



**Knelpunten en oplossingsrichtingen in
de Gemeentewet, Provinciewet en Wet
gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**

Rapportage

Inzichten o.b.v. documentstudie,
interviews en regiobijeenkomsten

61895 – Openbaar

31 maart 2020

Berenschot

Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Inzichten o.b.v. documentstudie, interviews
en regiobijeenkomsten

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

31 maart 2020

Inhoud

1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond	7
1.2 Opbouw notitie	8
2. Knelpunten in de Gemeentewet en Provinciewet en oplossingsrichtingen	10
2.1 Inleiding	11
2.2 Knelpunten m.b.t. de verdeling en invulling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	12
2.3 Knelpunten m.b.t. de (rechts)positie van politieke ambtsdragers, griffiers en secretarissen	15
2.4 Knelpunten m.b.t. de organisatie en vormgeving van het besluitvormingsproces	17
2.5 Knelpunten m.b.t. de inrichting van en omgang met participatie	21
2.6 Knelpunten m.b.t. de omgang met integriteit en weerbaarheid	24
3. Knelpunten in de Wgr en oplossingsrichtingen	28
3.1 Inleiding	29
3.2 Knelpunten en oplossingsrichtingen	30
4. Toerusting en ondersteuning	36
4.1 Analyse bestaande ondersteuning en aanpalende trajecten	37
4.2 Analyse uitgangspunten toerusting en ondersteuning	38
4.3 Analyse inhoudelijke richting toerusting en ondersteuning	39
4.4 Conclusies: Integrale versterking van het stelsel langs drie lijnen	39
Bijlage 1: Stimuleren en faciliteren van leerprocessen	43
Bijlage 2: Toerusting en ondersteuning, bestaand en reeds in ontwikkeling	45

Inleiding

Hoofdstuk 1



1.1 Achtergrond

‘Ruimte in regels’ is een breed programma dat beoogd om gemeenten en provincies te ondersteunen als het gaat om slagvaardig openbaar bestuur, het leggen van de verbinding met inwoners en het vergroten van de legitimiteit van besluitvorming. 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 2018 en 2019 heeft Berenschot, in samenwerking met Rob de Greef en Caspar van den Berg, twee trajecten uitgevoerd ten behoeve van spoor 1 en spoor 2:

- Onderzoek naar de democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking.¹⁾ Hieruit is een groot aantal knelpunten en oplossingsrichtingen naar voren gekomen. Deze hebben we in de loop van 2019 getoetst en verdiept tijdens vier regiobijeenkomsten over interbestuurlijke samenwerking; in het bijzonder samenwerking op basis van de Wgr.
- Literatuurstudie naar knelpunten die gemeenten en provincies ervaren bij het benutten van de ruimte binnen in de Gemeentewet en Provinciewet, en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Deze knelpunten en oplossingsrichtingen hebben we getoetst en verdiept in interviews met de beroepsverenigingen²⁾ en in een vijftal regiobijeenkomsten.

1) [Rapport ‘Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking’.](#)

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

In dit document geven we onze bevindingen uit beide trajecten weer. We geven een overzicht van de ervaren knelpunten, ideeën voor te ontwikkelen toerusting/ondersteuning en schetsen de hoofdlijnen van het ondersteuningspakket. Het doel is daarbij niet om op alle knelpunten toerusting en ondersteuning te bieden, maar juist op die onderdelen waar Gemeentewet, Provinciewet en/of Wgr zodanig knellen dat de legitimiteit van besluitvorming onder druk komt te staan of dat gemeenten en provincies er onvoldoende in slagen hun opgaven te realiseren.

1.2 Opbouw notitie

In hoofdstuk 2 beschrijven we de in de praktijk ervaren knelpunten met betrekking tot de Gemeentewet en Provinciewet. Per categorie knelpunten geven we tevens aan welke ondersteuningsbehoefte er door de gesprekspartners in dit onderzoek zijn gearticuleerd, welke ondersteuning reeds aanwezig is en waar wij ruimte zien voor aanvullende ondersteuning.

Hoofdstuk 3 bevat de ervaren knelpunten met betrekking tot samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, evenals mogelijke oplossingsrichtingen. Het hoofdstuk is gebaseerd op het eerdergenoemde onderzoek naar de democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking.

In hoofdstuk 4 geven we een advies over de te ontwikkelen toerusting en ondersteuning. Dit doen wij op basis van een analyse van de bestaande en reeds in ontwikkeling zijnde ondersteuning, de uitgangspunten waaraan het ondersteuningspakket zou moeten voldoen en de inhoudelijke richting van de ondersteuning.

Bijlage 1 bevat een reflectie op hoe een leerproces (in een gemeente, provincie of regio) te stimuleren en faciliteren.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de bestaande ondersteuning en de ondersteuning die momenteel wordt ontwikkeld.

Knelpunten in de Gemeentewet en Provinciewet en oplossingsrichtingen

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk beschrijven we de meest prangende knelpunten met betrekking tot de Gemeentewet en Provinciewet die uit de literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten naar voren zijn gekomen.



2.1 Inleiding

De knelpunten met betrekking tot de Gemeentewet en Provinciewet 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 geven we aan welke knelpunten voortkomen uit literatuur, interviews en regiobijeenkomsten. Soms is er sprake van enige overlap tussen knelpunten. Ook raakt een deel van de knelpunten aan verschillende thema's. Verder doen niet alle knelpunten zich per definitie voor bij alle gemeenten en/of provincies. Sommige van de knelpunten worden breed ervaren en gedragen, anderen gelden meer specifiek voor een deel van de gemeenten en/of provincies.

Tot slot zijn sommige knelpunten door zowel raad(sleden) als Staten(leden) ingebracht, terwijl andere knelpunten enkel opgaan voor raad(sleden) of Staten(leden). Waar relevant, zullen we dit onderscheid nadrukkelijk aangeven.

Per thema beschrijven we bovendien welke ondersteuningsbehoefte er uit de gesprekken met gemeenten, provincies en beroeps- en belangenverenigingen naar voren is gekomen. Daarnaast geven we een aantal aanvullende mogelijkheden die wij zelf zien voor toerusting en ondersteuning.

2.2 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 opgave gestuurd 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 invult³⁾
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. Uit gesprekken en literatuur komt naar voren dat 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 worden uitgedaagd door het college.⁴⁾ 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?

Raads- en Statenleden vinden het lastig om hun controlerende bevoegdheid in te vullen.⁵⁾ Zij voelen zich vaak niet goed geïnformeerd (kwalitatief en kwantitatief) door het college. Raadsleden maken bovendien niet optimaal gebruik van het instrument rekenkamer.⁶⁾

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

- Een gebrek aan (ambtelijke) ondersteuning. (geldt specifiek voor raadsleden)
- Een gebrek aan tijd.

- Onvoldoende kennis over complexe vraagstukken.⁷⁾ In het bijzonder rondom decentralisaties en schaalvergroting.⁸⁾
- Onvoldoende kennis over het instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben.⁹⁾
- Onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad en college.¹⁰⁾

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 komt uit de gesprekken naar voren dat er een groot verschil is tussen hoe griffiers invulling geven aan hun rol. 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”.¹¹⁾
- De griffie heeft onvoldoende kwaliteit en/of tijd om de raad goed (strategisch) te kunnen ondersteunen¹²⁾
- 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.

3) Waar wij zowel de raad als de Staten aanduiden, gebruiken wij omwille van de leesbaarheid het enkelvoud.

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

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

6) Werkgroep Lokale rekenkamers, 2019

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

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

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

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

11) Raad zonder raadgevers? (Hessels, 2018)

12) Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

De verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie is onduidelijk

De raad en ambtelijke organisatie worstelen met de vraag hoe ze zich tot elkaar verhouden. Bijvoorbeeld, ambtenaren vinden het 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.

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 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 vaker 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. 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	Analyse	Concreet voorstel
<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 rolnvulling 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) 	<p>Bestaande ondersteuning richt zich in het bijzonder op specifieke doelgroepen en niet op het samenspel tussen raad/Staten en college.</p> <p>Een goed samenspel tussen raad/Staten en college is veel meer dan een technische exercitie. De invulling ervan is sterk afhankelijk van o.a. de bestuurscultuur, niveau, wensen en behoeften in de gemeente/provincie. Een generiek ondersteuningsaanbod zou dan ook onvoldoende voorzien in de bestaande behoefte. Er is behoefte aan maatwerk per gemeente/provincie.</p> <p>Het leveren van maatwerk vergt een serieuze inspanning. Tegelijkertijd voorzien wij een grote impact van een dergelijke aanpak: een goed samenspel tussen raad/Staten en college is in onze ogen namelijk de basis voor een vitale lokale democratie.</p>	<p>Ontwerp een Ontwikkeltraject 'Goed Samenspel', waarin raad/Staten en college onder externe begeleiding afzonderlijk en met elkaar in gesprek gaan over de onderlinge rolverdeling en gewenste werkwijze, aan de hand van actuele thematiek (bijv. omgevingswet, energie, participatie). In dit traject is tevens aandacht voor de rol van (1) de burgemeester/cvdK als voorzitter van zowel de raad/Staten als het college en (2) de griffier als (strategisch) ondersteuner van de raad/Staten.</p>

