Andersson Advies volop bezig met de analyse van al het onderzoeksmateriaal, is een begin gemaakt met het opstellen van de rapportage en wordt nagedacht over de conclusie en aanbevelingen.

Met de burgemeester als opdrachtgever wordt 20 december jl. procedureel de planning en de voortgang van het onderzoek besproken. Medio januari en op 4 februari wordt met de driehoek nader over de opzet en datum van de rapportage gesproken.

Andersson Advies verzoekt om een besloten raadsvergadering voor de mondelinge rapportage met aansluitend de volgende dag hetuitbrengen van het schriftelijke rapportage aan het presidium. Vanaf dat moment is de rapportage openbaar.

Na ampel overleg– mede vanwege een afstemming met het geplande bezoek van de Commissaris van de Koning aan Vlaardingen – worden 7 en 8 februari 2019 de rapportagedata.

GRONDSLAGEN ONDERZOEK

Er is Andersson Advies gevraagd om – na het ontstaan van de nieuwe verhoudingen in de gemeenteraad sinds 15 november 2018 – onderzoek te doen naar de bestuurskracht.

In Nederlandse gemeenten wordt sinds het jaar 2000 veel onderzoek uitgevoerd naar de bestuurskracht. Dit gebeurt door visitatiecommissies, gemeenten organiseren deze onderzoeken ook in de vorm van zelfevaluaties of schakelen externe adviseurs in.

Bestuurskrachtonderzoeken richten zich op soms heel verschillende gemeentelijke niveaus: strategisch, tactisch of operationeel.

Of er wordt gekeken naar de verschillende rollen die gemeenten spelen: naar de burger als klant, partner, inwoner van de gemeente of wijkbewoner, belastingbetaler of kiezer.

Er bestaan uitgebreide bestuurskrachtmonitors, die zijn soms nogal technocratisch van aard. Ze gaan weinig of niet over de politieke processen of politieke cultuur in de gemeenteraad.

In de bestuurskundige literatuur worden verschillende soorten definities van bestuurskracht gehanteerd. Daarin ziet men bestuurskracht bijvoorbeeld als: de mate waarin een gemeente nieuwe maatschappelijk taken aan kan en het organiserend vermogen in relatie tot de bestuurskosten. Dit biedt geen perspectief voor de in Vlaardingen gevraagde analyse. Dat komt omdat de ene definitie uitgaat van het politieke bestuur als spil voor het oplossen van maatschappelijke problemen en de andere bestuurskracht veel breder opvat en ziet als het vermogen van de hele lokale samenleving om publieke vraagstukken op te lossen.

In dit onderzoek kiezen wij voor de opvatting van prof Arthur Ringeling: 'in het versterken van de democratie ligt de echte vraag naar de bestuurskracht en de daarvoor benodigde politieke besluitvorming' ("Denken aan bestuurskracht", tijdschrift voor Bestuurskunde, 2007/2 pp.15-23)

Vertaald naar het onderzoek in Vlaardingen leidt dit tot de volgende drie vragen:

- Levert de politieke besluitvorming -waarbij er in de gemeenteraad met een Raadsprogramma wordt gewerkt met wisselende meerderheden – voldoende bestuurskracht op?
- Aan welke condities moet de politieke cultuur in de gemeenteraad voldoen om dit model van wisselende meerderheden en het Raadsprogramma succesvol bestuurlijke besluiten te laten opleveren?
- Is er tussen de gemeenteraad en het College van B&W – gebaseerd op een minderheid van 13 zetels – voldoende onderling vertrouwen om maatschappelijk effectief te kunnen besturen?

BEVINDINGEN

Vlaardingen heeft een politieke cultuur die gelijkenis vertoont met die van Rotterdam. Een rode stad met in het verleden een dominantie van de Partij van de Arbeid, die tot in 2006 voortduurt. De PvdA heeft in dat jaar in Vlaardingen nog 12 zetels in de Raad en twee wethouders in het College van B&W.

In oktober 1994 splitst Vlaardingen Voorwaarts 2000 zich af van de PvdA. In 2002 wordt VV2000 het vehicle voor Leefbaar Vlaardingen en doet deze partij het heel goed bij de kiezers. De partij heeft geen ideologische band met Leefbaar Rotterdam en zet zich wel scherp af tegen de PvdA. Het leidt er toe, dat niet zozeer inhoudelijke partijpolitieke opvattingen en verschillende omgangsvormen bepalen, maar vooral persoonlijke tegenstellingen en somsoud zeer.

Een tweede kenmerk is de afsplitsingen die leiden tot politieke versnippering: er zijn nu in de Vlaardingse gemeenteraad 13 fracties die tezamen beschikken over de 35 raadszetels. De jongste afsplitsing voltrekt zich meteen al in het eerste jaar van deze nieuwe raadsperiode. ONS.Vlaardingen de grote overwinnaar van de verkiezingen in maart 2018, is nog nauwelijks ingespeeld op de nieuwe positie in de Raad of er is al sprake van een afsplitsing door de fractie Boers. Hoe verklaarbaar misschien ook voor de ingewijden in de inner circle van ONS.Vlaardingen, voor de burgers in Vlaardingen draagt dit niet bij aan het vertrouwen in hun gekozen vertegenwoordigers. Burgers houden niet van ruzie. Onderzoek laat zien dat politieke crises en onderling geruzie de tevredenheid met het gemeentebestuur negatief beïnvloeden en het gezag van de politiek verminderen (Boogers, M. 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?' in Bestuurswetenschappen, 67 (4), pp 19-39, 2013).

In 2010 leidt de verkiezingsuitslag tot een breed samengesteld College met landelijke en lokale partijen: PvdA-Leefbaar Vlaardingen-VVD-CDA-GL-Stadsbelangen.

Het is vooral een gedwongen huwelijk tussen de PvdA onder leiding van Hans Versluijs en Leefbaar Vlaardingen met Leo ten Have. In 2011 wordt een motie van wantrouwen tegen Leo ten Have ingediend, de PvdA wil niet door met hem. Hij stapt echter niet op. Er voltrekken zich allerlei politieke schermutselingen waarin, naast de hoofdrolspelers van de PvdA en VV2000/Leefbaar Vlaardingen, ook personen uit de toenmalige VVD en TrotsopNL een rol spelen. Het in 2010 gevormde College valt. Dit leidt tot persoonlijke rancunes die tot op de dag van vandaag doorwerken in een aantal onderlinge verhoudingen in de Vlaardingse politiek.

Een verharde politieke sfeer met het kenmerk van een tegencultuur is bepalend voor de gemeenteraad van Vlaardingen. Bestaat die politieke cultuureigenlijk al wel veel langer, nu vestigt die zich definitief in een dieperliggend wantrouwen en rauwe omgangsvormen niet zozeer gestoeld op politiek inhoudelijke verschillen van mening, maar veeleer op het politieke spel omde persoonlijke macht(sposities).

In 2014 wordt er een nieuw College gevormd bestaande uit SP-PvdA-CDA-D66-CU/SGP.

In dit jaar is de SP met 13,7 % van de stemmen de grootste partij in Vlaardingen geworden. Deze coalitie heeft in de gemeenteraad een meerderheid van 18 ten opzichte van 17 zetels voor de oppositie. GL is er niet meer bij. VV200/Leefbaar Vlaardingen behaalt ook 5 zetels (met 80 stemmen minder dan de SP). Ivana Somers trekt de kar van de oppositie.

De politieke verhoudingen in de Raad worden in deze periode bepaald door de tegenstellingen tussen de coalitie en de oppositie. De coalitiepartijen spreken van een goed team in het College van B&W en zijn content met de bestuurskracht die er in deze periode in Vlaardingen tot uiting komt. De sociaal economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen, alsmede de aanpak van de taakverzwarende decentralisatie van het rijk naar de gemeenten in het sociale domein zijn daarvan voorbeelden. Het College van B&W staat als dagelijks bestuur aan het roer in de gemeente, de gemeenteraad is politiek bestuurlijk taakstellenden vervult de belangrijke controle- en rekenkamerfunctie.

De spraakmakende tegenstanders van de coalitie, klagen erover dat zij in deze raadsperiode als oppositiepartijen geen gehoor vinden in de besluitvorming over de politiekbestuurlijk belangrijkste dossiers.

