



Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet

Notitie

Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten

Openbaar

20 januari 2020

Berenschot

Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet

Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten

Laurens Vellekoop | Sofie Dreef | Roeland Stolk | Rob de Greef | Pepijn van der Beek

20 januari 2020

Berenschot

Inleiding

Ruimte in regels is een breed programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gericht op versterking van de lokale democratie. Binnen *Ruimte in regels* wordt langs drie sporen gewerkt aan verbetering van de institutionele context waarbinnen gemeenten en provincies werken aan hun democratie en bestuur:

1. Waar nodig, ruimte in regels creëren middels aanpassingen aan wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet en Wgr);
2. Ondersteunen van gemeenten en provincies bij het benutten van de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving met reeds bestaande of nieuw te ontwikkelen producten;
3. Voeren van het debat over meer fundamentele vragen over de inrichting van het openbaar bestuur, als basis om ook toekomstige vraagstukken omtrent ruimte en de inrichting van het openbaar bestuur op een heldere manier op te pakken.

In het kader van Spoor 2 heeft Berenschot een literatuurstudie uitgevoerd naar knelpunten die gemeenten en provincies ervaren bij het benutten van de ruimte binnen in de Gemeentewet en Provinciewet. Ook is daarbij gekeken naar mogelijke oplossingsrichtingen.

Deze knelpunten en oplossingsrichtingen zijn vervolgens aangevuld, getoetst en verdiept in interviews met de beroepsverenigingen¹ en tijdens een vijftal regiobijeenkomsten. Voorliggend document bevat een beschrijving van de ervaren knelpunten en ondersteuningsbehoefte. Bovendien is aangegeven welk ondersteuningsaanbod reeds aanwezig is. Het overzicht van het bestaande ondersteuningsaanbod is opgesteld op basis van een Google search en mogelijk niet volledig. Indien u aanvullingen heeft op de genoemde ondersteuningsproducten, kunt u dit melden op het emailadres info.openbaarbestuur@minbzk.nl.

¹ Vereniging voor Raadsleden, Statenlid.nu, Vereniging van Griffiers, Wethoudersvereniging, Vereniging van Gemeentesecretarissen. Wij gaan tevens nog spreken met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

1. Knelpunten in de Gemeentewet en Provinciewet

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de meest prangende knelpunten die uit literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten naar voren zijn gekomen. Deze knelpunten concentreren zich rond vijf thema's:

1. De verdeling en invulling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
2. De (rechts)positie van politieke ambtsdragers, griffiers en secretarissen
3. De organisatie en vormgeving van het besluitvormingsproces
4. De inrichting van en omgang met participatie
5. De omgang met integriteit en weerbaarheid

Per thema wordt aangegeven welke knelpunten zich voordoen. Soms is er sprake van enige overlap tussen knelpunten. Ook raakt een deel van de knelpunten aan verschillende thema's. Per thema wordt bovendien beschreven welke ondersteuningsbehoefte er uit de literatuur en de gesprekken met gemeenten, provincies en beroepsverenigingen naar voren is gekomen.

1.2 Knelpunten m.b.t. de verdeling en invulling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De kern van het argument

Steeds meer overheden veranderen hun werkwijze. Enerzijds omdat de (nieuwe) taken en opgaven daartoe dwingen. Anderzijds vanuit de filosofie dat keuzes voor o.a. maatwerk en opgavegestuurd werken wenselijk zijn. Het leidt tot vraagstukken over *wie* precies waarvoor verantwoordelijk is in de verhouding tussen politici, bestuurders, ambtenaren en burgers. Dit manifesteert zich nadrukkelijk in:

1. De wijze waarop de raad/de Staten zijn kaderstellende en controlerende rol invult
2. De ondersteuning van raad(sleden)/Staten(leden)
3. De verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie
4. Het functioneren van de lokale driehoek
5. De reikwijdte van de ambtelijke afwegingsbevoegdheid

Deze knelpunten zijn omvangrijk (met name de eerste 3), worden breed ervaren en hangen sterk met elkaar samen.

De raad/Staten worstelt met het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol

De gemeenteraad/Provinciale Staten heeft drie rollen: een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende rol. De raad/Staten worstelt met de invulling van deze rollen. Op het gebied van kaderstelling nemen veel raden/Staten beperkt initiatief. Ze zijn weinig agenderend. Bij veel raden/Staten is onbekend hoe zij goed kaders kunnen stellen. Ook voelen zij zich hiertoe onvoldoende uitgedaagd door het college.² Een ander vraagstuk dat verband houdt met de kaderstellende rol, is onduidelijkheid bij betrokkenen (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) waar kaderstelling ophoudt en uitvoering begint. Wanneer is wie aan zet?

² Gemeenteraden positioneren (Schulz, Frissen & Schram, 2018); Maatwerkdemocratie (VNG Denktank, 2016); Ambitie & Ambivalentie (Schaap et al. 2018), Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

Daarnaast vinden raads- en Statenleden het lastig om hun controlerende rol in te vullen.³ Zij voelen zich vaak niet goed geïnformeerd (kwalitatief en kwantitatief) door het college. Raadsleden maken bovendien niet optimaal gebruik van het instrument rekenkamer.⁴

Genoemde oorzaken van de worsteling van raden/Staten met het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol, zijn:

- Een gebrek aan (ambtelijke) ondersteuning.
- Een gebrek aan tijd.
- Onvoldoende kennis over complexe vraagstukken.⁵ In het bijzonder rondom decentralisaties en schaalvergroting.⁶
- Onvoldoende kennis over het instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben.⁷
- Onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad/Staten en college.⁸

Voor raadsleden is onvoldoende ondersteuning beschikbaar vanuit griffie en ambtelijke organisatie

De complexiteit van opgaven neemt toe. Tegelijkertijd neemt de gemiddelde omvang van een fractie af. Raadsleden hebben hierdoor veel moeite om ingewikkelde dossiers te behappen en hebben behoefte aan ondersteuning hierbij. In veel gemeenten is deze ondersteuning echter niet of onvoldoende beschikbaar.