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
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). 	De werkgroep lokale rekenkamers (2018) concludeert n.a.v. haar gespreksronde dat een professionele relatie tussen raad en rekenkamer doorslaggevend is voor de meerwaarde van de inzet van het instrument rekenkamer. De werkgroep adviseert onder andere om de gespreksronde te laten voortzetten door een projectgroep die, afhankelijk van de ervaren problematiek in een gemeente, gericht kan helpen bij het professionaliseren van de relatie raad-rekenkamer.	Neem de aanbeveling van de werkgroep om een projectgroep lokale rekenkamers in te stellen, over. Deze projectgroep dient te beschikken over een instrumentarium waarmee ze raden (en rekenkamers) kan ondersteunen in het gebruik van de rekenkamer.
Inzetten op ondersteuning van raadsleden (middels ambtelijke bijstand en vanuit de griffie)	<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) 	Het gebrek aan (ambtelijke) ondersteuning van raadsleden heeft een aantal oorzaken. Enerzijds is er sprake van onbekendheid, anderzijds van een gebrek aan kwaliteit/capaciteit van de griffie en/of ambtelijke organisatie. Capaciteit valt buiten de scope van het ondersteuningspakket. Bekendheid geven aan de bestaande mogelijkheden is echter een <i>quick win</i> . Samenwerking met de beroepsverenigingen is hiervoor vereist.	Maak een beknopt overzicht van mogelijkheden tot (ambtelijke) ondersteuning. Met links naar relevante achtergronddocumenten (modelverordeningen, ontwikkeltrajecten e.d.) op een centrale website (bijv. van Democratie in Actie) en als onderdeel van het inwerkprogramma voor raadsleden. Bovendien brengen de Vereniging voor Raadsleden en Vereniging van Griffiers dit actief onder de aandacht van hun leden.
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), maar ook via het traject: "Aan de slag met persoonlijk opleidings- en ondersteuningsbudget voor raadsleden".	Het belang om een oplossing te vinden voor dit knelpunt is groot; het raakt immers aan de fundamenten van het dualistisch stelsel. Tegelijkertijd zijn de genoemde oorzaken divers en is er al veel ondersteuning aanwezig. Het ontwikkelen van nieuwe producten leidt daarom niet zonder meer tot een oplossing. Van belang is om eerst overzicht te creëren van de reeds bestaande ondersteuning en inzicht in de mate waarin dit a) bekend is en b) door raads- en Statenleden wordt gezien als behulpzaam. Aanvullend aan de bestaande generieke ondersteuning kan middels een maatwerktraject waarin raadsleden met elkaar in gesprek gaan over hoe zij hun controlerende en kaderstellende rol willen invullen en wat zij daarvoor nodig hebben (in termen van kennis en vaardigheden), een stap worden gezet in het oplossen van dit knelpunt.	Maak een overzicht van bestaande generieke ondersteuning en, afhankelijk van de mate waarin het aansluit bij de behoeften van raads- en Statenleden, deze ondersteuning aanscherpen/aanvullen. Ontwerp een Ontwikkeltraject 'Kaderstelling en controle door de raad/Staten', als onderdeel van eerdergenoemd ontwikkeltraject: "Goed Samenspel".
Ondersteunen van het functioneren van de lokale driehoek	Workshop "Een sterke lokale driehoek voor een sterke lokale democratie" (Democratie in Actie, doorlopend).	De oorzaak voor dit knelpunt ligt in cultuur en onderlinge verhoudingen; de oplossing vereist dus maatwerk. De bestaande workshop gaat hiervan uit. Aanvullende ondersteuning lijkt op dit moment niet nodig.	Blijf de bestaande workshop actief uitdragen en ondersteunen.

2.3 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 formele positie van burgemeesters/cvdK's, leden, griffiers en secretarissen. Dit leidt te de volgende concrete knelpunten:

1. "Pettenproblematiek" bij de burgemeester en cvdK
2. Kwaliteit bestuurders staat onder druk
3. Onduidelijkheid over de 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.¹³⁾

Kwaliteit bestuurders staat onder druk

Het valt voor gemeenten niet mee goede wethouders te vinden. Dit heeft volgens de beroepsvereniging een aantal redenen. Ten eerste heeft de functie een tamelijk groot afbreukrisico. Ten tweede moet nog steeds jaarlijks ontheffing worden aangevraagd in verband met het woonplaatsvereiste. Zeker als een wethouder onder druk staat, wordt deze aanvraag "politiek 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. Dit schaadt, zo stelt de beroepsvereniging, het aanzien van het ambt.

Onduidelijkheid over de formele positie van de secretaris en griffier

De functies van secretaris en griffier zijn in de Gemeentewet en Provinciewet niet 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 en provincies is dit niet goed geregeld.¹⁴⁾ 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.

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

14) 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	Analyse	Concreet voorstel
Ondersteunen bij strategischere positionering van de griffier	In ontwikkeling: professionaliseringsagenda griffiers (VvG).	De VvG zet vol in op ontwikkeling van de strategische griffier. Er ligt een serieuze professionaliseringsagenda waarmee deze ontwikkeling wordt ondersteund en versneld.	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteun van de professionaliseringsagenda van de VvG. Besteed in eerder voorgestelde leertrajecten binnen gemeenten of provincies aandacht aan de (strategische) rol van de griffier.
Versterken van de rechtspositie van wethouders	Mogelijkheden voor versterking van de rechtspositie liggen voornamelijk in wetswijzigingen.	Zoals gezegd liggend de mogelijkheden voor versterking met name in wetswijziging. Dan gaat het over het jaarlijks aanvragen van ontheffing van het woonplaatsvereiste en de hoogte van de bezoldiging.	N.v.t.
Duidelijkheid scheppen over de positie van de secretaris	Modelinstructie voor de gemeentesecretaris (VNG, 2019).	Er is een modelinstructie voor secretarissen. Deze modelinstructie kan echter niet rekenen op breed draagvlak onder de doelgroep. Mede daardoor adresseert de modelinstructie onvoldoende de geconstateerde problematiek.	Stel in nauw overleg met de VGS en "het veld" een modelinstructie op voor de gemeentesecretaris.

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
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). 	Er is een modelinstructie voor griffiers. Deze modelinstructie kan echter niet rekenen op breed draagvlak onder de doelgroep. Mede daardoor adresseert de modelinstructie onvoldoende de geconstateerde problematiek.	Stel in nauw overleg met de VvG en "het veld" een modelinstructie op voor de griffier. Baseer deze instructie mede op de handreiking over de (rechts) positie van de griffier. Zorg er bovendien voor dat de instructie aansluit bij de professionaliseringsagenda van de VvG.

2.4 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 met 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 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 samenwerking en onafhankelijk onderzoek bij de besluitvorming te betrekken.¹⁵⁾

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.
- 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 orde¹⁶⁾

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 zijn zij aan zet, waar mogen ze op dat moment een besluit over nemen, op welke manier worden burgers en maatschappelijke partijen betrokken, hoe wordt hun inzet meegewogen in de besluitvorming en welke informatie mogen ze hierover op welk moment ontvangen?¹⁷⁾ Hier speelt ook mee dat door het door gebrekkige informatievoorziening voor raden/Staten soms niet helder is waarover een besluit wordt genomen.

Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat ook voor niet-deelnemers aan de besluitvorming het proces ondoorzichtig kan zijn. Informatie is soms moeilijk te vinden en een deel van de gemeenten zendt de raadsvergaderingen niet live uit, waardoor het moeilijk 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 blijktens de gesprekken 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

15) Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

16) Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

17) Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

alternatief voorzitterschap van commissievergaderingen. Dat deze mogelijkheid niet bestaat, nodigt uit tot het zoeken naar alternatieve vormen, dan wel het overtreden van de wet.

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 Provinciale Staten. Het is onduidelijk op welk moment ze 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 onduidelijk hoe deze regionale afstemming in zijn werk gaat en welke bestuurlijke afwegingen worden gemaakt.¹⁸⁾ Daarnaast is onduidelijk hoe deze regionale afstemming zich verhoudt tot de gemeentelijke/ provinciale besluitvormingsprocedure.

Een deel van de raads- en Statenleden heeft 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 aansluiting 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 vanuit zijn taken en bevoegdheden als Rijksorgaan. Ook kwam tijdens de gesprekken de vraag naar voren 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.

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

Organisatie en vormgeving besluitvormingsproces - Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
Ondersteunen bij goede informatievoorziening: kwalitatief, kwantitatief, timing	Handreiking actieve informatieplicht (VNG, 2003).	Een goede informatievoorziening is cruciaal om als raads- of Statenlid je kaderstellende en controlerende functie goed te kunnen invullen. De oorzaken voor dit knelpunt hebben veelal te maken met het samenspel tussen college en raad/Staten. Dit vraagt om maatwerkondersteuning.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp een Ontwikkeltraject 'Goed Samenspel' (zie hierboven) waarin expliciet aandacht wordt besteed aan dit knelpunt. • Update de bestaande VNG handreiking.
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).	<p>Dit knelpunt legt een beperkte ruimte in de huidige regelgeving bloot t.a.v. het commissiestelsel en het voorzitterschap van commissievergaderingen. Dit vraagt om het scheppen van ruimte in de regels middels een wetswijziging.</p> <p>Tegelijkertijd zijn er in het land al vele voorbeelden van alternatieve modellen die wel goed aansluiten bij huidige wensen. Een inventarisatie van deze modellen, uitmondend in een overzicht van modellen die wél al binnen de huidige wetgeving passen, vraagt een relatief geringe inspanning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verken bestaande alternatieve modellen (incl. voorzitterschap) en maak hiervan overzicht met de in de praktijk ervaren voor- en nadelen. • Update de bestaande VNG handreiking.
Grip op informele samenwerking	Ondersteuning niet aanwezig.	Informele samenwerking heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen. De bijbehorende ondersteuning voor raden/Staten om grip te houden op dit type samenwerkingen is echter achtergebleven. Het belang van informele samenwerking (inhoudelijk én financieel) vraagt om gedegen ondersteuning gericht op het vergroten van kennis en vaardigheden van raads- en Statenleden om hun grip op informele samenwerking te vergroten. Sommige producten zullen om een grotere investering vragen dan andere, maar gezien de huidige afwezigheid van ondersteuning zal de impact van ondersteuning zeer groot zijn op de door raden/Staten ervaren 'grip' op samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel een handreiking 'grip op informele samenwerking' waarin helder staat uitgelegd wat informele samenwerking en hoe het werkt. Er is onder andere aandacht voor de status van dergelijke samenwerkingsverbanden, welke invloed raden en Staten op de besluitvorming hebben en hoe regionale afstemming zich verhoudt tot de gemeentelijke/ provinciale besluitvormingsprocedure. • Ontwikkel een model 'Nota informele samenwerking' waarin afspraken staan over de omgang van de raad/Staten met informele samenwerking. Dit kan ook verwerkt in de model Nota verbonden partijen (hoewel formeel geen sprake is van verbonden partijen) – het wordt hiermee een 'Nota samenwerking', met aandacht voor de verschillende vormen. • Ontwikkel een training 'grip op informele samenwerking'. Een maatwerk training waarin raads- en Statenleden aan de hand van casuïstiek uit de eigen gemeente/provincie handvatten krijgen aangereikt voor de wijze waarop ze op informele samenwerking kunnen sturen. Dit kan ook onderdeel uitmaken van een bredere training "Grip op regionale samenwerking", waarin aandacht wordt besteed aan zowel formele als informele samenwerking.
Ondersteunen bij digitalisering van het besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeltraject digitale democratie (Democratie in Actie, doorlopend) • Handreiking digitale democratie (BZK, 2017) 	Uit de probleemschets blijkt dat dit knelpunt niet zozeer vraagt om ondersteuning, maar om een update van de Gemeentewet/ Provinciewet.	N.v.t.
Duidelijkheid scheppen over procesbesluiten: de verdeling van verantwoordelijkheden en het verloop van het proces	Ondersteuning niet aanwezig	We constateren dat er geen ondersteuning aanwezig is t.a.v. het nemen en uitvoeren van een procesbesluit. Voor experts is het mogelijk om met relatief beperkte inspanning een ondersteuningsproduct te ontwikkelen.	Maak een factsheet over het nemen en uitvoeren van een procesbesluit.