Dit is al begonnen met de wijze waarop dit College is gevormd en doet zich voor gedurende de gehele raadsperiode. De klacht van de oppositie is: niet serieus genomen worden, te weinig pogingen tot samenwerking tussen coalitie en oppositie en dieperliggend veel persoonlijke spanningen door gebeurtenissen uit het verleden.

Op zijn scherpst gezegd: 'de elite van de gevestigde partijen in de coalitie bepaalt alles en wij als oppositie partijen hebben niets in te brengen. Er wordt niet naar ons geluisterd'.

Dit komt de in 2014 voor het eerst met 3 zetels in de gemeenteraad gekozen partij ONS.Vlaardingen eigenlijk wel goed uit. Als actiep partij gedragen zij zich in de Raad als luis in de pels en soms rabiাত: positioneren zich het liefst als anti-establishment partij om daarmee bij hun achterban te scoren. Als gekozen volksvertegenwoordigers bestuurlijke verantwoordelijkheid willen dragen is er soms niet bij. Het duidelijkst uit zich dit in hun opstelling bij de selectie van de nieuwe burgemeester. Men doet niet mee in de vertrouwenscommissie om kandidaten uit te kiezen. Wel gaan leden van de fractie op bezoek bij de vorige gemeente van de burgemeester om daar waar mogelijk kritiek op haar functioneren op te tekenen. Over eerlijke kansen en open verhoudingen gesproken. Het tekent het 'tegenpartij' karakter van ONS.Vlaardingen.

Met deze tegenstellingen, veel persoonlijk wantrouwen als voedingsbodem en met vooral goede bedoelingen op betere tijden wordt er eind november 2017 op instigatie van de toenmalig griffier Etienne Hesen in 's-Gravenzande een raadsdag gehouden. Ter reflectie op de raadsperiode 2014-2018. Het doel is om een testament op te stellen als overdracht en advies voor de nieuwe gemeenteraad die aantreedt na de verkiezingen in maart 2018.

De belangrijkste uitkomst: maak een Raadsakkoord in plaats van een Coalitieakkoord. Formuleer daarin een breed gedragen visie voor de komende vier jaar. En communiceer hierover tijdens het proces van de formatie open met alle partijen.

ONS.Vlaardingen behaalt in maart 2018 een klinkende verkiezingsoverwinning: met 6 zetels in de Raad gekozen, een verdubbeling ten opzichte van de uitslag in 2014. Voor de verkiezingscampagne van de partij zijn alle moderne marketing middelen van stal gehaald. Er zijn daarbij – naar de mening van de andere partijen en ook de burgemeester – soms grenzen overschreden. Bij het plakken en ophangen van de verkiezingsaffiches moet er worden ingegrepen. Ook worden vraagtekens gezet bij de financiering van de campagne van ONS.Vlaardingen. Welke ondernemers met welke belangen in de stad hebben aan de financiering bijgedragen?

Het onderzoek hiernaar door Integis (mei 2018) brengt niets onoorbaars aan het licht. Toch blijft bij een aantal partijen in de Raad het onbevredigende gevoel hangen dat in zo'n kwestie meer openheid moet worden gegeven. Aan de door het ministerie van BZK aangekondigde regelgeving is dringend behoefte. Voor de financiering en openbaarheid van geldstromen gelden voor landelijke politieke partijen strikte regels. Dus is het van belang als die er ook komen voor de lokale politiek. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad hun stem zonder last of ruggespraak uitbrengen.

Voorafgaand aan de verkiezingen in maart 2018 spreken de lijsttrekkers van alle politieke partijen in gezamenlijk onderling overleg af dat de grootste partij, zoals gebruikelijk, mag gaan formeren. Ook maakt ONS.Vlaardingen vooraf al meteen duidelijk met een Raadsprogramma te willen gaan werken. Een aantal raadsfracties vindt de politieke invloed van de griffier Etienne Hesen hierbij veel te groot. ONS.Vlaardingen is na de verkiezingsuitslag in de leaden vraagt Bert Blase om de rol van verkenners op zich te willen nemen. Blase kent Vlaardingen, heeft als interim-burgemeester twee jaar een actieve bijdrage geleverd aan de stad en naar de Raad. Bovendien is hij de voortrekker van de beweging Code Oranje: geen politieke partijen, maar particulier burgerzeggenschap heeft in zijn ogen de toekomst.

Blase brengt op 2 april 2018 op basis van zijn verkenningen het advies uit aan de 12 lijsttrekkers van de politieke partijen in de gemeenteraad:

- een stabiel college is het meest gebaat bij een brede en evenwichtige coalitie
- stel Frans Hoogendijk van ONS.Vlaardingen en Arnout Hoekstra van de SP aan als informateurs
- een Raadsakkoord met als belangrijke voorwaarde dat geïnvesteerd wordt in onderling vertrouwen, omgangsvormen, aandacht voor integriteit en afspraken over financiering politieke partijen. Betrek de bevolking bij de totstandkoming ervan
- geef prioriteit aan de afronding van het voorliggende integriteitsonderzoek en aan de integriteitsscans.

De SP wil eigenlijk niet met ONS.Vlaardingen in een collegepolitieke verantwoordelijkheid nemen. De twee grootste politieke vijanden zijn – gezien de verkiezingsuitslag – tot elkaar veroordeeld.

De SP gaat overstag onder twee voorwaarden:

- géén partij brengt de positie van de burgemeester in het geding
- ONS.Vlaardingen krijgt niet twee wethouders

Beide informateurs vragen alle fracties naar hun favoriete coalitie. Er dienen zich meerdere combinaties en wethouders kandidaten aan. Leefbaar Vlaardingen, AOV en Stadsbelangen willen samen 1 wethouder leveren. D66 wil niet met ONS.Vlaardingen in een college samenwerken.

Resultaat: er komt geen coalitie met een programma, er komt een rompscoalitie met 5 partijen die wethouders leveren. De Raad gaat weer naar 's-Gravenzande om het Raadsprogramma samen te stellen.

Voor de teambuilding van de nieuwe Raad is het goed, er heerst een goede sfeer gedurende de twee dagen, het Raadsakkoord dat uit de bus komt is in feite een aangeklede agenda. De huidige problemen en opgaven in de stad worden aangekondigd, zijn echter niet nader uitgewerkt en er zijn geen keuzes gemaakt over de politiek inhoudelijke koers voor de toekomst van Vlaardingen.

Ook de financiële vertaling en de consequenties daarvan moet nog helemaal plaatsvinden.

Met de keuze voor een Raadsprogramma liggen er kansen voor betrokkenheid van alle fracties bij de besluitvorming en het besturen van de gemeente.

Het stelt echter hoge eisen aan de wil en bereidheid van allen om zo'n programma waar te maken.

De start van de nieuwe raadsperiode is illustratief voor de huidige politieke cultuur van de gemeenteraad. Er is de afspraak om coöperatief met een Raadsprogramma en het nieuwe College van start te gaan.

Direct ontstaan merkwaardige politieke bewegingen die in feite een bom leggen onder de bedoelingen van coherentie in het werken met een Raadsprogramma.

In de raadsvergadering waarin het Raadsprogramma zal worden vastgesteld blijkt dat enkele fracties toch een ander standpunt innemen en tegen stemmen.

Na een maand werken met het Raadsprogramma en het nieuwe College wordt een motie van wantrouwen tegen de wethouder van Financiën Arnout Hoekstra voorbereid door Ron Boers van ONS.Vlaardingen. Het politieke spel is volledig op de wagen. De Raad zou niet voldoende zijn geïnformeerd zijn over de meicirculaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aldus de uiteindelijk niet ingediende motie. Het past in het gedrag van ONS.Vlaardingen in de vorige raadsperiode, echter niet in de nieuwe verhoudingen nu de partij mede verantwoordelijk is voor het Raadsakkoord en het nieuwe College.

Duidt het op een voortzetting van het anti-gedrag in de vorige periode of komt het voort uit frustratie dat de potentiële tweede wethouderszetel niet is door gegaan? De gewenste stabiliteit die hoort bij een Raadsakkoord is hierdoor nog ver te zoeken.