Tegelijkertijd is er een groot verschil in de rolinvulling door griffiers. Griffiers en raadsleden geven aan, gezien de complexiteit van het werk en de opgaven, de behoefte te hebben aan een meer strategische griffier. In een deel van de gemeenten is de griffier echter vooral een administratief ondersteuner.

Genoemde oorzaken van het tekort aan ondersteuning vanuit griffier en ambtelijke organisatie, zijn:

- De raad is onbekend met de mogelijkheden van (ambtelijke) ondersteuning. Voorbeelden zijn: onbekendheid met de invulling van het recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, en onbekendheid met de reikwijdte van het recht op het stellen van "onderhandse vragen".⁹
- De griffie heeft onvoldoende kwaliteit en/of tijd om de raad goed (strategisch) te kunnen ondersteunen.¹⁰
- De raad gaat zelf over zijn eigen ondersteuning (griffie en ambtelijke bijstand), maar gunt het zichzelf niet.
- De raad of het college gunnen de griffier geen strategische positie.
- De ambtelijke organisatie heeft onvoldoende kwaliteit/capaciteit om ondersteuning aan de raad te verlenen.

De verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie is onduidelijk

De raad en ambtelijke organisatie worstelen met de vraag hoe ze zich tot elkaar verhouden. Ambtenaren vinden het bijvoorbeeld soms lastig te bepalen aan wie ze verantwoording dienen af te leggen wanneer ze opdrachten uitvoeren voor college én raad. En raadsleden weten soms niet of ze een mondelinge/schriftelijke vraag via het college moeten stellen, of direct aan een ambtenaar.

Het functioneren van de lokale driehoek

Griffier, gemeentesecretaris en burgemeester vormen samen de lokale driehoek. Het goed functioneren van deze driehoek is cruciaal voor de relatie tussen politiek, college en ambtelijke organisatie. Het niet goed functioneren

³ Om de controle door de raad (Peters & Castenmiller, i.o.v. BZK, 2019)

⁴ Werkgroep Lokale rekenkamers, 2019

⁵ Gemeenteraden positioneren (Schulz, Frissen & Schram, 2018)

⁶ Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie (Boogers & Reussing, 2018)

⁷ Om de controle door de raad (Peters & Castenmiller, i.o.v. BZK, 2019)

⁸ Gemeenteraden positioneren (Schulz, Frissen & Schram, 2018); Op weg naar meervoudige democratie (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016)

⁹ Raad zonder raadgevers? (Hessels, 2018)

¹⁰ Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

van deze lokale driehoek leidt tot stroeve besluitvormingsprocessen en suboptimaal samenspel tussen raad en college én tussen raad en ambtelijke organisatie. In gemeenten waar de driehoek wel goed functioneert, achten griffiers zichzelf beter in staat een strategische rol in te nemen en de raad te ondersteunen in zijn werkzaamheden.

Genoemde oorzaken voor het niet goed functioneren van de lokale driehoek, zijn:

- (Slechte) Persoonlijke verhoudingen tussen de leden van de driehoek.
- Bestuurscultuur met strikte scheiding tussen raad, college en uitvoering.
- Passieve griffie die geen initiatief neemt.

Reikwijdte van de ambtelijke afwegingsbevoegdheid

De decentralisaties in het sociaal domein en de Omgevingswet hebben tot gevolg dat ambtenaren meer individuele afwegingsruimte krijgen. Gemeenten en provincies zijn op zoek naar een balans tussen het stellen van kaders en het laten van ruimte voor de professional om zijn of haar werk te doen. Daarbij speelt de vraag welke ruimte de wet biedt om besluiten aan individuele ambtenaren over te laten. Enerzijds willen gemeenten en provincie graag de professional ruimte geven, anderzijds dient besluitvorming legitiem te zijn.

Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning
<p>Ondersteunen bij een beter samenspel tussen raad/Staten en college, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaderstelling: meer agenderen/initiërend zijn door de raad/Staten • Beter informeren van raads- en Statenleden door het college • Duidelijkheid over hoe kaderstelling en uitvoering zich tot elkaar verhouden 	<p>Er zijn verschillende trainingen en handreikingen over rolinvulling vanuit het perspectief van raads- en Statenleden dan wel collegeleden (zie bijlage 1). O.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeltraject 'naar een vitale lokale democratie' (Democratie in Actie, doorlopend) • Traject "Raad in beraad" (Democratie in Actie, doorlopend)

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning
Ondersteunen van raden bij het gebruik van het instrument rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie (VNG, 2011) • In ontwikkeling: inspiratiekaders lokale rekenkamer t.a.v. kwaliteit, budget en samenwerking (BZK)
Inzetten op (ambtelijke) ondersteuning van raads- en Statenleden	<ul style="list-style-type: none"> • Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (VNG, 2019) • Ontwikkeltraject naar een vitale lokale democratie met een krachtige, verbindende gemeenteraad (Democratie in Actie, doorlopend)
Inzetten op kennis van raden/Staten over het instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben	Uitgebreide ondersteuning aanwezig (zie bijlage 1), in het bijzonder via de digitale leeromgeving raadsleden (raadsleden.nl)