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
Ondersteunen bij digitale aanlevering van informatie en het beter (digitaal) ontsluiten van informatie	<p>Verschillende initiatieven in het kader van traject "Versterking lokale democratie" (Democratie in actie, doorlopend).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzet en opschaling van digitale participatiemiddelen • Laagdrempelige toegang tot informatie over besluitvorming • Stimuleren gebruik raadsinformatiestandaard 	Onder andere naar aanleiding van proeftuinen vinden momenteel diverse ontwikkelingen plaats om (1) de transparantie en digitale toegankelijkheid van het besluitvormingsproces te vergroten en (2) digitale participatie laagdrempeliger te maken. In onze ogen is nu vooral behoefte aan ondersteuning van lopende initiatieven.	Blijf bestaande initiatieven actief uitdragen en ondersteunen.
Hulp bij de vormgeving van een transparant besluitvormingsproces binnen gemeenten en provincies	Discussiestuk "de transparante gemeente" (VNG, 2012).	<p>De vormgeving van een transparant besluitvormingsproces tussen raad/Staten en college vraag om maatwerk per gemeente/provincie. Vaak liggen daar namelijk politieke, historische of andere (contextuele) omstandigheden aan ten grondslag.</p> <p>Wat kan helpen, zijn afspraken/richtlijnen over de actieve informatieplicht en heldere formats voor aanlevering van informatie door college aan de raad/Staten. Met name rondom regionale samenwerking speelt die behoefte sterk onder raads- en Statenleden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Update de bestaande handreiking actieve informatieplicht (en eventueel uitbreiden naar provincies, in samenspraak met IPO) • Maak informatieformats voor de aanlevering van informatie (In het bijzonder voor informatie afkomstig uit de regio)

2.5 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 en hoe om te gaan met burgers die zelf 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/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.

Uit de gesprekken en literatuur komt naar voren dat gemeenten en provincies worstelen met de verhouding tussen deze representatieve democratie en de participatieve democratie. Ze willen belanghebbenden op serieuze en passende wijze betrekken bij het besluitvormingsproces, maar weten niet goed hoe. Daarin speelt ook mee dat onduidelijk is welke ruimte de 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.

Uit onderzoek komt naar voren dat raadsleden zich vervolgens tijdens het proces soms onvoldoende betrokken voelen. Het participatieproces wordt georganiseerd door het college en de

ambtelijke organisatie en vindt buiten hun gezichtsveld plaats. Als de uitkomsten van een participatieproces worden gepresenteerd voelen raadsleden zich soms voor een voldongen feit gesteld.¹⁹⁾

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 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 soms onbekend met de mogelijkheden voor participatie

Gemeenten en provincies weten niet altijd wat de mogelijkheden zijn voor de vormgeving van participatieprocessen (onder meer binnengemeentelijke organisatie: het beleggen van taken op een kleinere schaal dan de gemeente als geheel)²⁰⁾ of hoe dit in zijn werk gaat.²¹⁾ In de gesprekken en literatuur kwamen de volgende vragen aan de orde met betrekking tot de (on)mogelijkheden van participatie:

- Hoe zouden gemeenten optimaal invulling kunnen geven aan de bevoegdheidsoverdracht aan gemeentelijke commissies?²²⁾
- Welke mogelijkheden zijn er voor gemeenten en provincies om besluitvormende bevoegdheden over te dragen aan andere organen en burgers?²³⁾

19) Ambitie & Ambivalentie (Schaap et al. 2018)

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

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

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

23) 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)

- Wat is de juridische positie van dorps- en wijkraden? En hoe kunnen we deze raden een steviger plek geven binnen het besluitvormingsproces?²⁴⁾
- Welke ruimte is er voor gemeenten en provincies voor het organiseren van inspraak, consultaties (inclusief referenda)?²⁵⁾
- Hoe verhoudt community processing²⁶⁾ 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?



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

25) Griffiers en digitalisering (Rathenau Instituut, 2019)

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

Inrichting van en omgang met participatie – Ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoefte voortkomend uit gesprekken

Ondersteuningsbehoefte	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
<p>Inzicht in de mogelijkheden voor participatieprocessen, met onderscheid tussen type processen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op projectbasis (bijv. rondom gebiedsinrichting) • Structureel (bijv. een cliëntenraad) • Geïstitutionaliseerd (bijv. een dorps- of wijkraad) • Vanuit samenleving geïnitieerd 	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse handreikingen over participatie. Zie bijlage 1. • Regionale bijeenkomsten en leerateliers "Right to challenge" (Democratie in Actie, doorlopend) • Model participatieverordening (<i>in ontwikkeling</i>) 	<p>Er zijn al (zeer) veel handreikingen die gemeente ondersteunen bij het doorlopen van participatieprocessen. Wat nog ontbreekt, is goede ondersteuning voor de inrichting van de binnengemeentelijke organisatie. Aan welke vormen kan je denken? Wanneer ga je voor welke vorm? Wat zijn hierin de juridische (on)mogelijkheden?</p> <p>Hiernaar is reeds onderzoek gedaan. Ook is dit op verschillende manieren in de praktijk gebracht. Wat ontbreekt is een overzicht met concreet handelingsperspectief.</p>	<p>Maak een handreiking voor binnengemeentelijke decentralisatie. Beschrijf daarin in ieder geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke vormen van binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk zijn • De juridische (on)mogelijkheden • Welke vormen op welk moment passend zijn • Good practices/ voorbeelden <p>Neem hierin de resultaten mee van het onderzoek naar (de effectiviteit van) kernendemocratie.</p>
<p>Training kaderstelling op participatie</p> <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) 	<p>Er zijn verschillende commerciële aanbieders van een training kaderstelling op participatie. Ook worden in het kader van Democratie in actie ontwikkeltrajecten en leerateliers rondom dit thema georganiseerd.</p>	<p>Blijf bestaande initiatieven actief uitdragen en ondersteunen.</p>

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
<p>Gezamenlijk leren over participatie, met aandacht voor de rollen van en het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie wat betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaderstelling • Uitvoering • Besluitvorming 	<p>Verschillende producten in het kader van Democratie in Actie (deels in ontwikkeling), o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spelregels voor democratische processen • Handreiking digitale democratie • Democratisch begroten • Kernendemocratie 	<p>De grootste meerwaarde kan in onze ogen worden bereikt als gemeenten/provincies gezamenlijk aan de slag gaan met en leren over participatie.</p> <p>Wij zien twee mogelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Binnen de gemeente/provincie: leren in een dialoog tussen raad/Staten, college en organisatie • Tussen gemeenten/provincies: onderling leren/uitwisselen. <p>Democratie in Actie richt zich sterk op het leren over en ontwikkelen van het participatief vermogen van gemeenten (zowel binnengemeentelijk als tussen gemeenten onderling). Daarmee sluit het programma goed aan op de mogelijkheden voor ondersteuning die wij zien.</p>	<p>Blijf bestaande initiatieven actief uitdragen en ondersteunen.</p>
<p>Meer bekendheid genereren over de juridische mogelijkheden en het daarbij behorende instrumentarium voor participatie binnen de wet.</p>	<p>Regiobijeenkomsten, leerateliers, maatwerktrajecten, inspiratiegids gemeenten m.b.t. Right to Challenge (Democratie in actie, doorlopend).</p>	<p>Er zijn al (zeer) veel handreikingen die gemeente ondersteunen bij het doorlopen van participatieprocessen. Wat nog ontbreekt, is goede ondersteuning voor de inrichting van de binnengemeentelijke organisatie. Aan welke vormen kan je denken? Wanneer ga je voor welke vorm? Wat zijn hierin de juridische (on)mogelijkheden?</p> <p>Hiernaar is reeds onderzoek gedaan. Ook is dit op verschillende manieren in de praktijk gebracht. Wat ontbreekt is een overzicht met concreet handelingsperspectief.</p>	<p>Maak een handreiking voor binnengemeentelijke decentralisatie (zie hierboven).</p>

2.6 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 decentrale 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. Uit de gesprekken komt naar voren dat 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 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. Tijdens gesprekken werd gepleit voor een meer uniforme basis voor collegeleden op het gebied van integriteit, zoals een VOG of screening. Daarnaast werd, 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 Gedeputeerde Staten tot het verlenen van ontheffing over mag gaan. Uit de gesprekken kwam naar voren dat dit tot onduidelijkheid leidt bij provincies.