De - langdurige – begrotingsbehandeling, na de zomer, levert een verwarrend beeld op. D66 dient een amendement in om het werken met het Raadsprogramma te versterken. Een aantal andere partijen stemt – onverwacht – tegen de begroting.

De apotheose is de raadsvergadering van 15 november. De motie van de SP die avond leidt tot het aftreden van de wethouder van Financiën Arnout Hoekstra en het vertrek van de SP uit het College.

Er is voorafgaand aan de motie alom onduidelijkheid: wat betekent dit politiek? Kan dit niet anders, dit is toch niet bedoeling? Wie het weet mag het zeggen? Na de uitslag worden er conclusies getrokken. De tegenstanders van de SP en Hoekstra verklaren zijn aftreden uit een achterliggend motief. Bij de aanstaande Europese verkiezingen wordt hij lijsttrekker voor de SP.

Het is tekenend voor de omgangsvormen en de cultuur van de gemeenteraad van Vlaardingen. Iedereen denkt het gelijk aan zijn kant te hebben. Er heerst geen cultuur van elkaar iets gunnen, veel meer is er sprake van persoonlijk wantrouwen. Politiek bedrijven gaat altijd gepaard met strijd en conflict. Alsdie strijd zich ook voltrekt langspersoonlijke vetes en aanleiding is voor (veel) onderling wantrouwen dan leidt dit tot afbreuk van de bestuurskracht. Niet de inhoud en de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming staan dan voorop, maar de onderliggende persoonlijke motieven en tegenstellingen zijn drijfveer of mede leidraad voor de politieke keuzes. In de gewone media en op social media worden dit soort tegenstellingen uitvergroet. Dit komt het gezag en het vertrouwen in de door de Vlaardingse bevolking gekozen volksvertegenwoordigers niet ten goede. Sterker het politieke gezag van de Raad naar de bevolking wordt erdoor ondermijnd.

Als de rook is opgetrokken besluiten de overige zittende partijen in het College hun positie vast te houden. Vanwege de afsplitsing van de fractie Boers is ONS.Vlaardingen gedecimeerd tot 4 zetels. Dus ontstaat er een minderheidscollege van 13 zetels. Dat past volgens de voorstanders van het model prima bij de filosofie van het Raadsprogramma. Direct na het aftreden van wethouder Hoekstra wordt zijn portefeuille herverdeeld onder de overige wethouders. Opportunistisch geredeneerd is er adequaat gehandeld. De gemeenteraad van Vlaardingen kan voort.

De burgemeester legt zich echter niet zomaar neer bij deze gebeurtenissen. Sinds haar komst in 2017 heeft ze te maken met de complexe politieke en soms verharde verhoudingen in de Raad. Het is een goed resultaat dat in het College van B&W de portefeuille van Arnout Hoekstra redelijk vlot kan worden verdeeld onder de overige vier wethouders.

Wat betekent dit echter voor het functioneren van de gemeenteraad in de komende tijd?

Gaat het lukken om op basis van de afspraken ten aanzien van het Raadsprogramma voldoende bestuurlijke besluitvorming voorelkaar te krijgen? Is de Raad als collectief werkelijk in staat de politiek zwaarste dossiers aan te kunnen? Is het minderheidscollege een sterke troef om te bewijzen dat het Raadsprogramma in Vlaardingen ook een goed bestuursmodel voor de gemeenteraad is?

Of is het een schijngehalte en moet op de kortst mogelijke termijn nagedacht worden over een college gebaseerd op een politieke meerderheid in de Raad, zodat gegarandeerd is dat er voldoende bestuurskracht zal worden ontwikkeld?

ANALYSE

Vraag 1.

Levert de politieke besluitvorming voldoende bestuurskracht op, waarbij met een Raadsprogramma wordt gewerkt met wisselende meerderheden?

Uit de vraaggesprekken met de fracties blijkt het volgende:

- Een meerderheid van de Raad is van mening, dat een definitief oordeel over de vraag of het werken met het Raadsprogramma voldoende besluitvaardigheid oplevert bij de voorjaarsnota moet worden behandeld
- Fracties constateren dat het Raadsprogramma eigenlijk niet meer is dan een agenda en een planning: de meeste inhoudelijke dossiers moeten nog worden voorbereid en ter besluitvorming in de Raad worden gebracht .Of het werken met wisselende meerderheden daarbij voldoende besluitvaardigheid oplevert,zal moeten blijken
- Veel fracties geven aan dat ze tot nu toe het werken met het Raadsprogramma vertragend vinden, dat er dubbels zitten in de behandeling van de agenda-onderwerpen in de raadskamers en dat het voor de ambtelijke organisatie lang niet al tijd duidelijk is wie de regie en sturing heeft bij de behandeling van de dossiers
- Enkele fracties zijn ronduit negatief over het werken met het Raadsprogramma: het collectief van de Raad kan niet zelf effectief besturen. De Raad hoort kaders te stellen, besluiten te nemen en controle uit te oefenen. De verschillende rollen moet je niet door elkaar laten lopen.

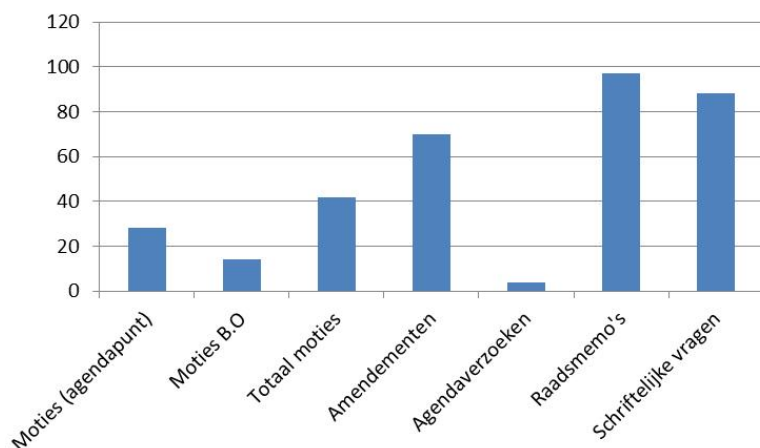
Enkele kwantitatieve gegevens over het gebruik van de verschillende raadsinstrumenten.

De gegevens zijn verzameld door de griffie van Vlaardingen en behelzen de periode 01-04-2018 tot 31-12-2018, hebben betrekking op 9 maanden onder het regime van de huidige Raad.

Overzicht van alle raadsbesluiten

Totale aantallen	
Alle moties	42
Motie (gerelateerd aan agendapunt)	28
Moties buiten de orde	14
Amendementen	70
Agendaverzoeken	4
Schriftelijke vragen (art. 155Gw)	88
Raadsmemo's gepubliceerd	97
Raadsbesluiten genomen (voorstel+besluit)	70

*Raadsbesluiten zijn alle besluiten genomen minus benoemingen/aanstellingen e.d.



Gebruik raadsinstrumenten

Uit de beschrijvende statistiek in deze raadsperiode valt het volgende op:

- het veelvuldig gebruik van amendementen.

Bij het inzoomen op het gebruik van amendementen blijkt dat:

- tijdens de behandeling van de meerjarenbegroting 22 amendementen zijn ingediend
- bij het vaststellen van het actieplan mobiliteit 8 amendementen zijn ingediend.

Bij nadere analyse van de amendementen blijkt dat het niet alleen gaat om een tekstuele verandering in de meerjarenbegroting, zelfs niet alleen om het reserveren van een bedrag, maar om een volledig nieuw initiatief.

Het gebruik van het amendement op deze manier komt bij de behandeling van een vast te stellen beleidsdocument in de Raad veelvuldig voor.