Ondersteunen van het functioneren van de lokale driehoek	Workshop "Een sterke lokale driehoek voor een sterke lokale democratie" (Democratie in Actie, doorlopend).
----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1.3 Knelpunten m.b.t. de (rechts)positie van politieke ambtsdragers, griffiers en secretarissen

De kern van het argument

Binnen gemeenten en provincies bestaat onduidelijkheid over de positie van burgemeesters/cvdK's, collegeleden, griffiers en secretarissen. Dit leidt te de volgende concrete knelpunten:

1. "Pettenproblematiek" bij de burgemeester en cvdK
2. Kwaliteit bestuurders staat onder druk
3. Geen heldere formele positie van de secretaris en griffier

Deze knelpunten hangen nauw samen met (knelpunten rondom) rolinvulling.

"Pettenproblematiek" bij de burgemeester en cvdK

De burgemeester/cvdK heeft verschillende rollen en bevoegdheden. Hij is voorzitter van het college en van de raad/Staten. Daarnaast heeft hij een (uitdijende) inhoudelijke portefeuille waarover hij verantwoording aflegt aan de raad/Staten, waarvan hij tevens voorzitter is én door wie hij wordt voorgedragen voor (her)benoeming. Bovendien is de burgemeester/cvdK verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Deze verantwoordelijkheden kunnen schuren, in het bijzonder rondom de klankbordgesprekken en herbenoeming.¹¹

Kwaliteit bestuurders staat onder druk

Het valt voor gemeenten niet mee goede wethouders te vinden. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste heeft de functie een tamelijk groot afbreukrisico. Ten tweede moet nog steeds jaarlijks ontheffing worden aangevraagd in verband met de woonplaatsvereiste. Zeker als een wethouder onder druk staat, kan deze aanvraag "politiek" worden gemaakt. Ten derde wordt de vergoeding van wethouders als onvoldoende ervaren. Ook wordt het steeds ingewikkelder gevonden onkosten te declareren en (betaalde) nevenfuncties te hebben in verband met de soms negatieve maatschappelijke of politieke reactie daarop. Dit is in het bijzonder ingewikkeld voor kleine(re) gemeenten, waar de bezoldiging lager is. Tot slot hangt er een negatieve zweem rond de term "wachtgeld". Er is een goede reden voor deze regeling maar de regeling staat maatschappelijk steeds meer onder druk.

Onduidelijkheid over de formele positie van de secretaris en griffier

De functies van secretaris en griffier zijn in de Gemeentewet en Provinciewet niet nader ingevuld. Wel is verplicht een instructie vast te stellen met daarin nadere regels over hun taak en bevoegdheden. Uit onderzoek komt naar voren dat hier door gemeenten en provincies uiteenlopend invulling aan wordt gegeven. In een deel van de gemeenten is dit niet goed geregeld.¹² Hierdoor ontbreken afspraken over taakverdeling en rolinvulling die er vanuit goed werkgeverschap wel zouden moeten zijn. Bovendien zijn de modelinstructies voor de griffier en secretaris niet opgesteld in overleg met respectievelijk de VGS en de VvG, waardoor deze onvoldoende worden gedragen.

¹¹ De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat (Karsten, 2019)

¹² Raad zonder raadgevers? (SteR nr. 42) 2018/4.5 (Hessels 2018); Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

(Rechts)positie: Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning
Ondersteunen bij strategischere positionering van de griffier	In ontwikkeling: professionaliseringsagenda griffiers (VvG)
Versterken van de rechtspositie van wethouders	Mogelijkheden voor versterking van de rechtspositie liggen voornamelijk in wetwijzigingen
Duidelijkheid scheppen over de positie van de secretaris	Modelinstructie voor de gemeentesecretaris (VNG, 2019)

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning
Duidelijkheid scheppen over de positie van de griffier	<ul style="list-style-type: none"> Handreiking De (rechts)positie van de griffier (VvG, 2018) Modelinstructie VNG voor de griffier (VNG, 2019)

1.4 Knelpunten m.b.t. de organisatie en vormgeving van het besluitvormingsproces

De kern van het argument

Overheden bereiden besluiten voor, nemen besluiten en voeren besluiten uit. De vraag wat een besluit is en hoe het tot stand komt, is daarmee cruciaal voor een effectieve en legitieme overheid. Door een aantal knelpunten in de Gemeentewet en Provinciewet komt de legitimiteit van besluitvorming onder druk te staan. Dit heeft betrekking op:

1. Informatievoorziening aan de raad/Staten
2. Transparantie van het besluitvormingsproces
3. Vormgeving van de vergaderingen en de vergadercyclus
4. Grip op informele samenwerkingsvormen
5. Aansluiting op het digitale tijdperk
6. Omgang met wensen en bedenkingen

De informatievoorziening aan de raad/Staten is niet op orde

Om zijn rol als kadersteller en controleur goed uit te kunnen voeren, heeft de raad/Staten goede sturingsinformatie nodig. De informatievoorziening van de raad/Staten is echter vaak niet op orde. Informatie is te uitgebreid of juist te beperkt, mist de kern, is onbegrijpelijk of komt niet op tijd. Effect is dat raden/Staten niet in staat zijn hun rol goed te pakken en er onvoldoende tijd en ruimte overblijft om belangrijke informatie uit de samenleving en onafhankelijk onderzoek bij de besluitvorming te betrekken.¹³

Genoemde oorzaken hiervoor, zijn:

- Colleges weten niet goed wat actieve informatieplicht inhoudt.
- De raad/Staten is zelf niet duidelijk over welke informatie hij wenst te ontvangen. Het college gaat ook niet actief het gesprek aan met de raad/Staten over welke informatie hij wenst te ontvangen.