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. Uit gesprekken komt naar voren dat er onduidelijkheid is over wanneer sprake is van een dergelijke aangelegenheid. Überhaupt bleek 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	Analyse	Concreet voorstel
Behoeft aan (wettelijk) instrumentarium en tools voor burgemeester/cvdK om de bestuurlijke integriteit te bevorderen.	<ul style="list-style-type: none"> • Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers (SIPA). • E-learningmodule integriteit en ondermijning voor raadsleden (NB: module voor Statenleden verschijnt binnenkort). 	We constateren dat er beperkte ondersteuning aanwezig is voor deze wettelijke zorgplicht. Er is grote vraag naar ondersteuning op dit onderwerp. Zowel preventief (integriteitsbevordering) als repressief (handelingsperspectief in geval van een vermoeden van een integriteits-schending). Er zijn veel goede voorbeelden in het land die als input kunnen dienen voor een ondersteuningsproduct. Het is daardoor mogelijk om met relatief beperkte inspanning grote impact te hebben.	<p>Maak een overzicht van <i>good practices</i> over hoe invulling te geven aan de wettelijke zorgplicht van de burgemeester/cvdK op integriteit (zowel repressief als preventief).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Repressief: Hoe om te gaan met een vermoeden van een integriteitsschending • Preventief: Activiteiten gericht op het voorkomen van incidenten op het gebied van integriteit. <p>Een en ander in afstemming met traject: "Burgemeestersagenda"</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Behoeft aan tools en <i>good practices</i> voor bevordering integriteit – 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). • Handleiding basisscan integriteit kandidaat-bestuurders (BZK, 2019). • Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen (BZK, VNG, IPO, UvW, 2016). • Toolkit integriteit (VNG, 2015). • E-learningmodule integriteit en ondermijning. 	Er is al veel ondersteuning aanwezig voor politieke partijen, raadsleden en collegeleden voor bevordering van de integriteit in de werving- en selectiefase en de "benoemingsfase". Relatief weinig aandacht is er voor de periode ná verkiezing/benoeming. Dan gaat het om ondersteuning bij het onder de aandacht houden van integriteit binnen de gemeenteraad en de Staten. Er zijn veel goede voorbeelden in het land hoe dit gedaan kan worden. Met relatieve beperkte inzet (bundeling en ontsluiting) kan een tamelijk groot effect worden bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> • Maak een overzicht van <i>good practices</i> hoe integriteit onder de aandacht te houden binnen raad en college. • Richt een database in van dilemma's/ praktijkvoorbeelden aan de hand waarvan een gesprek over integriteit kan worden gevoerd. • Maak een sjabloon agenda voor raden/colleges over hoe integriteit onder de aandacht te houden tijdens de collegeperiode/raadsperiode (onepager)
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidskader ontheffing verboden handeling 	Ondersteuning niet aanwezig	Deze behoefte leeft breed. Bij verschillende provincies en ook de Rijksoverheid zelf speelt de vraag over hoe om te gaan met ontheffingsaanvragen voor zogenoemde verboden handelingen. In de praktijk blijken provincies hier uiteenlopend mee om te gaan. Er is behoefte aan meer uniformiteit en richting vanuit de Rijksoverheid. Een model beleidskader zou daarbij helpen. Verschillende voorbeelden van beleidskaders zijn aanwezig.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel een model beleidskader voor de beoordeling van ontheffingsaanvragen voor verboden handelingen.

Aanvullende mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning

Mogelijke ondersteuning	Reeds aanwezige ondersteuning	Analyse	Concreet voorstel
<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). E-learningmodule integriteit en ondermijning. 	<p>In genoemde handreiking staat op hoofdlijnen beschreven wat onder een persoonlijk belang dient te worden verstaan. Dit wordt met name uitgelegd in relatie tot het al dan niet deelnemen aan beraadslaging en stemming (art. 28 Gemeentewet).</p> <p>Momenteel ligt er een wetsvoorstel om dit artikel in de Gemeentewet uit te breiden en aan te scherpen. Het ligt voor de hand om ondersteuning te koppelen aan wijziging van dit wetsartikel. Ondersteuning zou zich met name moeten richten op een uitleg van het begrip "Persoonlijk belang"; voorbeelden van situaties waarin sprake kan zijn van belangenverstrengeling en handelingsperspectief.</p>	<p>Scherp de handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeente, provincies en waterschappen aan op het onderdeel "belangenverstrengeling". Koppel dit aan de beoogde wijziging van artikel 28 Gemeentewet/Provinciewet (of breder invoering van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur).</p> <p><i>Een en ander houdt verband met de nieuwe model gedragscode integriteit. Deze verschijnt naar verwachting medio 2020.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid scheppen over geheimhouding(sprocedures) 	<ul style="list-style-type: none"> Circulaire geheimhouding (BZK, 2016). Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen (BZK, VNG, IPO, UvW, 2016). 	<p>In genoemde circulaire zijn regels over geheimhouding opgenomen. Ook in genoemde handreiking zijn hierover bepalingen opgenomen. Desalniettemin leven er veel vragen over dit onderwerp.</p> <p>Voor het thema geheimhouding geldt eveneens dat een wetswijziging in voorbereiding is. Het ligt voor de hand om ondersteuning te koppelen aan wijziging van dit wetsartikel.</p>	<p>Scherp de handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeente, provincies en waterschappen (en de circulaire) aan op het onderdeel "Geheimhouding". Koppel dit aan de beoogde wijzigingen van de Gemeentewet en Provinciewet ten aanzien van geheimhouding (of breder invoering van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur).</p> <p>Besteed met name aandacht aan de verspreiding van de informatie gezien het grote aantal vragen over dit onderwerp.</p> <p><i>Een en ander houdt verband met de nieuwe model gedragscode integriteit. Deze verschijnt naar verwachting medio 2020.</i></p>

Knelpunten in de Wgr en oplossings- richtingen

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk beschrijven we kernachtig de belangrijkste knelpunten die in het onderzoek naar democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking en de regiobijeenkomsten naar voren zijn gekomen.



3.1 Inleiding

De knelpunten met betrekking tot de Wgr concentreren zich rond acht thema's:

1. Weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regeling
2. Raden ervaren beperkte invloed en controle
3. Raadsleden hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te kunnen verdiepen
4. Informatievoorziening aan raden is niet op orde
5. De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij
6. Druk op harmonisatie versus wens behoud couleur locale
7. Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen
8. Uittreding is ingewikkeld

Per knelpunt geven we weer welke oplossingsrichtingen wij zien en tot welke mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning dit leidt. De oplossingsrichtingen bevinden zich in de *sturingslijn* op het niveau van het stelsel. Het gaat dan dus om oplossingsrichtingen die betrekking hebben op ondersteuning (en toerusting) vanuit het Rijk aan de betrokkenen bij interbestuurlijke samenwerking.

Op onderdelen kunnen deze mogelijkheden voor toerusting en ondersteuning met elkaar worden gecombineerd. Zo kan een stappenplan voor evaluatie van interbestuurlijke samenwerking deel uitmaken van een model nota verbonden partijen.

3.2 Knelpunten en oplossingsrichtingen

Tijdens het onderzoek is het niet alleen gegaan over knelpunten, maar ook over oplossingsrichtingen in zowel de *juridische lijn* als de *sturingslijn*. Bij deze oplossingen hebben we onderscheid gemaakt tussen oplossingen op het niveau van de samenwerking en oplossingen op het niveau van het stelsel. Onderstaande tabel vat dit kernachtig samen.

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
I Juridische lijn	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op de juridische vormgeving van samenwerking binnen de kaders die de Wgr biedt.	Oplossingsrichtingen die niet passen binnen het huidig wettelijk kader. Voorwaarde is dat deze oplossingen binnen de kaders van verlengd lokaal bestuur blijven.
I Sturingslijn	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op hoe bestuurskundig wordt gestuurd binnen de juridische vormgeving van de specifieke regeling(en).	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op ondersteuning van het Rijk aan alle betrokkenen bij interbestuurlijke samenwerking.

1

Weerstand tegen de vorm Gemeenschappelijke regeling

Tegen het instellen en het bestaan van een gemeenschappelijke regeling (vaak wordt hiermee bedoeld op het openbaar lichaam) bestaat soms een algemeen bezwaar bij raden. Dit komt vaak voort uit negatieve ervaringen uit het verleden, waardoor de Wgr een negatief imago heeft. Dit uit zich onder andere in de keuze voor privaatrechtelijke samenwerking of in blijvende weerstand tegen de gemeenschappelijke regeling. Deze blijvende weerstand speelt in het bijzonder bij verplichte samenwerking (m.n. Omgevingsdienst, GGD, Veiligheidsregio, inkoop Jeugdzorg).

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Zet de intensieve aandacht voort die er de afgelopen periode richting raden is geweest over de inrichting en het functioneren van samenwerkingsverbanden (in het bijzonder die op basis van de Wgr), het belang van regionale samenwerking en de aard van regionale samenwerking (<i>two level game</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Training raadsleden/griffiers over regionale samenwerking. • Module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers.
Ontwikkel een ondersteuningspakket voor verplichte samenwerkingen met daarin aandacht voor <i>good practices</i> . Daarbij denken wij aan de Omgevingsdienst, Veiligheidsregio, GGD en inkoop van Jeugdzorg.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieformats voor verplichte samenwerkingen. • Dashboards voor verplichte samenwerkingen. • Modellen voor inrichting verplichte samenwerkingen.
Maak expliciet welke voordelen de vorm openbaar lichaam biedt ten opzichte van privaatrechtelijke vormen	<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking waarin de voor- en nadelen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn uitgelegd; mogelijk in de vorm van een infographic met achterliggende informatie. Kan als onderdeel van de model nota verbonden partijen.

2 Raden ervaren beperkte invloed en controle

Deelnemers aan de samenwerking, en in het bijzonder raadsleden, ervaren beperkte mogelijkheden om door middel van kaderstelling invloed uit te oefenen op de samenwerking.

2a. Zienswijzen en moties sorteren onvoldoende effect

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
<p>Ondersteuning van raden bij het zoeken naar afstemming van zienswijzen en moties tussen raden onderling. Er zijn verschillende vormen om deze afstemming vorm te geven en effectief te maken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale raadscommissies. • Gelijktrekken van vergaderdata. • Inrichten van een regionaal informatiesysteem waarop informatie, waaronder (concept) moties en zienswijzen, voor alle raden gelijktijdig toegankelijk is. • Periodieke bijeenkomsten en ontmoetingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menukaart voor onderlinge afstemming met verschillende vormen en praktijkvoorbeelden. • Een model voor een regionaal raadsinformatiesysteem of regionaal digitaal platform.
<p>Het maken van heldere en gelijkluidende afspraken binnen de regio over de omgang met verbonden partijen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een model nota verbonden partijen waarin afspraken staan over de omgang van raad (en college) met regionale samenwerking.