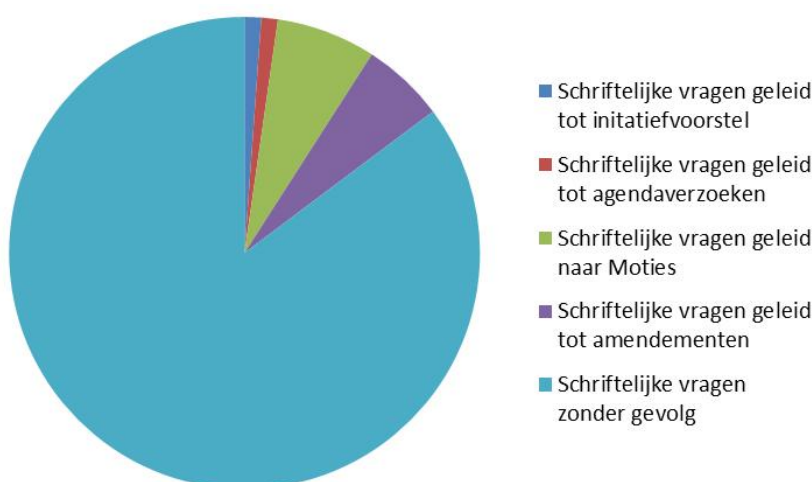
Ook moties worden vaak voor nieuwe initiatieven gebruikt.

Omdat de meerjarenbegroting in principe allesomvattend is en gaat over alle programma's van de gemeente, wordt de begroting als excuus gebruikt om moties in te dienen die direct in de vergadering kunnen worden behandeld.

Eigenlijk zijn dus veel moties buiten de orde, die zouden kunnen worden ingediend tijdens elke andere vergadering. Het gevolg is dat er soms op de avond van de begrotingsbehandeling veel moties zijn blijven liggen en pas later in behandeling zijn genomen.

Schriftelijke vragen

Totaal schriftelijke vragen	88
Schriftelijke vragen zonder gevolg	75
Schriftelijke vragen geleid tot initiatiefvoorstel	1
Schriftelijke vragen geleid tot agendaverzoek	1
Schriftelijke vragen geleid tot moties	6
Schriftelijke vragen geleid tot amendement	5

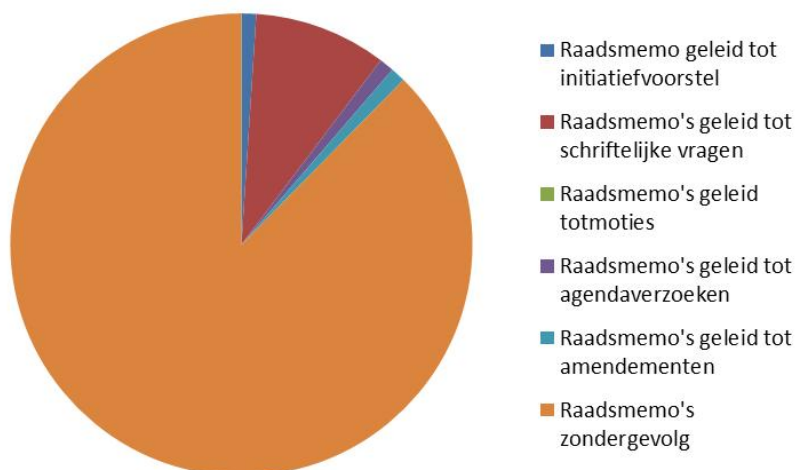


Uit bovenstaand overzicht wordt duidelijk dat er, na beantwoording van schriftelijke vragen, door de Raad niet vaak een vervolg aan het agenderen van een onderwerp wordt gegeven.

Als er wel een vervolg aan wordt gegeven, is dit in de vorm van moties of amendementen.

Raadsmemo's

Totaal Raadsmemo's	97
Raadsmemo's zondergevolg	85
Raadsmemo geleid tot initiatief voorstel	1
Raadsmemo's geleid tot agendaverzoeken	1
Raadsmemo's geleid tot moties	0
Raadsmemo's geleid tot amendementen	1
Raadsmemo's geleid tot schriftelijke vragen	9



Ook gepubliceerde raadsmemo's krijgen weinig vervolg. Slechts in enkele gevallen leidt een raadsmemo tot een schriftelijke vraag met een vervolg in de vorm van een agendaverzoek of initiatiefvoorstel.

Op basis van deze cijfers zou je zeggen dat het College voornamelijk bestuurt via het toezenden van raadsmemo's, die vervolgens zelden door de Raad worden geagendeerd. Dat gebeurt namelijk alleen als een raadslid daarom verzoekt. Uit deze cijfers zou je kunnen afleiden dat de Raad voornamelijk bestuurlijk richting geeft door het stellen van schriftelijke vragen, waarvan er slechts 1% leidt tot verdere agendering van dat onderwerp.

Deze cijfers mogen echter slechts als indicatief gezien worden, ze gaan over de eerste periode van werken met het Raadsprogramma door de nieuwe Raad.

Zware dossiers

Voor de gemeenteraad komen er een aantal zware inhoudelijke dossiers aan:

- het integraal huisvestingsplan
- de reconstructie van de Marathonweg
- de reconstructie van de binnenstad
- het onderhoudsprogramma en de verduurzaming van de onderwijsgebouwen
- de uitvoering van het mobiliteitsplan.

Het totaalbedrag dat met de uitvoering van deze plannen gemoeid is wordt op minimaal € 100 mln geraamd. Daar is tot nu toe in de begroting géén rekening mee gehouden.

Door meerdere fracties wordt er openlijk aan getwijfeld of het opstellen van de plannen voor deze dossiers én de financiële consequenties adequaat door de Raad – werkend met een Raadsprogramma – kunnen worden aangepakt. Eigenlijk is de conclusie dit gaat niet, de hiervoor noodzakelijke bestuurskracht ontbreekt in de huidige werkwijze met het Raadsprogramma.

Gevolg: het gaat lang duren voordat er iets van de grond komt, er komen (halfbakken) compromissen uit of dossiers worden vooruit geschoven.

Een casus dossier als voorbeeld

Hierna volgt een beknopte schets van de wijze waarop dit dossier tot op heden door de Raad en het College zijn behandeld.

Startnotitie huisvesting arbeidsmigranten

Algemeen

Als over dit onderwerp gesproken wordt, wordt vaak de term MOE-landers i.p.v. arbeidsmigranten gebruikt.

Bijeenkomsten

28 juni 2018

Beeldvormende bespreking Nijverheidsstraat. Hieraan voorafgaand is ingesproken door inwoners over de overlast die zij ervaren door de huisvesting van arbeidsmigranten. Bij de start van deze vergadering wordt uitgebreid gediscussieerd over de te volgen vergaderorde en over de vraag of de aanwezige inwoners mee mogen praten of niet. Deze beeldvormende bespreking heeft 1,5 uur in beslag genomen daar waar 50 minuten was geagendeerd.

20 september 2018

Beeldvormende bijeenkomst over de Startnotitie huisvesting arbeidsmigranten. Door één of meerdere fracties zijn inwoners opgeroepen om deze bijeenkomst bij te wonen en hun ongenoegen te laten horen. Bij de griffie waren voor deze avond geen aanmeldingen om in te spreken/mee te spreken ontvangen. Deze vergadering is nadat de presentatie had plaatsgevonden in zijn geheel overgenomen door de aanwezige inwoners. Dit nadat de heer Boers voor de aanwezigen de aandacht gevraagd had van de andere raadsleden. Inwoners lieten hun ongenoegen blijken over het feit dat zij slechts één of twee dagen voor de vergadering waren uitgenodigd. De gemeente heeft voor deze bijeenkomsten geen uitnodigingen verzonden. Bij de inwoners is door niet correcte informatie een onjuist beeld ontstaan over de gemeente. Er is tijdens deze vergadering geen gelegenheid geweest voor raadsleden om vragen te stellen aan de wethouder.

18 oktober 2018

2^e Beeldvormende bijeenkomst Startnotitie Huisvesting Arbeidsmigranten

Voor deze bijeenkomst is bij de griffie één aanmelding ontvangen om in te spreken. Voorafgaand aan deze bijeenkomst heeft een vergadering plaatsgevonden van de Agendacommissie. De voorzitter van de raadskamer is lid van deze commissie. Met het verloop van de eerste beeldvormende bijeenkomst op het netvlies zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de orde van deze bijeenkomst. Helaas heeft de voorzitter deze al snel los gelaten waardoor er wederom ruimte werd gegeven aan aanwezige inwoners die zich niet hadden aangemeld. Zo zijn er in plaats van de ene aangemelde inspreker in het totaal negen insprekers geweest. Er is uiteindelijk ruimte geweest voor de aanwezige raadsleden om ook vragen aan de wethouder te stellen.