¹³ Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

- De presentatie van informatie laat te wensen over.
- Informatie is vanwege de complexiteit van de opgave lastig leesbaar en/of niet beschikbaar.
- Digitale aanlevering van informatie is niet op orde.¹⁴

Het besluitvormingsproces binnen gemeenten en provincies is onvoldoende transparant

Dit geldt zowel voor raads- en Statenleden die zelf deelnemen aan het proces, als voor inwoners en maatschappelijke partijen. Voor veel raads- en Statenleden is onduidelijk hoe het besluitvormingsproces in zijn werk gaat. Op welk moment zij aan zet zijn, waar ze op dat moment een besluit over nemen, op welke manier burgers en maatschappelijke partijen worden betrokken, hoe hun inzet wordt meegewogen in de besluitvorming en welke informatie ze hierover op welk moment mogen ontvangen?¹⁵ Hier speelt ook mee dat het door gebrekkige informatievoorziening voor raden/Staten soms niet helder is waarover een besluit wordt genomen.

Ook voor niet-deelnemers aan de besluitvorming kan het proces ondoorzichtig zijn. Informatie is soms moeilijk te vinden (op de website) en een deel van de gemeenten zendt de raadsvergaderingen niet live uit, waardoor het niet goed te achterhalen is hoe een besluit tot stand is gekomen.

Gemeenten en provincies zijn soms onbekend met verschillende vergadermodellen en de mogelijkheden om de vergadercyclus open te stellen.

Voor de voorbereiding van besluitvorming wordt in de Gemeentewet en Provinciewet uitgegaan van het commissiestelsel, terwijl er in de praktijk behoefte is aan andere vormen. Een deel van de gemeenten zoekt naar een passende manier om de voorbereiding van de besluitvorming vorm te geven. Zo worden in gemeenten en provincies politieke markten, themabijeenkomsten en andere bijeenkomsten georganiseerd, buiten de commissiestructuur om. In sommige gemeenten is de commissiestructuur zelfs helemaal afgeschaft. Deze bijeenkomsten sluiten echter niet aan bij de systematiek en terminologie zoals gehanteerd in de Gemeentewet en Provinciewet.

Wat daarin meespeelt, is dat er steeds meer ingewikkelde vraagstukken zijn (rondom energie, de Omgevingswet of stikstof) waarbij meer behoefte is aan een (informatieve) thema-avond dan een commissievergadering. Bovendien hebben al deze vraagstukken een participatieve component. Gemeenten en provincies zoeken daarom in de voorbereiding van hun besluitvorming naar manieren om het besluitvormingsproces meer open te stellen voor derden. Daar leent het "klassieke" commissiemodel zich minder goed voor. Tot slot hebben gemeenten en provincies behoefte aan een alternatief voorzitterschap van commissievergaderingen. Dat deze mogelijkheid niet bestaat, nodigt uit tot het zoeken naar alternatieve vormen, dan wel het overtreden van de wet op dat punt.

De grip op "informele" samenwerkingsvormen

Steeds meer interbestuurlijke samenwerking vindt plaats buiten de Wet gemeenschappelijke regelingen om. Te denken valt aan samenwerking in het kader van de Regionale Energiestrategie of rondom Regiodeals. Deze samenwerking vindt grotendeels plaats buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad en Staten. Het is onduidelijk op welk moment raads- en/of Statenleden worden betrokken, hoe het regionale afstemmingsproces eruit ziet, welke stakeholders daarbij worden betrokken, wat de status is van dergelijke samenwerkingsverbanden en welke invloed raden en Staten op de besluitvorming hebben. Het is verder onduidelijk hoe deze regionale afstemming in zijn werk gaat en welke bestuurlijke afwegingen worden gemaakt.¹⁶ Daarnaast is onduidelijk hoe deze regionale afstemming zich verhoudt tot de gemeentelijke/provinciale besluitvormingsprocedure.

¹⁴ Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

¹⁵ Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

¹⁶ Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie (Boogers & Reussing, 2018)

Een deel van de raads- en Statenleden heeft hierdoor het gevoel alleen nog maar te kunnen “tekenen bij het kruisje”. Ze hebben wel de formele bevoegdheid om te besluiten, maar in de praktijk is het lastig om af te wijken als collegeleden in de regio al tot overeenstemming zijn gekomen.

De Gemeentewet en Provinciewet sluiten onvoldoende aan op het digitale tijdperk

De terminologie die in de Gemeentewet en Provinciewet wordt gebruikt, sluit onvoldoende aan op het digitale tijdperk. Een voorbeeld daarvan is de term “schriftelijk” die 26x voorkomt in de Gemeentewet en 25x in de Provinciewet. Het is onduidelijk of en in welke gevallen dit (ook) digitaal mag. Ditzelfde geldt voor de ondertekening van stukken. Een ander voorbeeld is de term “openbaar” of openbaarmaking uit de Gemeentewet en Provinciewet. Daaraan worden in het digitale tijdperk andere eisen gesteld dan in het analoge tijdperk.

Onduidelijkheid over de status van wensen/bedenkingen (voorhangprocedures), hoorprocedures en procesbesluiten

Op een aantal punten in de Gemeentewet en Provinciewet wordt gesproken van wensen en bedenkingen. Het is niet voor iedereen duidelijk wat de status is van deze wensen en bedenkingen (of voorhangprocedure). Ditzelfde geldt voor het “horen” van de gemeenteraad door de cvdK. Ook leeft de vraag hoe deze procedures op een goede wijze te doorlopen.

Tot slot is er onduidelijkheid over de bevoegdheden rondom het nemen van een procesbesluit. Het is niet helder hoe deze procedure in zijn werk gaat en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Organisatie en vormgeving besluitvormingsproces: Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning
Ondersteunen bij goede informatievoorziening: kwalitatief, kwantitatief, timing	Handreiking actieve informatieplicht (VNG, 2003)
Duidelijkheid scheppen over welke alternatieve modellen voor de voorbereiding van raadsvergaderingen, inclusief het voorzitterschap, passen binnen de ruimte van de wet	Handreiking - vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk (VNG, 2005)
Grip op informele samenwerking	Ondersteuning niet aanwezig
Ondersteunen bij digitalisering van het besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeltraject digitale democratie (Democratie in Actie, doorlopend) Handreiking digitale democratie (BZK, 2017)
Duidelijkheid scheppen over procesbesluiten: de verdeling van verantwoordelijkheden en het verloop van het proces	Ondersteuning niet aanwezig

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning
Ondersteunen bij digitale aanlevering van informatie en het beter (digitaal) ontsluiten van informatie	Ondersteuning niet aanwezig

Hulp bij de vormgeving van een transparant besluitvormingsproces	Discussiestuk "de transparante gemeente" (VNG, 2012).
------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------

1.5 Knelpunten m.b.t. de inrichting van en omgang met participatie

De kern van het argument

Overheden worstelen met de vraag hoe burgers beter te betrekken bij de besluitvorming en hoe om te gaan met burgers die initiatief nemen. Dit vatten we onder de brede noemer van participatie. De inrichting van participatie leidt tot vragen, zeker als participatie gaat om het nemen of uitvoeren van besluiten. Knelpunten manifesteren zich op de volgende onderwerpen, van abstract naar concreet:

1. De spanning tussen de representatieve en participatieve democratie
2. Kaderstelling op en betrokkenheid bij participatieprocessen
3. Het borgen van de democratische legitimiteit van participatieprocessen
4. De (on)bekendheid met de juridische en praktische mogelijkheden voor participatie

Veel van de gesignaleerde knelpunten op dit gebied hangen zeer sterk met elkaar samen.

Gemeenten en provincies ervaren een spanning tussen de representatieve en participatieve democratie en weten niet goed hoe daarmee om te gaan

Nederland is een representatieve democratie en de Gemeentewet en Provinciewet gaan daar ook van uit. We gaan eens per vier jaar naar de stembus en besluitvorming in de raad en Staten vindt bij meerderheid plaats. De hedendaagse vraagstukken vragen echter om een meer participatieve democratie, waarbij de burger gedurende die vier jaar een dominantere plek inneemt in het besluitvormingsproces.

Gemeenten en provincies worstelen met de verhouding tussen deze representatieve democratie en de participatieve democratie. Ze willen belanghebbenden op een serieuze en passende wijze betrekken bij het besluitvormingsproces, maar weten niet goed hoe. Daarin speelt ook mee dat er onduidelijkheid is over de ruimte die Gemeentewet en Provinciewet daarvoor bieden.

Het lukt raden onvoldoende om kaders te stellen aan participatieve processen en zij zijn beperkt betrokken

Aan de voorkant van het beleidsproces wordt vaak nagelaten goede afspraken te maken over de voorwaarden waaronder participatie plaatsvindt, welke partijen worden betrokken en welke waarde wordt toegekend aan de uitkomsten van een participatieproces. Raden zijn niet getraind in het formuleren van kaders voor participatieprocessen. Colleges dagen raden hier ook onvoldoende toe uit.

Tegelijkertijd voelen raadsleden zich soms tijdens het proces onvoldoende betrokken. Het participatieproces wordt georganiseerd door het college en de ambtelijke organisatie en vindt buiten hun gezichtsveld plaats. Als de uitkomsten van een participatieproces vervolgens worden gepresenteerd voelen raadsleden zich soms voor een voldongen feit gesteld.¹⁷

Gemeenten en provincies weten niet hoe ze de democratische legitimiteit van participatieprocessen kunnen borgen

Participatie is niet goed verankerd in het besluitvormingsproces. Vanwege de beperkte kaderstelling aan de voorkant en beperkte betrokkenheid van raden/Staten gedurende het participatieproces, vinden zij het vaak ingewikkeld om de resultaten van het proces op waarde te schatten. Dit wordt versterkt door de vaak beperkte

¹⁷ Ambitie & Ambivalentie (Schaap et al. 2018)

opkomst en animo om te participeren. Bij bijeenkomsten zijn vaak vooral de “usual suspects” aanwezig en is geen sprake van een afspiegeling van de bevolking. En in het geval van een wijkraad speelt de vraag in hoeverre zij de wijk daadwerkelijk vertegenwoordigen. Voor gemeenten en provincies is het onduidelijk in hoeverre er draagvlak is voor de uitkomsten van een participatieproces en welke waarde aan deze resultaten moet worden toegekend. De ervaring binnen gemeenteraden is dat hierdoor één inspreker met een stevig verhaal de resultaten van een (grondig) participatieproces teniet kan doen.

Gemeenten en provincies zijn onbekend met de mogelijkheden voor participatie

Gemeenten en provincies weten niet altijd wat de mogelijkheden zijn voor de vormgeving van de binnengemeentelijke organisatie (het beleggen van taken op een kleinere schaal dan de gemeente als geheel)¹⁸ of hoe dit in zijn werk gaat.¹⁹ Meer specifiek spelen de volgende vragen ten aanzien van de (on)mogelijkheden van participatie:

- Hoe zouden gemeenten optimaal invulling kunnen geven aan de bevoegdheidsoverdracht aan gemeentelijke commissies?²⁰
- Welke mogelijkheden zijn er voor gemeenten en provincies om besluitvormende bevoegdheden over te dragen aan andere organen en burgers?²¹
- Wat is de juridische positie van dorps- en wijkraden? En hoe kunnen we deze raden een steviger plek geven binnen het besluitvormingsproces?²²
- Welke ruimte is er voor gemeenten en provincies voor het organiseren van inspraak, consultaties (inclusief referenda)?²³
- Hoe verhoudt community processing²⁴ of het werken met een coöperatieve wijkraad met verregaande (informele) bevoegdheden zich tot de Gemeentewet?
- Wat zijn de mogelijkheden voor doelgroepenparticipatie en hoe kan dat op een effectieve manier worden ingezet?

Inrichting van en omgang met participatie: Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning
<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht in de mogelijkheden voor participatieprocessen, met onderscheid tussen type processen: <ul style="list-style-type: none"> - Op projectbasis (bijv. rondom gebiedsinrichting) - Structureel (bijv. een cliëntenraad) - Geinstitutionaliseerd (bijv. een dorps- of wijkraad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse handreikingen over participatie. Zie bijlage 1. • Regionale bijeenkomsten en leerateliers “Right to challenge” (Democratie in Actie, doorlopend)

¹⁸ Kleinschalig en kleurrijk; Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd (Leenknecht en Schaap m.m.v. Van Ostaaijen, i.o.v. BZK, 2018)

¹⁹ Ambitie & Ambivalentie (Schaap et al. 2018), Dorps- en wijkraden in Nederland (Necker van Naem, i.o.v. BZK, 2013)

²⁰ Kleinschalig en kleurrijk; Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd (Leenknecht en Schaap m.m.v. Van Ostaaijen, i.o.v. BZK, 2018)

²¹ Kleinschalig en kleurrijk; Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd (Leenknecht en Schaap m.m.v. Van Ostaaijen, i.o.v. BZK, 2018); Dorps- en wijkraden in Nederland (Necker van Naem, i.o.v. BZK, 2013)

²² Dorps- en wijkraden in Nederland (Necker van Naem, i.o.v. BZK, 2013)

²³ Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

²⁴ Dit is één van de meest vergaande vormen van participatie, waarbij de gemeenteraad vooraf wel de kaders vaststelt waaraan een plan moet voldoen, maar de verdere uitwerking vervolgens aan belanghebbenden overlaat.

- Vanuit samenleving geïnitieerd	
<ul style="list-style-type: none"> • Training kaderstelling op participatie <ul style="list-style-type: none"> - Hoe verhouden de representatieve en participatieve democratie zich tot elkaar? - Balans tussen grip en loslaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende commerciële aanbieders • Ontwikkeltraject "Faciliteren van lokaal maatschappelijk initiatief" (Democratie in Actie, doorlopend)

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning
<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk leren over participatie, met aandacht voor de rollen van en het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> - Kaderstelling - Uitvoering - Besluitvorming • Meer bekendheid genereren over de juridische mogelijkheden en het daarbij behorende instrumentarium voor participatie binnen de wet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende producten in het kader van Democratie in Actie (deels in ontwikkeling), o.a.: <ul style="list-style-type: none"> - Spelregels voor democratische processen - Handreiking digitale democratie - Democratisch begroten - Kernendemocratie • Regiobijeenkomsten, leerateliers, maatwerktrajecten, inspiratiegids gemeenten m.b.t. Right to Challenge (Democratie in actie, doorlopend).

1.6 Knelpunten m.b.t. de omgang met integriteit en weerbaarheid

De kern van het argument

Het thema integriteit en weerbaarheid (het kunnen omgaan met ongewenste in- en externe beïnvloeding) staat steeds prominenter op de agenda van lokale overheden. De wens is dat overheden voldoen aan de kaders én dat ze weerbaarheid bevorderen. Op de volgende onderwerpen worden knelpunten ervaren:

1. De rol van de burgemeester en cvdK bij het bevorderen van integriteit
2. Omgang met het verlenen van een ontheffing bij verboden handelingen
3. Concretisering van wat een persoonlijk belang is
4. Onduidelijkheid over geheimhoudingsprocedures

De rol van de burgemeester en cvdK bij het bevorderen van integriteit is onvoldoende uitgewerkt

De burgemeester en cvdK zijn wettelijk verantwoordelijk voor bevordering van de bestuurlijke integriteit. Deze rol is in de wet niet uitgewerkt en de burgemeester en cvdK hebben geen (extra) instrumentarium tot hun beschikking om invulling te geven aan deze rol. Veel burgemeesters en ook griffiers zitten met de vraag hoe invulling te geven aan deze wettelijke verplichting. Zowel in repressieve (toezicht en handhaving) als preventieve (voorkomen, versterken bewustwording) zin.

De wettelijke verantwoordelijkheid leidt bovendien tot spanning met de rol van de burgemeester/cvdK als voorzitter van het college en de raad/Staten. In het bijzonder wanneer binnen de raad/Staten iets speelt op het gebied van integriteit rond de klankbordgesprekken of herbenoeming van een burgemeester/cvdK.

Een punt dat hiermee samenhangt, is dat gemeenten en provincies ermee worstelen hoe integriteit op een goede manier bespreekbaar te maken binnen het college, binnen de raad/Staten en tussen college en raad/Staten onderling. Gepleit wordt voor een meer uniforme basis voor collegeleden op het gebied van integriteit, zoals een VOG of screening. Daarnaast wordt in het kader van het tegengaan van ondermijning, aandacht gevraagd voor integriteit tijdens het werving- en selectieproces binnen partijen. In het bijzonder bij lokale partijen.

De omgang met het verlenen van een ontheffing bij verboden handelingen

In de Gemeentewet is bepaald dat Gedeputeerde Staten ontheffing kunnen verlenen van een aantal “verboden” handelingen van raadsleden en collegeleden. Het is echter niet duidelijk op welke gronden GS tot het verlenen van ontheffing over mag gaan. Dit leidt tot onduidelijkheid bij provincies en gemeenten.

Een ander punt dat hiermee verband houdt, is dat het artikel niet opgaat voor burgercommissieleden. Gemeenten vinden dit, met het oog op de ratio van het artikel (zuiverheid van bestuurlijke verhoudingen), ongewenst.

De concretisering van wat een persoonlijk belang is en betekent voor het besluitvormingsproces

De Gemeentewet en Provinciewet bepalen dat raadsleden, Statenleden en collegeleden niet deel mogen nemen aan de stemming in het geval van een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. Er is onduidelijkheid over wanneer sprake is van een dergelijke aangelegenheid. Überhaupt blijkt onduidelijkheid te bestaan over de rol die een raads- of Statenlid, bestuurder of ambtenaar mag spelen in een besluitvormingsproces in het geval van een persoonlijk belang.

De onduidelijkheid over geheimhouding(sprocedures)

De Gemeentewet en Provinciewet bepalen dat geheimhouding kan worden opgelegd door de raad/Staten, het college en de burgemeester/cvdK. Voor een aantal gemeenten is het niet duidelijk hoe deze procedures in zijn werk gaan.

Omgang met integriteit en weerbaarheid: Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning
Behoefte aan (wettelijk) instrumentarium en tools voor burgemeester/cvdK om de bestuurlijke integriteit te bevorderen	Ondersteuning niet aanwezig
<ul style="list-style-type: none"> Behoefte aan tools en best practices voor bevordering integriteit <ul style="list-style-type: none"> Uniforme basis voor collegeleden op het gebied van integriteit Aandacht voor integriteit tijdens het werving- en selectieproces binnen partijen 	<ul style="list-style-type: none"> Handreiking Integriteitstoetsing kandidaten decentrale politieke partijen (BZK, 2019) Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen (BZK, VNG, IPO, UvW, 2016) Toolkit integriteit (VNG, 2015)
<ul style="list-style-type: none"> Beleidskader ontheffing verboden handeling 	Ondersteuning niet aanwezig, wel in ontwikkeling

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning
<ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid scheppen over wat een persoonlijk belang is en wat het betekent voor het besluitvormingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen (BZK, VNG, IPO, UvW, 2016).
<ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid scheppen over geheimhouding(sprocedures) 	<ul style="list-style-type: none"> Circulaire geheimhouding (BZK, 2016).

Bijlage 1 – Ondersteuning en toerusting

Bestaande toerusting en ondersteuning

Categorie	Wat	Doelgroep	Van	Type ondersteuning	Jaar / looptijd
Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden					
Rol griffier	Kennis over het griffiersvak	Griffiers	VVG	Animatie	
Rol griffier	Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	Raadsleden en griffiers	VNG	Modelverordening	2019
Rol griffier	Handreiking inwerkprogramma voor de nieuwe raad	Griffiers	VNG	Handreiking	2006
Rol raadslid	Animatie wat doet een raadslid	Raadsleden	Politieke ambtsdragers	Animatie	2017
Rol raadslid	Zakboek raadsleden - gereedschapskist voor het betere raadswerk	Raadsleden	Privaat	Handreiking	2017
Rol raadslid	Recht voor de Raad, het primaat van de raad	Raden, griffiers	VNG	Handreiking	2014
Rol raadslid	Digitale leeromgeving raadsleden (raadsleden.nl)	Raadsleden en statenleden	Vereniging voor raadsleden, BZK, VNG, VVG	Leeromgeving	2019
Rol raadslid	Raad en griffie in positie bij ambtelijke fusie	Raadsleden en griffiers	VVG	Handreiking	2015
Rol raadslid, rol griffier	Goede raad voor een sterke gemeenteraad	Raadsleden, griffiers	Nederlandse vereniging voor Raadsleden	Handreiking	2018
Rol, burgemeester, rol griffier, rol secretaris	Een sterke lokale driehoek voor een sterke lokale democratie / Training lokale driehoek	Burgemeesters, griffiers, secretarissen	NGB, VVG, VGS, lokale democratie in beweging	Handreiking / training	2019
Rol wethouder	Invulling rol en verantwoordelijkheden wethouder	Wethouders	Wethoudersvereniging	Basistraining, post-HBO leergang en masterclasses	
Kaderstelling	Training/zomerraad grip op regionale samenwerking	Raadsleden	BZK / Democratie in actie / Vereniging voor raadsleden	Training	2015 - heden

Kaderstelling	Handreiking grip op regionale samenwerking	Raadsleden en griffiers	BZK, VVG	Handreiking	2015
Controle	Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie	Raadsleden, griffiers	VNG	Handreiking	2011
Controle	Versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole	Raadsleden	VNG	Handreiking	2017
Controle	Handreiking recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk	Raadsleden	VNG	Handreiking	2003
Bevoegdheden	Handreiking attributie, mandaat en delegatie	Raadsleden, burgemeesters, colleges, griffiers, secretaris	VNG	Handreiking	2016
Rol gemeenteraad	Ontwikkeltraject 'naar een vitale lokale democratie'	Raadsleden, griffiers	Democratie in actie	Maatwerktraject	doorlopend
Besluitvormingsproces					
Rol raadslid, rol burgemeester, rol griffier	Handreiking - vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk	Raadsleden, griffiers, burgemeesters	VNG	Handreiking	2005
Rol college	Handreiking actieve informatieplicht	Colleges, raadsleden	VNG	Handreiking	2003
Besluitvormingsproces	Handreiking reglement van orde Provinciale Staten in een dualistisch stelsel	Staten, griffiers	IPO en BZK	Handreiking	2003
Besluitvormingsproces	Ontwikkeltraject 'Spelregels voor democratische processen'		Democratie in actie	Ontwikkeltraject	
Besluitvormingsproces	Circulaire geheimhouding	Raadsleden, college, burgemeesters, griffiers, secretarissen	BZK	Circulaire	2016
Besluitvormingsproces	Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeesters	Raadsleden, griffiers	BZK	Circulaire	2017
Participatie					
Participatie	Leidraad burgerbetrokkenheid	Raadsleden	Movisie	Handreiking	2015
Participatie	Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid	Raadsleden	Prodemos	Handreiking	2018

Participatie	Help een burgerinitiatief	Raadsleden	BZK	Handreiking	2010
Participatie	Eerste hulp bij overheidsparticipatie	Raadsleden	(Lokale democratie in actie)	Handreiking	2017
Participatie	Keuzewijzer e-tools participatie 2018	Raadsleden	Movisie	E-tool	2018
Participatie	Doe-democratie Tips voor raadsleden, wethouders, ambtenaren	Raadsleden, wethouders	Prodemos	Handreiking	2017
Participatie	Participatiewijzer.nl	College	Prodemos	Website	2019
Participatie	Ontwikkeltrajecten kernendemocratie, democratisch begroten, faciliteren van lokaal maatschappelijk initiatief	Raadsleden	Democratie in actie	Ontwikkeltraject	2019
Participatie	Werken aan burgers nabijheid	Gemeenten	BZK	Handreiking	2013
Participatie	De raad en burgerparticipatie	Raadsleden	BZK	Publicatie met handvatten en tools	2010
Samenwerking					
Oprichting rechtsvorm	Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden	Colleges, raden	BZK	Handreiking	2015
Integriteit en weerbaarheid					
Integriteit en weerbaarheid	Handreiking integriteit politieke ambtsdragers 2016	Raadsleden, bestuurders	BZK	Handreiking	2016
Integriteit en weerbaarheid	Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen	Raadsleden, statenleden	BZK	Handreiking	2019
Integriteit en weerbaarheid	Handleiding basisscan integriteit	Burgemeester, griffier	BZK	Handreiking	2019
Integriteit en weerbaarheid	Ondermijningsapp	Raadsleden	BZK	App	2018
Integriteit en weerbaarheid	Netwerk weerbaar bestuur/ondersteuningsteam weerbaar bestuur	Raadsleden, bestuurders	BZK	Ondersteunings-netwerk	2018
(Rechts)positie					
Rechtspositie griffier	Modelinstructie voor de griffier	Raadsleden en griffiers	VNG	Modelverordening	2019
Rechtspositie secretaris	Modelinstructie voor de secretaris	Secretaris en college	VNG	Modelverordening	2019

Rechtspositie	Handreiking (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur	Griffiers, raadsleden	VNG	Handreiking	2010
Rechtspositie	De (rechts)positie van de griffier	Griffiers, raadsleden	VVG	Handreiking	2018
Rechtspositie	Circulaire verrekenen neveninkomsten wethouders/gedeputeerden	Colleges	BZK	Circulaire	?
Algemeen / overig					
Algemeen	www.lokaledemocratie.nl	Raadsleden, burgemeesters, colleges, griffiers, secretaris	BZK en beroeps- en belangenverenigingen	Informatiepunt	2019
Algemeen	Kennispunt lokale politieke partijen	Lokale partijen	Prodemos	Informatiepunt	2019
Algemeen	www.politiekamtsdragers.nl	Raadsleden, burgemeesters, colleges, griffiers, secretaris	BZK	Informatiepunt	2019
Overig	Notitie tussentijdse ontbinding gemeenteraad		BZK	Notitie	2000



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)