2b. Deelnemers aan de samenwerking zijn ongelijkwaardig

Bij vrijwel alle samenwerkingen is er sprake van ervaren onevenwichtigheid in bestuurlijke verhoudingen tussen de deelnemers. De reden daarvan is ongelijkwaardigheid tussen de deelnemers, die overigens niet altijd terugkomt in de formele verhoudingen. De twee meest voorkomende vormen daarvan zijn:

- Provincie vs. gemeenten
- Kleine gemeenten vs. grote gemeenten

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
<p>Ondersteuning van raden bij het zoeken naar afstemming met andere raden om te komen tot gelijkwaardiger verhoudingen binnen de samenwerking.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menukaart voor onderlinge afstemming met verschillende vormen en praktijkvoorbeelden. • Een model voor een regionaal raadsinformatiesysteem of regionaal digitaal platform. • Aandacht voor (on)gelijkwaardige verhoudingen en goede praktijkvoorbeelden van hoe hiermee om te gaan in trainingen en online opleidingstool.

2c. Raden hebben onvoldoende zicht op de samenwerking

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Raden en colleges ondersteunen bij het (periodiek) evalueren van samenwerkingsverbanden.	<ul style="list-style-type: none"> • Stappenplan evaluatie samenwerking • Wanneer evalueren? • Hoe inhoudelijk aanpakken? • Hoe procesmatig aanpakken?
Raadsleden en griffiers ondersteunen bij betere invulling van hun controlerende rol ten aanzien van de samenwerking. Het gaat over het onder de aandacht brengen van de verschillende mogelijkheden, maar ook om training van vaardigheden.	<ul style="list-style-type: none"> • Training raadsleden/griffiers over regionale samenwerking • Module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers
Collegeleden en samenwerkingsverbanden beter ondersteunen in het maken van verbinding met de gemeenteraden.	<ul style="list-style-type: none"> • Workshop collegeleden/medewerkers samenwerkingsverbanden over samenspel met de raad.

3 Raadsleden hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te kunnen verdiepen

Raadsleden geven aan onvoldoende tijd te hebben om zich goed in samenwerkingsverbanden te kunnen verdiepen en hierin hun rol te pakken, zowel wat betreft controle als kaderstelling. Dit heeft met name impact op de throughputlegitimiteit. Oorzaken zijn de veelheid aan samenwerkingsverbanden, de complexiteit van dossiers, een gebrek aan kennis over interbestuurlijke samenwerking en de gelimiteerde tijd die raadsleden beschikbaar hebben voor hun werkzaamheden. Het gevolg hiervan is dat zij afstand ervaren tot de samenwerking.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Raden ondersteunen bij het opstellen van een nota verbonden partijen met spelregels en afspraken over hoe om te gaan met verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Een model nota verbonden partijen waarin afspraken staan over de omgang van de raad met regionale samenwerking.
Raden ondersteunen bij het opstellen van een risicoprofiel, zodat de raad kan prioriteren aan welke samenwerkingen hij de meeste aandacht kan/wil geven.	<ul style="list-style-type: none"> • Model voor risico-inventarisatie (als onderdeel van een model nota verbonden partijen).
Raden inspireren om op efficiënte wijze te sturen op samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van raadsrapporteurs die een specifieke samenwerking monitoren en hierover politiek-neutraal rapporteren aan hun collega's.	<ul style="list-style-type: none"> • Inventariseren van goede voorbeelden (o.a. raadsrapporteurs) en hier aandacht aan besteden in training voor raadsleden/griffiers
Griffiers ondersteunen bij het faciliteren van raadsleden door samenwerkingsdossiers behapbaar te maken.	<ul style="list-style-type: none"> • Leergang voor griffiers over grip op regionale samenwerking
Ontwikkelen van deskundigheid en rollen van raadsleden, griffiers, collegeleden en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Training raadsleden over werking Wgr, informele samenwerking, kaderstelling/controle • Training/ondersteuning van bestuurders in samenspel raad, terugkoppeling, etc. • Module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers

4 Informatievoorziening aan raden is niet op orde

Vaak is de informatievoorziening aan raden niet goed op orde. Uit het onderzoek komen knelpunten naar voren ten aanzien van de kwantiteit/volledigheid, kwaliteit, timing en vorm van de informatie.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Het ontwikkelen van standaarden voor informatievoorziening. Zowel voor kadernota, (concept)begroting en jaarrekening als voor voortgangsinformatie.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelformats/dashboards informatievoorziening. <ul style="list-style-type: none"> - Bij verplichte samenwerkingen - Bij samenwerking op het sociale domein - Bij samenwerking in het kader van de RES
Raden ondersteunen bij het maken van afspraken over de informatievoorziening.	<ul style="list-style-type: none"> • Model afspraken opnemen in de model nota verbonden partijen.
Ondersteunen bestuurders, griffiers en samenwerkingen bij verbeteren informatiestroom. En ondersteunen van raadsleden bij beter articuleren informatiebehoefte.	<ul style="list-style-type: none"> • Training raadsleden/griffiers over regionale samenwerking • Module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers • Training/ondersteuning van bestuurders in samenspel raad, terugkoppeling, etc. • Training/ondersteuning van samenwerkingen bij het verbeteren van de informatievoorziening

5 De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij

Raadsleden geven aan dat interbestuurlijke samenwerking ver af staat van burgers en maatschappelijke partijen. Vaak zijn deze niet op de hoogte van het doel en de taken van het samenwerkingsverband. Ook hebben ze onvoldoende ruimte om directe invloed te kunnen uitoefenen op de samenwerking. Ditzelfde geldt voor raadsleden voor wie het lastig is de wensen vanuit burgers en maatschappij te vertalen richting samenwerking. Dit knelpunt zit dus specifiek op inputlegitimiteit.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Ondersteun raadsleden, bestuurders en samenwerkingsverbanden bij het beter betrekken van de burgers, maatschappelijke partijen en ondernemers bij de besluitvorming op regionaal niveau.	<ul style="list-style-type: none"> • Menukaart met manieren om betrokkenheid te vergroten bij besluitvorming op regionaal niveau. Per vorm goede voorbeelden (<i>good practices</i>) noemen: <ul style="list-style-type: none"> - Klankbordgroep burgers - Regionale cliëntenraad - Regionaal inspraakrecht - Bestuurscommissie met maatschappelijke partijen / economische partijen - Adviescommissies - Vormgeving debat triple helix - Themabijeenkomsten

6 Druk op harmonisatie versus wens behoud *couleur locale*

Vanuit de wens om effectief en efficiënt te opereren, ervaren raadsleden dat vanuit de samenwerking druk wordt uitgeoefend om beleid te harmoniseren. Dit strookt vaak niet met de wens om zoveel mogelijk *couleur locale* te behouden. Deze druk op harmonisatie komt voort uit de wens van het samenwerkingsverband om efficiënt te opereren – vaak ingegeven door een taakstelling vanuit de deelnemers zelf.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Evalueer periodiek en besteed daarin aandacht aan het behoud van <i>couleur locale</i> .	<ul style="list-style-type: none"> Een stappenplan voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden (mede ingegeven door voorgestelde wetswijziging Wgr op dit punt).
Inzicht verschaffen in de wijze waarop <i>couleur locale</i> geborgd wordt in de samenwerking maar ook in de kosten die daar tegenover staan.	<ul style="list-style-type: none"> Verwerken in standaard informatieformats.

7 Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen

Binnen gemeenschappelijke regelingen komen tal van gremia voor die geen formeel wettelijke basis hebben. Daarbij kan gedacht worden aan een regionaal platform, portefeuillehoudersoverleg, opdrachtgeversoverleg, agendacommissie of een regionaad. Dit zorgt onder deelnemers voor verwarring over de taken en verantwoordelijkheden van deze gremia, in het bijzonder in relatie tot de formele organen als het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Ook van die organen is voor raadsleden vaak onduidelijk wat hun rol en verantwoordelijkheid is.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Maak aan betrokkenen duidelijk welke gremia wettelijk verankerd zijn, welke gremia hun basis in de gemeenschappelijke regeling (of convenant) hebben of welke gremia geen enkele formele basis hebben.	<ul style="list-style-type: none"> Training raadsleden/griffiers over regionale samenwerking Module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers
Besteed hierbij aandacht aan samenwerkingen die niet zijn vormgegeven op basis van de Wgr.	

8 Uittreding is ingewikkeld

Zowel raadsleden als bestuurders geven aan dat het ingewikkeld is om uit een samenwerking te treden. Hierover zijn vaak zeer beperkte afspraken gemaakt. Omdat arbeidscontracten en contracten met externe partijen doorlopen (en op verschillende momenten aflopen), zijn de kosten van uittreding hoog en niet transparant.

Oplossingsrichting	Mogelijkheden toerusting/ondersteuning
Ondersteun betrokkenen bij het formuleren van goede afspraken over uittreding.	<ul style="list-style-type: none"> Sjabloon met afspraken over uittreding. <ul style="list-style-type: none"> Inhoudelijk afspraken en procesafspraken
Zorg voor een periodieke evaluatie van de samenwerking. Besteed daarin tevens aandacht aan de afspraken over uittreding.	<ul style="list-style-type: none"> Een stappenplan voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden (mede ingegeven door voorgestelde wetswijziging Wgr op dit punt).

Toerusting en ondersteuning

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk maken we een vertaling van de gesignaleerde knelpunten in de Gemeentewet, Provinciewet en Wgr naar de ondersteuningsbehoefte. We starten met een korte beschouwing van de ondersteuning die al bestaat of reeds wordt ontwikkeld. Een uitgebreide beschrijving hiervan is opgenomen in bijlage 2. Vervolgens formuleren we een aantal uitgangspunten voor de te ontwikkelen ondersteuning. Van daaruit komen we vervolgens tot een analyse van benodigde ondersteuning en toerusting.