Bij het afronden van deze bijeenkomst werd op de vraag van de voorzitter of er nog behoefte was aan een derde beeldvormende bijeenkomst verzocht dat deze startnotitie nu maar door moest naar de oordeelvorming "ander gebeurde er nooit iets".

6 december 2018

Oordeelvormende bijeenkomst Statnotitie Huisvesting arbeidsmigranten

Op dinsdag 5 december werd de griffie geïnformeerd door de voorzitter van de Agendacommissie (mw. Somers-Gardenier) dat de wethouder (dhr. Hoogendijk) op de maandagavond bij het overleg van diverse fracties een "memo" had voorgelegd dat veel duidelijker was dan de startnotitie en dat dit toegevoegd moest worden aan de stukken door de bespreking op donderdag. Bij de griffie was dit stuk niet bekend. Het betreffende stuk is op woensdag door de griffie ontvangen direct van de wethouder. Hiermee voldeed het niet aan het

besluit van de Agendacommissie dat de raadsleden minimaal 10 dagen voor een bespreking de betreffende stukken ontvangen. Om te voorkomen dat het niet toevoegen van dit stuk voor raadsleden een reden zou zijn om de bespreking uit te stellen, is dit stuk toch geagendeerd. In de vergadering van de Agendacommissie die aan deze raadskamer bijeenkomst vooraf ging is hier wel over gesproken en het ongenoegen over de gang van zaken uitgesproken.

De griffier heeft later van de burgemeester gehoord dat deze notitie in de rondvraag bij de vergadering van het college door de wethouder was aangekondigd als een management samenvatting.

Uiteindelijk is in de raadskamer van 6 december wel een richting aan de wethouder aangegeven voor de verdere uitwerking.

Duidt deze casus op de grenzen van wat mogelijk is in het werken met een Raadsprogramma of zijn de condities voor het werken met een Raadsprogramma in de Vlaardingse gemeenteraad niet vervuld?

Leiden

In een uitermate nuttig onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur ‘Nieuwe Politiek, nieuwe akkoorden’ dd. maart 2018 wordt een overzicht gegeven van de ervaringen van tien gemeenten – geheel verschillend van schaalgrootte, maatschappelijke vraagstukken en landstreek – met deze vernieuwende wijze van werken.

In onze analyse kiezen wij ervoor een vergelijking te maken met Leiden. Die stad is weliswaar veel groter dan Vlaarding (124.000 inwoners), kent een andere samenstelling van de bevolking en heeft qua werkgelegenheid een totaal ander aanbod van dienstverleningen kennisinstellingen. Toch is het ons inziens interessant om Leiden als ‘ideaaltypisch’ model voor het werken met een Raadsprogramma als bron van vergelijking te nemen.

Leiden werkt inmiddels voor de tweede raadsperiode met een Raadsprogramma en komt qua bestuurlijke problematiek van ver. Tot 2010 stond Leiden bekend als een bestuurlijke probleemgemeente, met gespannen verhoudingen tussen oppositie en coalitie, dichtgetimmerde collegeakkoorden en veel afgetreden wethouders.

De belangrijkste condities voor een effectieve politieke besluitvorming met een Raadsprogramma zijn:

- alle politieke fracties willen een bestuursakkoord nieuwe stijl
- zijn bereid en in staat hun politieke gedrag en stijl aan te passen.

“In Leiden is de Raad het proces ingegaan met fracties/personen die dezelfde bestuurscultuur – rust, continuïteit, open houding, besluitvormingskracht, bereidheid tot samenwerking – dragen. De bestuurskracht en de professionaliteit van de organisatie werden ook vergroot door de politieke cultuur waarin de gemeenteraad en het College elkaar iets gunnen”, Raad voor het Openbaar Bestuur, opus citare, p.17.

Vraag 2.

Aan welke condities moet de politieke cultuur in de gemeenteraad voldoen om dit model van wisselende meerderheden en een Raadsprogramma succesvol bestuurlijke besluiten te laten opleveren?

Uit de vraaggesprekken met de fracties blijkt:

- Het succes van de lokale partijen heeft depositie van de landelijke partijen in Vlaarding teruggedrongen
- Er is een cultuur ontstaan van tegenstellingen tussen coalitie en oppositie, die bepalend is in de vorige raadsperiode met alle frustraties voor de oppositie van de lokale partijen van dien

- De politiek in de Raad van Vlaardingen kenmerkt zich door rauwe omgangsvormen, verklaarbaar vanuit het verleden met wonden en persoonlijke rancunes die doorwerken in de hedendaagse onderlinge verhoudingen en het spel om de machtsposities
- Politieke versnippering – in Vlaardingen leidend tot 13 fracties – is een kenmerk van de hedendaagse politiek, het stuwertje wisselen van personen tussen fracties en partijen versterkt de cultuur van persoonlijke verhoudingen. Inhoudelijke debatten over maatschappelijke en ideologische verschillen van inzicht wordendaardoor in de Raad steeds minder gevoerd
- Het populisme is ook in de Raad van Vlaardingen volop binnengedrongen en bepalend voor het gedrag van sommige partijen. Het gevaar van cliëntelisme ligt op de loer. Niet het algemeen belang en het vertrouwen van de burgers in de volksvertegenwoordiging staat dan voorop, maar het stemmen winnen en bedienen van de eigen achterban
- Het tegenpartij karakter zit diep in de Vlaardingse politiek, het verklaart mede het vroege succes van de SP in Vlaardingen en heden ten dage van ONS.Vlaardingen.

De politieke cultuur in de gemeenteraad gaat over normen, waarden, gewoontes en manieren van doen, rol opvattingen. Het gaat over het onderlinge spel tussen fracties en personen in de Raad, over plaatsbepaling en opvattingen, eigen ruimte en positionering naar de gemeenschap/de kiezers. In het kader van het Nieuwe Werken nemen vormen van samenwerking en inspraak naar de bewoners, belangengroeperingen, ondernemers en maatschappelijke instellingen een steeds grotere plaats in. Dit is direct voelbaar in de ontvankelijkheid van Raad en College om te luisteren en in te gaan op allerlei soorten van behoeften en initiatieven vanuit de lokale gemeenschap.

Het bestuursakkoord van Leiden in de periode van 2014-2018 (zie bijlage) biedt een goed aanknopingspunt om te toetsen aan welke spelregels moet zijn voldaan om in de gemeenteraad een cultuur van samenwerken en open mind voor meerderheden en minderheden te doen ontstaan.

Enkele citaten hieruit:

Over de betrokkenheid van de inwoners

- openstaan voor initiatieven uit de stad en deze initiatieven, indien gewenst, te ondersteunen en te faciliteren

Over de werkwijze

- het college richting geven doormiddel van een globaal inhoudelijk beleidsakkoord
- elke partij die met minder dan vier zetels in de Raad is vertegenwoordigd, de gelegenheid bieden een nader te beschrijven beleidsonderdeel aan de portefeuille van een wethouder naar keuze toe te voegen
- een open houding garanderen; hierdoor zijn er geen vaststaande meerderheden, noch minderheden: elke fractie beoordeelt elk voorstel op zijn eigen merites

Over de begroting

- in beginsel gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor het tijdig accorderen van een sluitende begroting
- indienen van amendementen tijdens de begroting voorzien van een deugdelijke dekking

Over het vertrouwen

- het vertrouwen in een wethouder niet opzeggen, als deze een ander beleid uitvoert dan de eigen fractie voorstond of voorstaat; de enige manier om dat beleid te stuiten is door een raadsmeerderheid te vinden die het onderliggende besluit wijzigt
- de vertrouwensregel uitsluitend gebruiken binnen de controlerende taak van de Raad; als gevolg hiervan valt een college niet af en een wethouder moet aftreden, maar wordt deze vervangen door de partij waaruit hij/zij afkomstig is, dan wel wordt desgewenst een andere partij in het college betrokken.

Over de omgang met elkaar

- respectvol omgaan met elkaar, met alle inwoners, met partners en ambtenaren, zoals opgenomen in de gedragscode voor raads- en commissieleden
- om in stellingnames het belang van en de omgang met de minderheid mee te wegen.

De Vlaardingse politiek voldoet in onvoldoende mate aan deze spelregel voor het succesvol werken met een Raadsprogramma.

Vraag 3.

Is er tussen de gemeenteraad en het College van B&W – gebaseerd op een minderheid van 13 zetels – voldoende onderling vertrouwen om maatschappelijk effectief te kunnen besturen?

Uit de vraaggesprekken met de fracties blijkt het volgende:

- Het vertrouwen in dit college van ONS.Vlaardingen-CDA-GL-VVD heeft bij enkele andere fracties een knauw gekregen. Er zijn – naar de mening van die fracties - politieke spelletjes gespeeld tijdens de raadsvergadering op 15 november 2018
- Het past in de filosofie van het Raadsprogramma om met wisselende meerderheden het Raadsprogramma ten uitvoer te brengen, de vraag is voor hoe lang?
- Doorgaan met dit minderheidscollege totaan de voorjaarsnota en dan dat moment gebruiken om te zeggen dat het niet werkt, is het beste
- De SP moet weer de leiding nemen, D66 is het meest constructief, zegt echter nee tegen ONS.Vlaardingen
- Een minderheidscollege is niet werkbaar, kan even in de tussentijd, er moet echter een breder college
- Een minderheidscollege lijkt mooi te passen in het werken met een Raadsprogramma met wisselende meerderheden, denk echter niet dat je met 13 partijen een voorjaarsnota kunt opstellen met daarin zulke zware politieke keuzes.

Het politieke forum van de gemeenteraad is gericht op het uitwisselen ideeën en standpunten. Daar worden maatschappelijke problemen benoemd en oplossingsrichtingen bepaald.

De politiek inhoudelijke opvatting van de raadsfracties staat voorop, zij willen en er iedervoor zich in slagen zich te profileren. Hun verkiezingsprogramma is een uitgangspunt voor hun beeld- en oordeelsvorming.

Het College van B&W is het dagelijks bestuur van de gemeente. Het College heeft de zorg voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding op basis van de initiatieven en het programma van de Raad. De ambtelijke organisatie vervult daarin een cruciale rol: inhoudelijke analyse en feitelijke voorbereiding van de politieke besluitvorming. En nadien de uitvoering van de beleidskeuzes en maatregelen en sowieso van de routine productie en dienstverlening van de gemeente. Allemaal zeer bepalend voor het welbevinden en de tevredenheid van de burgers in Vlaardingen.

De kernvraag is nu: kan zo'n minderheidscollege daadkrachtig functioneren?

Als raadsleden zich vooral richten op politieke profilering en hun bestuurlijke besluitvormende rol veronachtzamen, zal dat die sturende rol en het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad verzwakken. Als de gemeenteraad over alles verdeeld is, lukt het niet om de kaderstellende en controlerende rol naar het College te vervullen.

In het geval van een minderheidscollege kunnen de politieke verhoudingen in de Raad gaan domineren, daardoor zal de bestuurskracht van het College beperkt zijn.

Kortom, theoretisch is het een interessant model een minderheidscollege met een Raadsprogramma met wisselende meerderheden, in de praktijk van Vlaardingen is het niet geloofwaardig. Ook in de ideaaltypische gemeente Leiden is er sprake van een meerderheidscollege. Dit is een basisconditie om te werken met een Raadsprogramma dat voldoende effectief tot bestuurlijke daadkracht leidt.

OVERIGE BEVINDINGEN

Hierna worden enkele onderwerpen behandeld die uit het onderzoek naar het functioneren van de gemeenteraad naar voren komen en mede bepalend zijn voor de bestuurskracht in Vlaardingen. Wij citeren hierbij wederom uit de informatieverzameling en geven daarna in onze analyse nader commentaar.

Burgemeester

- Door de vertrouwenscommissie is burgemeester Annemiek Jetten voorgedragen als de beste kandidaat voor de gemeente Vlaardingen. Op 9 januari 2017 is zij in de gemeenteraadsvergadering geïnstalleerd met haar werkzaamheden begonnen. Voorafgaand aan haar binnenkomst en eigenlijk continu sinds haar start als burgemeester in de gemeenteraad wordt Annemiek Jetten gedwarsboomd door ONS.Vlaardingen en sinds de afsplitsing door de fractie Boers. De confrontaties variëren van procedurele aanvaringen, welsnietes discussies, uitdagen en jennen, tot politiek moreel onoorbaar gedrag als volksvertegenwoordigers. Dit met maar één doel: de burgemeester te laten struikelen en een vertrek teweeg te brengen
- Het optreden van de burgemeester als raadsvoorzitter is terecht gefocust op de orde, soms ligt de nadruk daarbij teveel op een formalistische handhaving ervan
- Je zou wensen dat de burgemeester dan met gezag meer boven de politieke verhoudingen kan gaan staan. Gezien de politieke verhoudingen in de gemeenteraad ontbreekt er tot nu toe een gezamenlijke wil vanuit de gehele Raad omeen andere stijl en omgangsnormen na te streven
- In de twee vergaderingen van de gemeenteraad die in het kader van het onderzoek door ons zijn bijgewoond lijkt er sprake van een goede stemming en sfeer, in de vergadering op donderdag 31 januari jongstleden wordt er door de fractievoorzitter van de PvdA Stephanie Sollveld rechtstreeks geïntervenieerd op het gedrag van de fractie Boers.

Presidium/agenacommissie

- Het presidium zou moeten kunnen fungeren als een orgaan dat boven de politieke tegenstellingen staat. Dit is niet zo, overal wordt in Vlaardingen politiekbedreven dus ook hier
- Het presidium heeft een algemeen adviserende rol aande Raad over de organisatie, de werkzaamheden en het functioneren van de Raad.
- Het presidium komt bijeen als één van de leden hierom verzoekt, zo'n verzoek moet dan door twee leden ondersteund worden. De burgemeester kan het presidium bijeen roepen. De reden is dan een mededeling van vertrouwelijke aard, het kan bijvoorbeeld gaan over informatie die de burgemeester wil delen over een veiligheidskwestie
- Ook de driehoek kan het presidium bij elkaar roepen als het gaat over onderwerpen betreffende het functioneren van de Raad
- De praktijk in Vlaardingen laat zien dat er gelekt wordt uit het presidium. Dit geeft een gevoel van onveiligheid en staat haaks op de bedoeling van het presidium
- Het gevolg is dat de burgemeester er niet meer alles kan delen met de fractievoorzitters, dit holt ten fundamentele de functie van het presidium uit en is fnuikend voor de motivatie om dit orgaan te beschouwen als belangrijk voor het functioneren van de gemeenteraad
- De vergaderingen van het presidium zijn door al het politieke en persoonlijke gedoe somseem deceptie: aan de inhoudelijke onderwerpen betreffende het bevorderen van het functioneren van de Raad en zijn commissies wordt onvoldoende of niet toegekomen.
- De agendacommissie heeft veel sturende invloed op de Raad, immers die kan bepalen of een voorstel direct in de oordeelvorming of in de besluitvormende fase wordt gebracht
- De vergaderingen van de agendacommissie zijn openbaar.
De burgemeester en de griffier zijn als adviseur bij de vergaderingen aanwezig

- Vanuit diverse fracties wordt naar voren gebracht dat in de agendacommissie politiek wordt bedreven, men noemt het een illusie te denken dat het werk van deze commissie bestuurlijk professioneel neutraal verloopt.