4.1 Analyse bestaande ondersteuning en aanpalende trajecten

Er bestaat al een scala aan ondersteuning en toerusting en er worden nieuwe producten ontwikkeld. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen waarin per thema de meest relevante toerusting en ondersteuning is weergegeven. Wat ons opvalt:

- **Er is al veel ondersteuning aanwezig.** Er zijn handreikingen, handleidingen, modelverordeningen, modelinstructies, circulaire, notities, trainingen, leerkringen, animaties, e-modules en ondersteuningsteams.
- **Ondersteuning richt zich met name op raads- en Statenleden en griffiers,** en in mindere mate op collegeleden, burgemeesters en cvdK's. Ondersteuning aan bestuurders is meer gericht op inhoudelijke kennis, en minder op vaardigheden.
- **Verschillende partijen ontwikkelen ondersteuning, waarbij BZK vaak als (co-)financier optreedt.** Veel van de ondersteuning is ontwikkeld door BZK zelf, vaak in samenwerking met de VNG en het IPO. Ook de beroepsverenigingen (VvG, Vereniging voor Raadsleden, Statenlid.nu, het Nederlands Genootschap Burgemeesters en de wethoudersvereniging) hebben veel ondersteuning en toerusting ontwikkeld.
- **De ondersteuning wordt gewaardeerd, maar is bij een deel van de gemeenten en provincies niet bekend.** Waar bekend, maken gemeenten en provincies dankbaar gebruik van de ondersteuning. In de gesprekken bleek echter dat een deel van de ambtenaren en politici is niet bekend met de aanwezige ondersteuning.
- **Er is behoefte aan betere ontsluiting.** De ondersteuning en toerusting is ondergebracht in verschillende online databases en wordt ontwikkeld in het kader van uiteenlopende programma's. Het ontbreekt aan één integrale database waarin alle ondersteuning en toerusting eenvoudig te vinden is.

4.2 Analyse uitgangspunten toerusting en ondersteuning

Op basis van de literatuurstudie en gesprekken komen we tot de volgende uitgangspunten voor de te ontwikkelen toerusting en ondersteuning:

1. Het ondersteuningspakket is niet uitputtend

Het doel van dit traject is niet om voor alle knelpunten ondersteuning te ontwikkelen. BZK heeft, met andere woorden, niet de ambitie om uitputtend te zijn. Het is de bedoeling om toerusting en ondersteuning te bieden op die onderdelen waar Gemeentewet, Provinciewet en/of Wgr zodanig knellen dat de legitimiteit van besluitvorming onder druk komt te staan of dat gemeenten en provincies er onvoldoende in slagen hun opgaven te realiseren.

2. In het ondersteuningspakket moet aandacht zijn voor maatwerk

Gemeenten en provincies hebben veelal te kampen met dezelfde knelpunten, maar die zijn zowel tussen gemeenten en provincies als tussen provincies en gemeenten onderling sterk verschillend. De ervaren problematiek is sterk afhankelijk van de lokale (en regionale) situatie en schaalniveau. Deze verschillen worden onder andere veroorzaakt door de omvang van de gemeente, het type vraagstukken en de bestuurscultuur. Ook in het profiel, de ontwikkeling en het niveau van ondersteuning van raads- en Statenleden en bestuurders zijn er (grote) verschillen. Sommigen kunnen gebruik maken van ondersteuning vanuit het partijnetwerk (landelijke partijen); voor leden van lokale partijen geldt dit niet. Er is bovendien sprake van een groot verschil in senioriteit en ervaring. Het ondersteuningspakket moet daarom geen one-size-fits-all aanpak zijn, maar aansluiten bij deze variëteit en lokaal maatwerk bieden.

3. Het ondersteuningspakket legt gemeenten en provincies geen verplichting op

De te ontwikkelen toerusting en ondersteuning moet gemeenten en provincies helpen om, indien gewenst, de ruimte in de Gemeentewet, Provinciewet en/of Wgr beter te benutten. Er gaat geen verplichtende werking uit van de ondersteuning; gemeenten en provincies kunnen autonoom beslissen of en hoe ze invulling geven aan de bestaande ruimte.

4. Presentatie is net zo belangrijk als inhoud

Vanzelfsprekend moet de inhoud van het ondersteuningspakket kwalitatief aan de maat zijn. Om ervoor te zorgen dat gemeenten en provincies daadwerkelijk gebruik maken van de ontwikkelde producten, is het echter van even groot belang dat de wijze van presenteren (vorm, omvang, abstractieniveau) aansluit bij de wensen van de doelgroep.

5. De timing van de inzet van ondersteuning is bepalend voor het effect

Naast inhoud en presentatie van het ondersteuningspakket, is de timing van de inzet bepalend voor het effect dat de producten kunnen sorteren. Sommige ondersteuning zal zien op basiskennis en -competenties. Het is logisch om deze ondersteuning aan te bieden aan het begin van een raads- of Statenperiode. Andere ondersteuning zal meer verdiepend van aard zijn en/of betrekking hebben op specifieke vraagstukken.

6. De ontsluiting en het beheer van het ondersteuningspakket moet worden belegd

Er is al veel ondersteuning aanwezig, maar deze ondersteuning is niet goed ontsloten. Bij het ontwikkelen van nieuwe producten is het van belang om aan de voorkant afspraken te maken over de wijze van ontsluiten en het beheer (up to date houden). Ditzelfde geldt voor de ontsluiting van bestaande ondersteuning/toerusting. Met het updaten, toegankelijk maken en actief presenteren van reeds aanwezige ondersteuning kan al veel winst worden geboekt.

7. Een goede balans tussen versterking van het stelsel en techniek

Er is een groot aantal knelpunten opgehaald. Van knelpunten die raken aan fundamentele aspecten van het stelsel (bijv. rolverdeling raad / college) tot knelpunten die betrekking hebben op meer technische zaken (bijv. onduidelijkheid omtrent procesbesluit). Uit de gesprekken komt naar voren dat betrokkenen het meest geholpen zijn met ondersteuning en toerusting die een bijdrage levert aan versterking van het stelsel. Tegelijkertijd dient er aandacht te zijn voor meer technische knelpunten. In ondersteuning en toerusting dient een balans te worden gevonden te worden tussen technische en meer fundamentele toerusting en ondersteuning.

4.3 Analyse inhoudelijke richting toerusting en ondersteuning

De in de praktijk ervaren knelpunten in de Gemeentewet, Provinciewet en Wgr vinden hun oorzaak in een aantal ingrijpende ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Vanuit het Rijk zijn in de afgelopen jaren diverse taken op gemeenten en provincies afgekomen. Met de **decentralisaties** in het sociaal domein, de opdracht tot een regionale energiestrategie (RES) te komen en de naderende Omgevingswet als meest in het oog springende voorbeelden. Maar ook zijn burgemeester en cvdK door het Rijk verantwoordelijk gesteld voor bevordering van de bestuurlijke integriteit.

Naast de **inhoudelijke complexiteit** van deze opgaven, dwingt het gemeenten en provincies op **verschillende schaalniveaus te acteren**. In de regio werken gemeenten en provincies, al dan niet op basis van de Wgr, samen om hun uitvoerings- of strategische kracht te versterken. Binnengemeentelijk wordt gezocht naar vormen van **participatie** om inwoners, bedrijven en organisaties te betrekken bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Dit leidt tot een spagaat tussen enerzijds efficiency en effectiviteit van (regionaal) beleid, en anderzijds gelegitimeerde besluitvorming en ruimte voor maatwerk.

De druk op decentrale overheden neemt dus toe, maar ze zijn onvoldoende geëquipeerd om hiermee om te gaan. Dit geldt in het bijzonder voor raads- en Statenleden, die **onvoldoende tijd** en **te beperkte ondersteuning** ervaren om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed te kunnen uitoefenen. De **versplintering van het politieke landschap** en de **toegenomen politiek-maatschappelijke aandacht voor integriteit** maakt het voor raads- en Statenleden, maar ook voor bestuurders en ambtenaren, nog ingewikkelder om hun werk goed te doen.

Deze ontwikkelingen leiden tot wezenlijke (en relatief nieuwe) knelpunten waarop behoefte is aan toerusting en ondersteuning van gemeenten en provincies. Concreet betekent dit dat de ondersteuningsaanpak zich moet richten op:

Gemeentewet/Provinciewet

- Het versterken van de positie (kennis/competenties) van raadsleden, griffiers, bestuurders en ambtenaren
 - Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
 - (Rechts)positie
 - Vormgeven van het besluitvormingsproces
- Ondersteuning bij binnengemeentelijke decentralisatie
- Ondersteuning bij de omgang met integriteit en weerbaarheid

Wgr (incl. informele samenwerking)

- Het vergroten van grip op samenwerking:
 - Informeel (meervoudig lokale besluitvormingsprocessen)
 - Privaatrechtelijk
 - Publiekrechtelijk (Wgr)

4.4 Conclusies: Integrale versterking van het stelsel langs drie lijnen

Vanuit de analyse van de in de praktijk ervaren knelpunten, de onderliggende oorzaken ervan en de behoefte aan ondersteuning en toerusting, komen we tot een integrale ondersteuningsaanpak langs drie lijnen:

1. Kennisontwikkeling; techniek op orde (generieke ondersteuning)
2. Lokaal en regionaal leren (maatwerkondersteuning)
3. Goede ontsluiting

De ondersteuning in lijnen 1 en 2 ziet op het stimuleren en faciliteren van het *systematisch leren* door gemeenten en provincies: het expliciet ontwikkelen van kennis, vaardigheden en houding en gedrag om de ervaren knelpunten (beter) het hoofd te kunnen bieden. Bij het vormgeven van leerprocessen zijn allerlei keuzes te maken. Hier gaan we in bijlage 1 nader op in. Wij menen dat de knelpunten vragen om het stimuleren van:

- **Eerste orde leren:** het oplossen van problemen die zich op dat moment voordoen, binnen de bestaande kaders/perspectieven. Hiervoor is het nodig om de techniek op orde te hebben d.m.v. generieke ondersteuning als factsheets, handreikingen, modellen e.d. (lijn 1).
- **Tweede orde leren:** reflectie op de onderliggende oorzaken van het probleem en bijstelling van de bestaande kaders/perspectieven. Dit vraagt om gezamenlijke leertrajecten op basis van maatwerk (lijn 2).

We werken de drie lijnen van de ondersteuningsaanpak hieronder uit in concrete producten.

1 Kennisontwikkeling; techniek op orde (generieke ondersteuning)

Uit het onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren die zien op de toepassing van de Gemeentewet, Provinciewet of Wgr en waarvoor nog geen concrete ondersteuning aanwezig is. Onderstaand doen wij per inhoudelijk prioritair thema (zie paragraaf 4.3) een voorstel voor te ontwikkelen ondersteuning, op basis van de afweging tussen (a) de impact van de ondersteuning op het knelpunt/de knelpunten, (b) de schaalbaarheid

van de ondersteuning en (c) de inspanning die nodig is om de ondersteuning te ontwikkelen.