Integriteit

- Voor politici geldt, net als breed in de samenleving, integriteit gaat over: onschendbaarheid, eerlijkheid en onkreukbaarheid. Dit veronderstelt normen en waarden en politieke mores waar iedereen in het openbaar bestuur – politici en ambtenaren – zich aan te houden en naar te gedragen hebben
- Het door de SP in september 2017 geëiste onderzoek naar de mogelijke schending van integriteit door ONS.Vlaardingen heeft plaatsgevonden in de vorm van een forensisch onderzoek. Daarover is in mei 2018 gerapporteerd. Ten aanzien van de sponsoring is geconcludeerd dat dit niet in strijd is met het normenkader
- Over de bijdrage van de betreffende onderneming aan de Stichting Onze Nieuwe Stad (van de politieke partij ONS.Vlaardingen) is geen nadere informatie aan de forensische onderzoekers beschikbaar gesteld. Derhalve luidt hierover de conclusie: er staan ons onvoldoende gegevens ter beschikking of er al dan niet sprake is van belangenverstrengeling.
- In de onderlinge politieke verhoudingen in Vlaardingen speelt deze kwestie daardoor tot op de dag van vandaag een rol. Privacyregels voorkomen dat ONS.Vlaardingen openheid van zaken moet geven. Transparantie kan aan iedere twijfel een einde maken, daar kiest de partij echter niet voor
- Het is goed als de door de minister van BZK aangekondigde regelgeving ook duidelijke lokale richtlijnen biedt voor de hier vereiste openheid. De huidige situatie waarin twijfel kan blijven bestaan over of de voorliggende casus ten aanzien van ONS.Vlaardingen wel of niet deugt is ten allen tijde verkeerd
- Het tweede onderwerp over integriteit betreft de door de fractievoorzitters afgesproken integriteitsscan door het bureau Bing van de VNG. Er zijn een aantal raadsleden die hieraan niet mee willen werken, ze zijn geschrokken dat hun persoonlijke financiële levenssituatie zou kunnen worden gedeeld in de hele gemeenteraad
- Wellicht dat betere afspraken aan de voorkant over de wijze waarop de persoonlijke informatie vertrouwelijk zal worden behandeld veel emotionele narigheid kan voorkomen. Nu blijft er een zweem van 'er is iets dat niet deugt en niet boven tafel mag komen' hangen, dat is onnodig
- Vlaardingen is een stad met bijna 72.000 inwoners, toch spreken sommigen ook van een dorp. In een enkel geval doen zich ook kwesties voor tussen raadsleden en ambtenaren over de uitoefening van hun functie. Terecht streeft de driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris ernaar hiervoor de gedragscode van de politici ter herijken en aan de ambtelijke zijde een ambtseed in te voeren. Zodat nooit enige twijfel kan bestaan over het gewenste gedrag en de bijbehorende discipline en verhoudingen.

Social media

- Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal politieke fracties zich ernstig storen aan de wijze waarop een aantal van hun collegaraadsleden zich op social media uiten over de politieke kwesties in Vlaardingen
- Andersson Advies heeft geen zelfstandig feitonderzoek gedaan en kan dus geen waardeoordeel uitspreken over deze media uitingen
- In de interviews zijn diverse voorbeelden over de moddergevechten en onheuse uitingen op social media ter sprake gebracht
- Het imago van Vlaardingen onder de bevolking en een breder publiek – als dat zich om bijvoorbeeld zakelijke redenen in Vlaardingen verdiept – wordt er sowieso niet mee bevorderd
- Bij een aantal fracties leidt het tot de verzuchting: is het niet mogelijk om gezamenlijk in de Raad een gedragscode voor de omgang op social media af te spreken?

Analyse

Democratie betekent dat volksvertegenwoordigers – ook in de gemeenteraad van Vlaardingen – bepalen wat voor het algemeen belang vereist is en welke keuzes zij willen maken. En hoe zijn een open politiek debat zich willen laten overtuigen door argumenten ontleend aan de inhoudelijke kennis van de materie en de betekenis van de grondbeginselen en waarden voor de Vlaardingse gemeenschap (vrij citaat p.23 “Groter denken kleiner doen”, Herman Tjeenk Willink, 2018).

Met andere woorden je mag van volksvertegenwoordigers verwachten dat zij zich gedragen naar het moreel juridische kader in de democratische rechtsstaat. Burgers verwachten met name van politici dat die zich gedragen volgens de democratische spelregels die wij met elkaar hebben afgesproken.

Hiertoe behoren ook de spelregels die expliciet onderdeel zijn van ons staatsrecht bijvoorbeeld over een verplichte gedragscode, het afleggen van de eed of belofte bij het aanvaarden van de functie van gekozen volksvertegenwoordiger, het beschikbaar stellen van informatie over nevenfuncties en financiële belangen.

Het je houden aan de spelregels van de gemeenteraad zoals bij deelname aan het presidium, voldoen aan de vereisten van integriteit en bepaalde gedragsnormen op social media horen daar als vanzelfsprekend ook toe.

Als in de Raad in den brede over de normen en waarden die in de diverse organen moeten gelden voor de politieke besluitvormingsprocessen geen overeenstemming bestaat, is het coherent functioneren van het presidium en de agenda commissie niet te verwachten. Steeds opnieuw zullen politieke schermutselingen c.q. scherpere tegenstellingen het functioneren bepalen.

Een onderwerp als integriteit dat uitermate gezichtsbepalend is voor het vertrouwen van de burger in de politiek krijgt dan ook niet snel de gewenste prioriteit.

Gezamenlijk afspraken maken over een gedragscode op social media is misschien een brug te ver. Hopelijk hebben de burgers voldoende onderscheidend vermogen om niet alle Vlaardingse raadsleden over één kam te scheren.

CONCLUSIE

De analyse van de bevindingen uit het onderzoek van Andersson Advies naar de gemeenteraad in Vlaardingen laat zien dat het werken met een Raadsprogramma, gebaseerd op een minderheidscollege, niet de noodzakelijke politieke daadkracht en stabiliteit voor het besturen van de stad Vlaardingen oplevert.

In een aantal Nederlandse gemeenten blijkt het werken met zo'n Raadsprogramma wel mogelijk zelfs te leiden tot een succesvolle vernieuwing van het bestuur van de stad.

De drie lessen uit het werken met het Raadsprogramma zijn:

- wees het raadsbreed met elkaar eens over welke spelregels moeten gelden en houd de naleving van spelregels hoog in het vaandel
- de spelregels moeten professioneel bestuurlijk zijn en niet politiek gekleurd
- de bestuurskracht moet op orde zijn, zodat er besluiten kunnen worden genomen.

Alle fracties moeten daarvoor dezelfde bestuurscultuur - rust, continuïteit, open, besluitkracht, samenwerken - dragen. De politieke cultuur van elkaar iets gunnen in de Raad en in het College vergoot de bestuurskracht en de professionaliteit van de gemeentelijke organisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat in Vlaardingen in de verste verte niet wordt voldaan aan deze condities. Ook al zijn er een aantal partijen die het Nieuwe Werken in de gemeenteraad van Vlaardingen bepleiten, gezien de huidige politieke cultuur in de gemeenteraad is een succesvolle daadkrachtige bestuurlijke aanpak hiermee kansloos.

AANBEVELINGEN

1

Stel niet uit tot de dag van morgen - dus tot de behandeling van de voorjaarsnota - wat zich nu aandient. Zie onder ogen dat de huidige werkwijze met het Raadsprogramma en het minderheidscollege niet de gewenste bestuurskracht oplevert die voor de nabije en verdere toekomst van Vlaardingen noodzakelijk is.

2

Geef een kwartiermaker opdracht, nu vanuit de gemeenteraad, om nader te onderzoeken op welke wijze het beste tot de samenstelling van een meerderheidscollege kan worden gekomen. Laat daarbij tevens uitzoeken – in aanloop naar de behandeling van de voorjaarsnota – welke zware dossiers voor de toekomst van Vlaardingen met prioriteit verkend dienen te worden. Stel – in opdracht van de Raad en het College – onder zijn leiding een ambtelijke taskforce in die deze dossiers voorbereidt.

3

Zodanig dat de gemeenteraad in het voorjaar kan besluiten tot:

- een nieuwe samenstelling van het College van B&W gebaseerd op een meerderheid in de Raad
- op basis van een inhoudelijk programma, waarin de zwaarste dossiers voor de toekomst van Vlaardingen financieel zijn voorbereid en tot politieke afspraken kunnen leiden.

Benoem daarbij het goede van de opgedane ervaringen met het Raadsprogramma. Vraag de kwartiermaker in zijn opdracht tevens te laten verkennen in hoeverre de gemeenteraad ten principale bereid is de politieke gedragsregels, die daar voor nodig zijn, over te nemen en te onderschrijven.

4

Vernieuw de politieke cultuur en de omgangsnormen in de Raad van Vlaardingen door een beroep te doen op de groep van jonge nieuwe raadsleden. Stel uit hun midden een Raadsteam van 4 of 5 raadsleden samen die de opdracht krijgt:

- periodiek te rapporteren over de mogelijkheden tot vernieuwing van de politieke cultuur en omgangsnormen in de gemeenteraad
- gedragsregels voor de raadsleden en hun uitingen op social media op te stellen

- een periodiek trainingsprogramma voor (betere) omgangsnormen in de Raad voor te stellen
- een inhaalprogramma voor nieuwe raadsleden te bedenken en te organiseren.

Het Raadsteam krijgt voldoende faciliteiten om deze opdracht naar behoren uit te voeren en wordt daarbij ondersteund door de griffie. De toon of voice van het Raadsteam is professioneel bestuurlijk en gefocust op de kwaliteit van het functioneren van de Raad en zijn commissies.

Het team kiest uit zijn midden een voorzitter en rapporteert periodiek – naar eigen inzicht - aan de gehele Raad over zijn bevindingen en de voorstellen voor verbetering c.q. nieuwe spelregels en trainingsprogramma's.

BIJLAGEN

Bijlage 1



Bestuursakkoord 2014 - 2018

Onderstaande partijen komen overeen:

Over de betrokkenheid van Leidenaren en inwoners van buurgemeenten

- de besluitvorming in college en raad zo in te richten dat (organisaties van) inwoners van Leiden vanaf de oorsprong invloed kunnen hebben op de planvorming van de gemeente;
- open te staan voor initiatieven uit de stad en deze initiatieven, indien gewenst, te ondersteunen en te faciliteren;
- in de komende maanden in overleg te treden met partijen in de stad die de afgelopen jaren initiatieven hebben ontplooid, om te bekijken hoe de samenwerking met hen en anderen die initiatieven hebben nog beter vormgegeven kan worden;
- direct omliggende gemeenten te betrekken bij de voorbereiding van beleid dat de belangen van hun inwoners direct raakt;
- inwoners en partners in de stad zo veel mogelijk (door het college) te (laten) betrekken bij de uitvoering van gemeentelijke taken.

Over de werkwijze

- het college richting te geven door middel van een globaal inhoudelijk beleidsakkoord;
- dat partijen die deelnemen aan het college, de voorstellen van het college die in overeenstemming zijn met de afspraken uit het beleidsakkoord zullen steunen;
- een werkwijze te hanteren waarin raadsfracties elk overig voorstel afmeten aan de eigen politieke en inhoudelijke standpunten;
- elke partij die met minder dan vier zetels in de raad is vertegenwoordigd, de gelegenheid te bieden een nader te beschrijven beleidsonderdeel aan de portefeuille van een wethouder naar keuze toe te voegen;
- het college te vragen voorstellen vooral aan het begin van de beleidsvoorbereiding zo veel mogelijk te voorzien van scenario's waarover de raad kan debatteren; het college geeft dan echter wel een voorkeursoptie aan;
- een open houding te garanderen; hierdoor zijn er geen vaststaande meerderheden, noch minderheden; elke fractie beoordeelt elk voorstel op zijn merites.

Over de begroting

- in beginsel gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor het tijdig accorderen van een sluitende begroting;
- in te dienen amendementen bij de begroting te voorzien van een deugdelijke dekking;
- de financiële deskundigheid en ondersteuning van de commissies te benutten.

Over het vertrouwen

- het vertrouwen in een wethouder niet op te zeggen, als deze ander beleid uitvoert dan de eigen fractie voorstond of voorstaat; de enige manier om dat beleid te stuiten is door een raadsmeerderheid te vinden die het onderliggende besluit wijzigt;
- de vertrouwensregel uitsluitend te gebruiken binnen de controlerende taak van de raad; als gevolg hiervan valt een college niet als een wethouder moet aftreden, maar wordt deze vervangen door de partij waaruit hij/zij afkomstig is, dan wel wordt desgewenst een andere partij in het college betrokken;
- beheersing te betrachten in de beoordeling van bestuurlijk handelen wanneer dit individuele en incidentele gevallen betreft waarbij de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

Over de omgang met elkaar

- respectvol te zullen omgaan met elkaar, met alle inwoners, met partners en ambtenaren, zoals ook opgenomen in de gedragscode voor raads- en commissieleden;
- terughoudend te zijn met het agenderen van individuele en incidentele kwesties, zoals die mogelijk voortkomen uit de decentralisaties in het sociale domein;
- om in stellingnames het belang van en de omgang met de minderheid mee te wegen.

Over bovenstaande punten

- Na twee jaar de inhoud en uitvoering van dit bestuursakkoord te evalueren.

Ondertekening

Namens de D66-fractie,

Namens de PvdA-fractie,

Namens de Leefbaar Leiden-fractie,

Namens de SP-fractie,

Namens de Groen Links-fractie,

Namens de Partij voor de Dieren-fractie,

Namens de VVD-fractie,

Namens de CDA-fractie,

Namens de ChristenUnie-fractie,

Bijlage 2

Lijst geïnterviewde personen

26 nov 2018	mevrouw A. Jetten	Burgemeester
	mevrouw W. van der Vlies	Griffier
29 nov 2018	mevrouw A. Knol-van Leeuwen	Gemeentesecretaris
	de heer C. Venema	Fractie CDA
	mevrouw M. Thommis-Visser	Fractie CDA
	de heer M. Alderliesten	Fractie CDA
30 nov 2018	de heer R. Boers	Fractie Boers
	de heer T. Thiel	Fractie Boers
30 nov 2018	de heer R. Hoogendijk	Wethouder ONS.Vlaardingen
4 dec 2018	de heer K. Kegel	Fractie D66
	de heer B. van Nieuwenhuizen	Fractie D66
	mevrouw Y. Jongejan	Fractie D66
5 dec 2018	de heer G. Pappers	Fractie ONS.Vlaardingen
	de heer B. Vuijk	Fractie ONS.Vlaardingen
	mevrouw J. Hogewoning	Fractie ONS.Vlaardingen
	mevrouw R. Wijbrands	Fractie ONS.Vlaardingen
5 dec 2018	de heer B. de Leede	Wethouder GroenL inks
5 dec 2018	mevrouw J. Silos	Wethouder CDA
12 dec 2018	de heer B. Trooster	Fractie Beter Voor Vlaardingen
	de heer M. van Unen	Fractie Beter Voor Vlaardingen
12 dec 2018	mevrouw S. Solleveld	Fractie PvdA
	mevrouw N. Versteeg	Fractie PvdA
	de heer T. Romeijn	Fractie PvdA
13 dec 2018	de heer A. Hekman	CMT
	mevrouw N. Krijnen	CMT
	de heer K. Schrieks	CMT
	de heer H. Roest	CMT
	de heer F. van Ginneken	CMT
	de heer P. Pajmans	CMT
13 dec 2018	mevrouw W. Muller	Teamchef Politie
14 dec 2018	de heer B. Bickers	Wethouder VVD
17 dec 2018	de heer A. Hoekstra	ex-Wethouder SP
17 dec 2018	de heer P. Leeman	Fractie Stadsbelangen
17 dec 2018	de heer K. Rijke	Fractie VVD
	mevrouw L. Claessen	Fractie VVD
	de heer R. van de Zande	Fractie VVD
17 dec 2018	mevrouw I. Somers-Gardenier	Fractie VV2000 - LeefbaarVlaardingen
	de heer R. van Haren	Fractie VV2000 - LeefbaarVlaardingen
	mevrouw R. Molenaar	Fractie VV2000 - LeefbaarVlaardingen
17 dec 2018	mevrouw L. van Kalken	Fractie GroenL inks
	de heer N. Voorburg	Fractie GroenL inks
	de heer R. Bongers	Fractie GroenL inks

18 dec 2018	de heer A. van Marsbergen	Fractie SP
	mevrouw I. Wijker	Fractie SP
	de heer M. Kerkhof	Fractie SP
	de heer J. van der Velde	Fractie SP
18 dec 2018	de heer E. van Pienbroek	Fractie CU/SGP
	de heer W. de Reus	Fractie CU/SGP
	de heer R. van Harten	Fractie CU/SGP
	de heer M. Hoogenboom	Fractie CU/SGP
19 dec 2018	mevrouw D. de Jong	Fractie AOV
	de heer N. Kloosterman	Fractie AOV
10 jan 2019	de heer A. Littoij	Directeur veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
11 jan 2019	de heer J. Smit	Commissaris van de Koning Zuid-Holland
17 jan 2019	de heer H. Lenferink	Burgemeester Leiden