Gemeentewet/Provinciewet

Versterken van de positie (kennis/competenties) van raadsleden, griffiers, bestuurders en ambtenaren

- Herijk de modelinstructies voor de gemeentesecretaris en de griffier, i.s.m. de VGS, VvG en “het veld”.
- Maak een overzicht van mogelijkheden tot ondersteuning van raadsleden, vanuit de griffie en middels ambtelijke bijstand.

Ondersteunen bij binnengemeentelijke decentralisatie

- Ontwikkel een handreiking voor binnengemeentelijke decentralisatie.

Ondersteunen bij de omgang met integriteit en weerbaarheid

- Maak een overzicht van good practices over hoe invulling te geven aan de wettelijke zorgplicht van de burgemeester/cvdK op integriteit (zowel repressief als preventief).
- Ontwikkel een sjabloon agenda voor raden/Staten en colleges over hoe integriteit onder de aandacht te houden tijdens de collegeperiode/raadsperiode. Ondersteun deze met een uitgebreide database van dilemma's/praktijkvoorbeelden aan de hand waarvan een gesprek over integriteit kan worden gevoerd.
- Scherp de handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen aan op de onderdelen “belangenverstrengeling” en “geheimhouding”. En overweeg daarin bovengenoemde sjabloon agenda op te nemen.
- Ontwikkel een model beleidskader voor de beoordeling van ontheffingsaanvragen voor verboden handelingen.

Wet gemeenschappelijke regelingen (incl. informele samenwerking)

Vergroten van grip op regionale samenwerking

- Maak een “governance code samenwerking”. Werk daarin een aantal modelarrangementen voor samenwerking uit, onderscheiden naar verschillende typen samenwerking.
- Ontwikkel een module over regionale samenwerking binnen de online opleidingstool van de Vereniging voor raadsleden/Statenleden/griffiers.

- Ontwikkel een model nota verbonden partijen waarin afspraken staan over de omgang van raad/Staten (en college) met regionale samenwerking. Neem informele samenwerking hierin mee.
- Ontwikkel modelformats t.b.v. betere informatievoorziening. Richt daarbij in eerste instantie op verplichte samenwerking, het sociaal domein en samenwerking in het kader van de RES.
- Ontwikkel een menukaart met manieren om betrokkenheid te vergroten bij besluitvorming op regionaal niveau, incl. good practices.
- Ontwikkel een menukaart voor onderlinge afstemming tussen raden, met verschillende vormen en praktijkvoorbeelden (neem daarin het onderwerp regionaal raadsinformatiesysteem mee).

2

Lokaal en regionaal leren (maatwerk)

Om daadwerkelijk te komen tot versterking van de lokale en regionale democratie kan niet worden volstaan met het ontwikkelen van generieke ondersteuning. Om als raad/Staten, gemeente/provincie of regio te komen tot een gedeeld handelingsperspectief, is het cruciaal dat er een gezamenlijk leerproces ontstaat. De te ontwikkelen ondersteuning in deze lijn ziet op het stimuleren en faciliteren van deze lokale en regionale leerprocessen. Gezamenlijk leren vraagt om maatwerk. Immers, elke raad/Staten, gemeente en regio kent zijn eigen bestuurscultuur, niveau, wensen en behoeften.

Aanvullende maatwerkproducten gericht op leren, zoals geschetst in hoofdstukken 2 en 3, zijn:

- Ontwikkeltraject ‘Goed Lokaal Samenspel’ tussen raad/Staten en college, met specifiek aandacht voor de rollen van burgemeester/cvdK en griffier (per gemeente/provincie);
 - Het programma Democratie in Actie biedt reeds maatwerkondersteuning in gemeenten. Het ligt dan ook voor de hand om als BZK de activiteiten onder dit programma actief te (blijven) uitdragen en ondersteunen.
- Ontwikkeltraject ‘Goed Regionaal Samenspel’ tussen de raden/Staten, colleges en samenwerkingsverbanden: naar analogie van ‘Goed Lokaal Samenspel’. Gezien de knelpunten en geschetste mogelijkheden voor ondersteuning is eenzelfde type maatwerkprogramma, gericht op alle betrokkenen, noodzakelijk.

3 Goede ontsluiting

Er valt enorme winst te boeken in een betere ontsluiting van bestaande ondersteuning. Er is behoefte aan één integrale database waar alle ondersteuning voor politici, bestuurders en ambtenaren is te raadplegen. Dan gaat het zowel om “papieren ondersteuning” (factsheets, handreikingen e.d.) als onlinetools en het bestaande trainingsaanbod.

Bij het inrichten van deze database dient alle bestaande ondersteuning te worden geïnventariseerd en beoordeeld op actualiteit en toepasbaarheid. Ook dient een governance structuur te worden opgezet voor het beheer van deze database. Het ligt voor de hand dat BZK, koepels en beroeps- en belangenverenigingen daarin participeren.



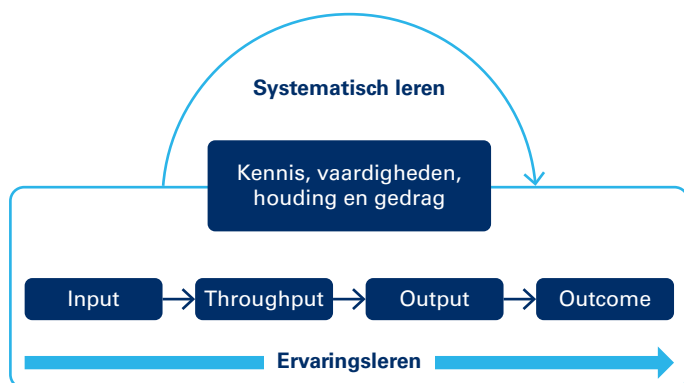
Bijlage 1: Stimuleren en faciliteren van leerprocessen

Bij het ontwikkelen van bovengenoemde leerlijnen uit het ondersteuningspakket is de centrale vraag, hoe het leren het beste te stimuleren.

Leren gaat over het ontwikkelen van (en de omgang met) kennis, vaardigheden en houding en gedrag. We onderscheiden verschillende vormen van leren:

- **Ervaringsleren.** Ervaringsleren gebeurt veelal onbewust. De betrokkenen binnen een gemeente of provincie doorlopen continue processen met elkaar en met externe stakeholders. Als gevolg van de ontwikkelingen die zich gedurende die processen voordoen, leren de betrokkenen (onbewust) van en met elkaar.
- **Systematisch leren.** Het te ontwikkelen ondersteuningspakket moet bijdragen aan het systematisch leren van gemeenten en provincies: het expliciet ontwikkelen van kennis, vaardigheden en houding en gedrag om de ervaren knelpunten (beter) het hoofd te kunnen bieden.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Het ondersteuningspakket kan bovendien verschillende aangrijpingspunten hebben:

- **Doelgroepen.** De toerusting en ondersteuning kan gericht zijn op specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld raads- en Statenleden, griffiers, wethouders of burgemeesters. Dit is relevant wanneer het knelpunt een specifieke doelgroep aangaat, zoals bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit door de burgemeester/cvdK of het versterken van de rechtspositie van bestuurders. Bij de ontwikkeling van ondersteuning voor specifieke doelgroepen moet goed worden aangesloten op de producten die door de beroepsverenigingen worden aangeboden.
 - *Voorbeeld van een bestaand product: digitale leeromgeving raadsleden*
- **Organisaties.** De toerusting en ondersteuning kan gericht zijn op een gemeente of provincie. In dat geval staat het samenspel tussen de verschillende betrokkenen centraal. Dit is relevant wanneer het knelpunt vraagt om ontwikkeling van kennis, vaardigheden, houding en gedrag van meerdere actoren. Een voorbeeld is het versterken van de kaderstellende rol van de raad, waar zowel raad als college, griffier en ambtelijke organisatie een rol in spelen.
 - *Voorbeeld van een bestaand product: werkgroep lokale rekenkamers die gesprekken voerde met burgemeester, griffier, raadsleden en rekenkamerleden binnen een gemeente (afgerond)*
- **Doelgroepen binnen een organisatie.** De toerusting en ondersteuning kan gericht zijn op een specifieke doelgroep binnen een gemeente, provincie of samenwerkingsverband. Dit is relevant wanneer het knelpunt een groep betrokken binnen een gemeente raakt, zoals een gemeenteraad die het proces van binnengemeentelijke decentralisatie beter wil inrichten.
 - *Voorbeeld van een bestaand product: workshops grip op samenwerking voor raadsleden van een of meerdere gemeenten.*

Afhankelijk van het aangrijpingspunt van de toerusting en ondersteuning, is het mogelijk om te differentiëren:

- **Tussen individuen.** Binnen doelgroepen zitten grote verschillen tussen individuen. Als het gaat om de mate van ervaring, maar bijvoorbeeld ook, in het geval van raads- en Statenleden, of zij vanuit hun partijlidmaatschap wel of geen ondersteuning krijgen (landelijke versus lokale partijen).
- **Tussen organisaties.** Er zijn grote verschillen tussen gemeenten/provincies, bijvoorbeeld als het gaat om omvang (inwoners, oppervlakte, aantal kernen), ligging (stedelijk of ruraal) en bestuurscultuur. Dit leidt tot een ander type opgaven en een andere ervaring van knelpunten.

Inzicht in de specifieke situatie van het individu/de organisatie is nodig om de ondersteuning met de juiste diepgang aan te bieden.

Tot slot zijn er verschillende niveaus te onderscheiden waarop iemand kan leren. Deze niveaus hebben betrekking op de manier van leren, het toepassingsgebied en de beoogde resultaten:

- **Eerste orde leren.** Dit leerniveau gaat over het oplossen van problemen die zich op dat moment voordoen, binnen de bestaande kaders/perspectieven. Bepaalde typen leerinstrumenten kunnen hierbij behulpzaam zijn, zoals handreikingen of e-learning modules over een specifiek onderwerp.
- **Tweede orde leren.** Op dit leerniveau ziet niet alleen op het oplossen van een concreet probleem, maar ook om reflectie op de onderliggende oorzaken van het probleem en bijstelling van de bestaande kaders/perspectieven. Leerinstrumenten als intervisie, trainingen of visitaties sluiten aan bij tweede orde leren.

Bij het ontwikkelen van het ondersteuningspakket is het van belang om steeds de vraag te stellen, welk type leren we willen stimuleren om de knelpunten te ondervangen:

1. Ziet de ondersteuning op het stimuleren van ervaringsleren, van systematisch leren, of op beiden?
2. Ziet de ondersteuning op een specifieke doelgroep, op een individuele organisatie of op een doelgroep binnen een organisatie?
3. Wat zijn de karakteristieken van de individuen en organisaties waar de ondersteuning zich op richt?
4. Is er sprake van eerste of tweede orde leren?



Bijlage 2: Toerusting en ondersteuning, bestaand en reeds in ontwikkeling

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	BZK	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	Ontwikkeltraject 'Aan de slag met persoonlijk opleidings- en ondersteuningsbudget voor raadsleden'	Raadsleden, griffiers	Democratie in Actie	Ontwikkeltraject	Doorlopend
Rol raadslid	Ontwikkeltraject 'Spelregels voor democratische processen'. Helderheid over vragen als: Hoe organiseer je anno 2018 een goed democratisch proces met zicht op het gehele speelveld, duidelijke spelregels, duidelijkheid over rollen en beïnvloedingsmomenten, etc.?	Raadsleden, griffiers, ambtenaren	Democratie in Actie	Ontwikkeltraject	Doorlopend
Rol raadslid, rol griffier	Goede raad voor een sterke gemeenteraad	Raadsleden, griffiers	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

Categorie	Wat	Doelgroep	Van	Type ondersteuning	Jaar / looptijd
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
Reglement van orde	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	
Geheimhouding	Circulaire geheimhouding	Raadsleden, college, burgemeesters, griffiers, secretarissen	BZK	Circulaire	2016
Benoeming burgemeester	Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeesters	Raadsleden, griffiers	BZK	Circulaire	2017
Rol raadslid en inwoner besluitvorming omtrent energietransitie	Focus op het versterken van de positie van volksvertegenwoordigers en inwoners in de besluitvormingsprocessen in enerzijds de Regionale energiestrategie en anderzijds de aardgasvrije wijken.	Raadsleden	Democratie in Actie	Training en brochures	Doorlopend
Rol raadslid besluitvorming in Gronings aardbevingsgebied	Versterken van de positie van volksvertegenwoordigers en die van inwoners in de besluitvormingsprocessen in het Gronings aardbevingsgebied.	Raadsleden, griffiers	Democratie in Actie	Maatwerktraject	Doorlopend
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	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
Participatie	Handreiking: Eerste hulp bij overheidsparticipatie	Raadsleden, ambtenaren	Democratie in Actie	Handreiking	2017
Uitdaagrecht	Nadere uitwerking van het Right to Challenge en stimuleren van onderling leren. Doel: stijging van het aantal gemeenten (en provincies) dat inwoners de mogelijkheid biedt taken uit te dagen.	Gemeenten, colleges, raadsleden, griffiers en ambtenaren	Democratie in Actie	Diverse handreikingen, alsmede de ontwikkeling van een model Participatieverordening, maar ook het concreet ondersteunen van gemeenten bij het implementeren van het Right to Challenge binnen hun gemeente.	Doorlopend

Categorie	Wat	Doelgroep	Van	Type ondersteuning	Jaar / looptijd
Digitale participatie	Versterking lokale digitale democratie Stimuleren/faciliteren van testen en onderzoeken van digitale participatiemiddelen Opschalen van digitale participatiemiddelen die binnen de G5 zijn ontwikkeld Forceren van een doorbraak om het laagdrempelig toegankelijk en herbruikbaar te maken van de informatie binnen het democratisch proces Vergroten van het aantal gemeenten dat de open raadsinformatiestandaard gebruikt	Raadsleden, griffiers	Democratie in Actie	Kennisnetwerk, summer school	Doorlopend
Samenwerking					
Oprichting rechtsvorm	Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden	Colleges, raden	BZK	Handreiking	2015
Integriteit en weerbaarheid					
Integriteit en weerbaarheid	Handreiking integriteit politieke ambtsdragers	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 (o.a. SIPA)	Raadsleden, bestuurders	BZK	Ondersteuningsnetwerk	2018
Integriteit en weerbaarheid	Handreiking 'Onderzoek naar integriteitsschending'	Overheidsorganisaties	AKD-advocaten	Handreiking	2019
Integriteit en weerbaarheid	E-learningmodule integriteit en ondermijning: https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbarebestuur/producten-en-diensten/nieuw-toolkit-democratische-weerbaarheid-voor-politieke-ambtsdragers	Burgemeester, wethouders, raadsleden, griffiers	BZK	E-learning	2019
(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 griffier	Handreiking (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur	Griffiers, raadsleden	VNG	Handreiking	2010
Rechtspositie griffier	De (rechts)positie van de griffier	Griffiers, raadsleden	VvG	Handreiking	2018
Rechtspositie wethouder/gedeputeerde	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.politiekambtsdragers.nl	Raadsleden, burgemeesters, colleges, griffiers, secretaris	BZK	Informatiepunt	2019
Algemeen	Quickscan lokale democratie, gevolgd door maatwerkbegeleiding, met als doel om te komen tot een verbeterplan voor de eigen democratie	Gemeenteraad, wethouders, ambtelijke organisatie	Democratie in Actie	Quickscan + maatwerk-begeleiding	Doorlopend
Overig	Notitie tussentijdse ontbinding gemeenteraad		BZK	Notitie	2000

Aanpalende trajecten

Naast de aanwezige ondersteuning en toerusting, wordt er door het ministerie van BZK nieuwe ondersteuning ontwikkeld.

Bovendien lopen er een aantal relevante wetgevingstrajecten:

Categorie	Wat	Doelgroep	Van	Type ondersteuning	Planning
Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden					
Rol burgemeester	<p>Burgemeesteragenda voor de toekomst van het ambt. Daarbij is het van belang dat de rol en positie van de burgemeester niet als geïsoleerd vraagstuk wordt gezien, maar in de bredere context van het lokaal bestuur. Dit mede naar aanleiding van de toezegging te reflecteren op het evenwicht in de taken en bevoegdheden van de burgemeester.</p> <p>Een van de thema's is ondersteuning. Dat is breed ingestoken en kan gaan over specifieke terreinen of vaardigheden (zoals het betrekken van de raad bij de eigenstandige bevoegdheden).</p>	Burgemeester	BZK	Nog in ontwikkeling	De brief over de contouren van die agenda zal eind januari 2020 verschijnen.
Rol burgemeester	<p>Handreiking: Escalatieladder bestuurlijke probleemgemeenten. Handvatten bieden hoe om te gaan met bestuurlijke problemen in de gemeente.</p>	Burgemeester	BZK	Handreiking	Onderdeel van brief aan TK over burgemeestersagenda, te verschijnen medio feb 2020. Zal vervolgens worden verspreid onder de doelgroep.
Rol griffier	<p>Professionaliserings-agenda griffiers. Impuls geven aan scholing en professionalisering van griffiers middels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investeren in scholingsaanbod • Investeren in collegiaal leren • Investeren in praktijkgericht leren in eigen huis • Investeren in een op leren gerichte omgeving • Investeren in samenwerking met onze strategische partners 	Griffiers	VvG	Uitvoerings-agenda wordt nu ontwikkeld	2019-2022
Controle	<p>Inspiratiekaders lokale rekenkamer. Handvatten bieden voor de gemeenteraad bij de invulling van het instrument rekenkamer. Onderwerpen: professionele relatie raad-rekenkamer; passend rekenkamerbudget; samenwerking.</p>	Raadsleden, griffiers, rekenkamers	BZK	Inspiratiekader	Publicatie in Q2 2020
Controle	<p>Training 'Om de controle van de raad' (rollenspel en casus). Gemeenteraden en griffiers inzicht geven in de effectiviteit van het raadsinstrumentarium; hoe en wanneer toe te passen</p>	Raadsleden, griffiers	BZK	Training	Nog niet bekend

Category	Wat	Doelgroep	Van	Type ondersteuning	Planning
Participatie					
Participatie	<p>Onderzoek Kernendemocratie, en uiteindelijk een kennis- en leeraanbod</p> <p>Veel gemeenten zoeken naar manieren om de verbinding met hun kern(en) te behouden of te verbeteren. Deze zoektocht plaatsen wij in de context van bestuurlijke schaalvergroting. Door gemeentelijke herindelingen is het aantal gemeenten sinds 1980 meer dan gehalveerd en ook vindt er meer intensieve samenwerking op regionaal niveau plaats. Tegelijkertijd kennen gemeenten ook krachtige gemeenschappen en willen inwoners (en gemeenten) de identiteit van hun kern(en) behouden. Dit betekent dat het proces van schaalvergroting en schaalverkleining naast elkaar bestaan. Doel is om zicht te krijgen in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin vormen van kernendemocratie het beste de effectiviteit en het draagvlak kunnen borgen om de maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, en • De ondersteuningsbehoefte van gemeenten op het vlak van kernendemocratie. 	Raadsleden, griffiers	BZK en Berenschot	Onderzoek	Publicatie in zomer 2020
Participatie	<p>Wetsvoorstel participatie op decentraal niveau Doel is dat elke gemeenteraad/Staten voor zijn gemeente/provincie expliciet maakt op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces in een participatieverordening. Voorgesteld wordt in de Gemeentewet/Provinciewet op te nemen dat het uitdaagrecht en regels over de feitelijke overname van gemeentelijke/provinciale taken onderdeel kunnen zijn van de voorgestelde participatieverordening.</p> <p>Deze wet stimuleert dat gemeenten/provincies het beleid ten aanzien van de actieve betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht herzien.</p>	Gemeenten/provincies	BZK	Wetgeving	In consultatie tot 14-2-2020 https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening
Integriteit en weerbaarheid					
Integriteit en weerbaarheid	<p>Model gedragscode integriteit (nieuw)</p> <p>De modelgedragscode wordt tegen het licht gehouden in afstemming met de VNG. De gedragscode is bedoeld voor gemeenten om handvatten en afspraken te maken m.b.t. integriteitskwesties. Ook de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers wordt geactualiseerd.</p>	Gemeenten	BZK	Model	Publicatie in december 2020



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 werkkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot