

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Goed openbaar bestuur	4
2.1.	Wat is openbaar bestuur	4
2.2.	Publiek- en privaatrecht.....	5
2.3.	Dimensies van goed openbaar bestuur	5
3.	Gemeentebestuur	7
3.1.	Raad, college en burgemeester	7
3.2.	Gemeenteraad	7
3.3.	College van burgemeester en wethouders	9
3.4.	Burgemeester	9
4.	Beleids- en besluitvormingsproces	11
4.1.	De initiatieffase	11
4.1.1.	<i>Signaleren en agenderen</i>	11
4.1.2.	<i>Formuleren en wegen: de bestuurlijke opdracht</i>	12
4.1.3.	<i>Vraagverheldering</i>	13
4.1.4.	<i>Ambtelijke offerte en opdrachtverstrekking</i>	14
4.1.5.	<i>Procesvoorstel</i>	14
4.1.6.	<i>Plan van aanpak</i>	15
4.2.	De informatie-, opinie- en adviesfase	15
4.2.1.	<i>Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB)</i>	15
4.2.2.	<i>Participatie door betrokken partijen</i>	17
5.	Ambtelijke voorbereiding van besluitvorming	18
5.1.	Ambtelijk vakmanschap	18
5.2.	Het directieteam en de rol van de directeuren	19
6.	Documenten en formats college	20
7.	Het besluitvormingsproces in relatie tot de collegevergaderingen	22
7.1.	Overleggen van bestuurders met externen	22
7.2.	Interne bestuurlijke overleggen	22
7.3.	Regionale samenwerking en verbonden partijen	22
7.4.	Checks and balances, parafering en toetsing	22
7.5.	Soorten besluitvorming in de collegevergadering	23
7.6.	Collegiaal bestuur en integrale besluitvorming	24
7.7.	Het collegebesluit	24
7.8.	Mandaten aan ambtelijke organisatie	25
7.9.	Vastlegging en terugkoppeling van collegebesluiten aan ambtelijke organisatie	25
8.	Het besluitvormingsproces in relatie tot raadsvergaderingen	26
8.1.	Overlegstructuur	26
8.2.	Participatie van betrokken partijen.....	28
8.3.	Informatieplicht.....	28
8.4.	Ambtelijke bijstand	29
8.5.	Volksvertegenwoordiging en belangenafweging	29
8.6.	Samenspel tussen college en raad	29
8.7.	Amendementen en moties	30
8.8.	Kwaliteit debat.....	30
9.	Discussiepunten	31
9.1.	Voldoende basis voor een discussie	31
9.2.	Discussiepunten commissie bestuur 6 september 2018	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Op 7 november 2017 is de motie 'Bevordering goed functioneren gemeentebestuur' door de raad aangenomen. Met de motie is onder andere gevraagd om de ordentelijkheid van de bestuurlijke besluitvorming nader te bekijken, en dat te doen in het licht van de geldende wet- en regelgeving en Westlandse procesafspraken en de – uit het oogpunt van bestuursethiek – gewenste gang van zaken.

Voor u ligt de beschrijving van het proces van ambtelijke voorbereiding ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming door college en raad. Tevens wordt ingegaan op de fase voorafgaand aan de beleidsontwikkeling en de fase van besluitvorming. Wij hopen u hiermee inzicht te verschaffen in hoe beleidsontwikkelingen worden geïnitieerd en voorbereid en hoe bestuurlijke besluitvorming binnen onze gemeente tot stand komt. Door de tekst heen is ter reflectie een aantal onderstreepte discussiepunten opgenomen inzake de kwaliteit van bestuurlijk handelen en de rol van uw raad hierbij.

Met deze discussienotitie wordt niet alleen voldaan aan de opdracht van de burgemeester om ten behoeve van de (discussie met de) raad deze processen in kaart te brengen. Tevens wordt voldaan aan een bredere behoefte die hiertoe is ontstaan vanwege de door het nieuwe college ingezette wijze van besturen. Uitgangspunt daarbij is dat raad en college meer inzicht dienen te krijgen in scenario's/alternatieven en dat ruimere mogelijkheden geboden moeten worden voor samenwerking met en participatie door de samenleving. Overigens gaat het daarbij vanzelfsprekend niet alleen om het uitlijnen van de processen, maar ook om rolvastheid en om houding en gedrag. Hoe meer open de bestuursstijl, hoe meer participatie mogelijk is. De mate waarin en de wijze waarop participatie wordt vorm gegeven, is een politiek/bestuurlijke afweging waarover men dus van mening kan verschillen. Daarom is het van belang om vaker dan vroeger eerst te spreken over het proces en de mate waarin en de wijze waarop participatie vorm zou moeten krijgen. Daarbij moeten duidelijke keuzes worden gemaakt ten aanzien van de kaders waarbinnen participatie plaatsvindt. Voor iedereen moet helder zijn waar het wel en niet over mag gaan en welke ruimte het bestuur biedt. Als hier onduidelijkheid over is, schiet participatie zijn doel voorbij en kan het zelfs tegen je gaan werken.

Naast de behandeling van deze discussienota in de raad zal ook binnen het college en de ambtelijke organisatie worden gesproken over deze discussienota en de mogelijke gevolgen voor de ambtelijke inzet en competenties.

Uiteindelijk zullen de procesbeschrijvingen en de resultaten van de discussiepunten worden verwerkt in een Beleidskader Besluitvorming Westland.

2. Goed openbaar bestuur

2.1. Wat is openbaar bestuur

In de 19^e eeuw was Nederland een nachtwakersstaat: een staat waar de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met de burgers. De enige taak van de overheid was in beginsel het garanderen van de veiligheid van de inwoners door het zorgen voor politie en krijgsmacht. Daarnaast bestond er een aantal wetten om de rechtsorde te handhaven.

Vanaf het begin van de 20^e eeuw verandert het openbaar bestuur als gevolg van een sterk toegenomen inmenging van de staat op cultureel, economisch, sociaal en fiscaal gebied. De overheid gaat een bijdrage leveren aan de oplossing van maatschappelijke en sociale problemen. Zo worden taken verricht die binnen de samenleving niet of onvoldoende worden behartigd, worden er collectieve goederen voortgebracht en wordt marktfalen gecorrigeerd/gereguleerd. Kerntaak is het mogelijk maken van collectieve, democratische besluitvorming op verschillende bestuurlijke niveaus. Hierbij worden, na een publieke afweging van deelbelangen, beslissingen genomen die voor de hele samenleving van belang zijn.

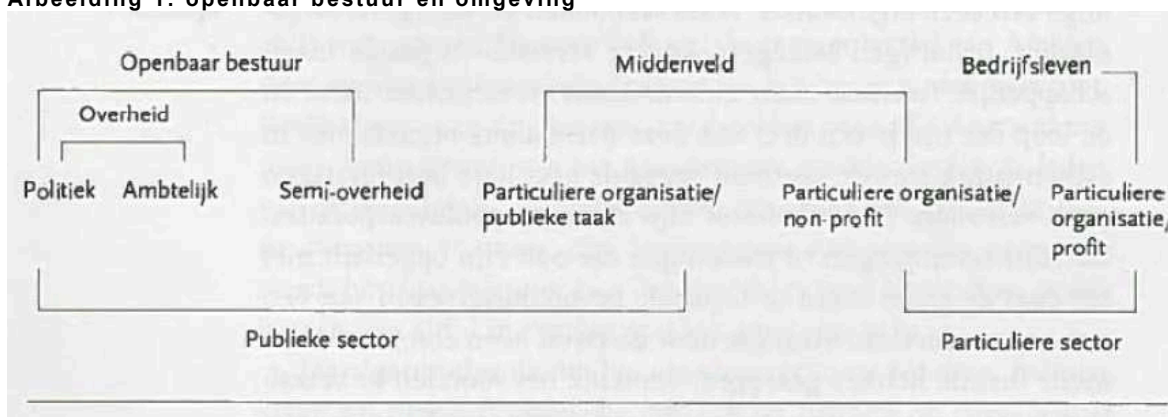
Het openbaar bestuur zoals we dat heden ten dage kennen is een veelvormig bestuur bestaande uit een variëteit aan organisaties en met een verscheidenheid aan taken en activiteiten.

Onderstaande afbeelding 1 laat zien hoe de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur en zijn omgeving zich tot elkaar verhouden. Een publieke actor opereert in de publieke sector. Een publieke sector kan een overheidsinstantie, een semi-overheid of een particuliere organisatie met een publieke taak zijn. De private actor handelt in de private sector, ook wel de particuliere sector genoemd. Een private actor kan een particuliere non-profit organisatie zijn. Tussen de private en de publieke sector zit het middenveld. Hiertoe worden organisaties gerekend, die particulier zijn georganiseerd, maar in samenspraak met de overheid openbare bestuurstaken vervullen.

Het openbaar bestuur zoals we dat heden ten dage kennen is een veelvormig bestuur, bestaande uit een variëteit aan organisaties en met een verscheidenheid aan taken en activiteiten.

Onderstaande afbeelding 1 laat zien hoe de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur en zijn omgeving zich tot elkaar verhouden. Een publieke actor opereert in de publieke sector. Een publieke actor kan een overheidsinstantie, een semi-overheid of een particuliere organisatie met een publieke taak zijn. De private actor handelt in de private sector, ook wel de particuliere sector genoemd. Een private actor kan een particuliere non-profit of profit organisatie zijn. Tussen de private en de publieke sector zit het middenveld. Hiertoe worden organisaties gerekend die particulier zijn georganiseerd, maar in samenspraak met de overheid openbare bestuurstaken vervullen.¹

Afbeelding 1: openbaar bestuur en omgeving



¹ Bovens et al., 2007

2.2. Publiek- en privaatrecht

De bevoegdheden van de gemeente zijn publiekrechtelijk geregeld. Hoofdstuk 2 gaat hier nader op in. Datgene wat publiekrechtelijk als taak is toebedeeld, móét de gemeente uitvoeren. Daarnaast kan de gemeente privaatrechtelijke handelingen verrichten. Dit gebeurt veelal vanuit de autonome bevoegdheden van de gemeente (zie hoofdstuk 3). Daarbij geldt dat hetgeen de gemeente 'onderneemt' vanuit zijn autonomie niet mag conflicteren met hogere regelgeving en dat het moet passen binnen de kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld.

In de rechtspraak is uitgewerkt dat indien een bestuursorgaan iets zowel publiek- als privaatrechtelijk kan regelen er altijd moet worden uitgegaan van het publiekrecht. Dit wordt de tweewegenleer genoemd.

2.3. Dimensies van goed openbaar bestuur

We kunnen de kwaliteit van het gemeentebestuur typeren op basis van de dimensies voor goed openbaar bestuur²:

1. Democratisch gehalte

Politici, bestuurders en overheidsorganen regeren in naam van het volk: volkssoevereiniteit. Voor het democratisch gehalte van het gemeentebestuur is het van belang dat beleid in grote lijnen in overeenstemming wordt gebracht met de in de maatschappij levende waarden, normen en wensen en dat verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid. Dat gebeurt rondom verkiezingen. Maar democratisch gehalte impliceert ook openbaarheid. Het gaat om doorzichtige en toegankelijke besluitvormingsprocessen en mogelijkheden tot participatie en inspraak vanuit de samenleving. Het bestuur weet wat er leeft in de samenleving en geeft duidelijke openbare informatie over procedures en besluiten. Democratisch bestuur is niet 'u vraagt, wij draaien', het veronderstelt spelregels voor collectieve besluitvorming waarin het bestuur aan de samenleving mogelijkheden geeft om zijn inbreng te leveren.

2. Rechtmatigheid: behoorlijk bestuur

In een rechtstaat zoals Nederland wordt overheidsmacht uitgeoefend in naam van de wet. Iedere publieke bevoegdheid die door een persoon of organisatie wordt uitgeoefend, dient een wettelijke grondslag te hebben. Het bestuur neemt alleen beslissingen en maatregelen waartoe het bevoegd is en leeft de daarbij geldende wet- en regelgeving na. Beslissingen komen tot stand op basis van een transparante afweging van verschillende belangen en moeten altijd gerechtvaardigd kunnen worden. In de loop der tijd heeft zich een stelsel van beginselen van behoorlijk bestuur ontwikkeld die de overheid in acht moet nemen.

3. Doeltreffendheid en doelmatigheid: presterend bestuur

Het openbaar bestuur richt zich in belangrijke mate op maatschappelijke verschijnselen die in de politiek of samenleving als een probleem worden bestempeld. Het succes van het openbaar bestuur kan (meestal) worden afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen van het beleid ook daadwerkelijk worden gehaald. Dit noemen wij doeltreffendheid (effectiviteit). Nauw verwant hiermee is de eis van doelmatigheid (efficiency). Het aantal problemen in de samenleving is altijd groter dan de totale hoeveelheid middelen (geld, tijd, expertise) die beschikbaar is om ze op te lossen. Daarom is het van belang dat de doelen van het gemeentebestuur met zo min mogelijk middelen worden bereikt. Voor presterend bestuur is tevens lerend en zelfcorrigerend vermogen van belang. Het bestuur (en de ambtelijke organisatie) leert van fouten, ervaringen en andere overheidsorganisaties om de prestaties te verbeteren.

4. Integriteit: onkreukbaar bestuur

Van politici, bestuurders en ambtenaren mag men verwachten dat zij integer zijn: dat zij niet te eigen bate gebruik maken van hun machtspositie, dat zij niet afwijken van algemeen geldende

² Rijksoverheid, Gedragscode openbaar bestuur, 2018 & Bovens et al., 2002

ethische (beroeps)normen en gedragscodes. Het bestuur is open en integer, zowel binnen de eigen organisatie als naar andere overheidsorganisaties. Ten slotte geeft het bestuur duidelijke informatie over procedures en besluiten.

Voor een goed functionerend gemeentebestuur is het van belang dat we deze dimensies waarborgen binnen onze processen.

Tabel 2: dimensies die de kwaliteit van het gemeentebestuur typeren

Dimensie kwaliteit gemeentebestuur	Dit betekent
Democratisch gehalte	Controle op macht en het afleggen van verantwoording. Openbaarheid en transparantie. Openheid voor publieke participatie. Weten wat er leeft in de samenleving en luisteren naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan.
Rechtmatigheid	Overheidsoptreden op wettelijke grondslag, transparante afweging van verschillende belangen en beginselen van behoorlijk bestuur.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Doelen van de organisatie zijn bekend. Mate van doelbereiking en optimaal gebruik van middelen. Lerend en zelfcorrigerend vermogen.
Integriteit	Openheid, integriteit en duidelijke informatie over procedures en besluiten.

3. Gemeentebestuur

3.1. Raad, college en burgemeester

Het gemeentebestuur bestaat uit drie organen: de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Het gemeentebestuur kent taken en bevoegdheden in het kader van autonomie en medebewind. Autonomie verwijst naar eigen bevoegdheden met betrekking tot de taken op het grondgebied van de gemeente. Gemeenten kunnen zelfstandig en op eigen initiatief regels vaststellen. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. De meeste autonome bevoegdheden berusten bij de raad; slechts een aantal autonome taken is door de wetgever in handen gegeven van het college of van de burgemeester. De medebewindstaken zijn verdeeld over de drie bestuursorganen.

De taken van de gemeenteraad en het college zijn verdeeld volgens het principe van dualisme. Dualisme betekent dat de gemeenteraad en het college naast elkaar, met eigen taken en verantwoordelijkheden, bijdragen aan het bestuur van de gemeente. De gemeenteraad heeft als taak kaders en regels te stellen. Het college heeft als taak leiding te geven aan de uitvoering van die regels. Over de uitvoering van maatregelen mag het college zelf besluiten. De gemeenteraad controleert of het college de maatregelen uitvoert zoals de raad die besloten heeft.

Bevoegdheden tot het maken van verordeningen en het vaststellen van plannen zijn doorgaans in handen van de raad. Taken en bevoegdheden die enige relatie hebben met de openbare orde berusten bij de burgemeester. Andere bestuurstaken en –bevoegdheden zijn aan B&W toebedeeld.³

Ondersteuning van het gemeentebestuur

Het college wordt ondersteund door de gemeentesecretaris en de ambtenaren. De secretaris vervult veelal de functies van coördinator, manager en eerste juridische beleidsadviseur ten behoeve van het college. Daarnaast staat de gemeentesecretaris aan het hoofd van de ambtelijke organisatie.

De gemeenteraad en de door de hem ingestelde commissies worden bij de uitoefening van hun taken terzijde gestaan door de griffier en de medewerkers op de griffie. Gemeenteraden kunnen zelf besluiten over de omvang en invulling van de griffie en daarmee de griffiersfunctie. De griffie voert allereerst het secretariaat van de raad en zijn commissies. Daarnaast kan de griffie verzoeken krijgen tot het organiseren en begeleiden van controle en onderzoek door de raad, het ondersteunen van volksvertegenwoordigende activiteiten van de raad en het geven van voorlichting over besluitvormingsprocessen en activiteiten van de raad. Naast deze min of meer reguliere operationele ondersteuning voor de raad, wordt er in de nabije toekomst verder ingezet op een doorontwikkeling van de griffie. Een doorontwikkeling die erop gericht zal zijn om de raad niet enkel bij te staan als orgaan met formele besluitvormingsmacht, maar juist ook als orgaan aan wie de kiezer gezag heeft toebedeeld. Een bijdrage aan het gezag van de raad waarbij het politieke leiderschap van de raad ten dienste van onze democratie wordt uitgeoefend, gebaseerd op beginselen van een achterliggende politieke visie op onze maatschappij, onkreukbaarheid en betrouwbaarheid.

3.2. Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft drie rollen: een volksvertegenwoordigende, een controlerende en een kaderstellende rol. Deze rollen moeten evenwichtig worden vervuld. Voor de vervulling van deze rollen heeft de raad bevoegdheden gekregen.

³ Neelen et al., 2005 & Derksen&Schaap, 2007

De raad heeft als volksvertegenwoordiger de taak om alle belangen mee te wegen en de belanghebbenden te betrekken bij besluitvorming. De gemeenteraad is de bewaker van het democratisch besluitvormingsproces. Deze functie brengt vaak lastige dilemma's met zich mee; elk besluit kent voor- en tegenstanders en lang niet bij elke keuze kan een raadslid terugvallen op het verkiezingsprogramma, dus zal men nieuwe afwegingen moeten maken.

Als kadersteller stelt de raad de algemene kaders vast waarbinnen het college kan bewegen. Zo bepaalt de raad de beleidsmatige en financiële grenzen voor de uitvoering door het college. Het duale stelsel vereist een raad die bereid is details te laten voor wat ze zijn en te sturen op het niveau van de programma's en de maatschappelijke resultaten die daarbij zijn bepaald. Dit houdt in dat de gemeenteraad op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in een gemeente; aan huishoudhulp voor ouderen, parkeergarages of bijvoorbeeld aan sportvoorzieningen. Het college gaat hiermee vervolgens aan de slag.

Het budgetrecht vloeit voort uit het politieke primaat van de raad en is een specifieke invulling van de kaderstellende rol. Het betreft de bevoegdheid van de raad om financiële middelen beschikbaar te stellen en het college te machtigen om uitgaven te doen binnen de daarvoor vastgestelde kaders. Met de vaststelling van de begroting autoriseert de raad de uitgaven voor het komend begrotingsjaar. De bijbehorende meerjarenraming is richtinggevend en wordt niet door de raad vastgesteld. In de financiële verordening hebben raad en college aanvullende afspraken gemaakt over het budgetrecht van de raad. Daarin is onder andere afgesproken dat:

- in de tussenrapportages afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van programma's en investeringskredieten in de begroting groter dan € 50.000 voor baten/lasten en € 100.000 voor investeringsbedragen worden toegelicht;
- het college voor nieuwe investeringen groter dan € 250.000 vóór het aangaan van verplichtingen een voorstel voor het autoriseren van het investeringskrediet voorlegt aan de raad;
- het college voor een investering die in de begroting niet is voorzien een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet met bijbehorende dekking voorlegt aan de raad.⁴

Het college kan dus alleen geld uitgeven als de raad het geld voor dat doel beschikbaar heeft gesteld. Daar kan wel van worden afgeweken. Zo kan er sprake zijn van kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd. Denk aan een open einde (subsidie)regeling. Maar ook in geval van bijvoorbeeld calamiteiten kunnen meer kosten moeten worden gemaakt dan in de begroting waren voorzien. Indien de raad ten behoeve van een ander doel dan begroot middelen beschikbaar wil stellen, dan moet de raad herprioriteren. Indien het college geld uitgeeft dat niet door de raad beschikbaar is gesteld, wordt dat gekwalificeerd als 'onrechtmatig'.

De raad ziet er op toe dat het college alle plannen die hij heeft aangenomen uitvoert en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht. Dit is de controlerende rol van de raad. De verantwoording door het college en de controle door de raad zijn nauw met elkaar verbonden. De kaderstellende en controlerende rol gaan hand in hand. Zonder kaderstelling zijn er immers geen referentiepunten op basis waarvan het college kan worden gecontroleerd.

Er staan de raad diverse instrumenten ter beschikking om zijn controlerende taak goed te kunnen uitoefenen. Zo kan een raadslid een interpellatie houden en mondeling of schriftelijk vragen stellen. Ook heeft de raad een onderzoeksrecht (enquête) gekregen. Raden die dat willen, kunnen zelfstandig onderzoek verrichten of opdracht daartoe geven. Zij kunnen daarmee maatschappelijke vraagstukken opsporen die om beleid vragen, dan wel bestaand beleid evalueren, dan wel controleren of B&W op de juiste wijze uitvoering hebben gegeven aan besluiten van de raad. Voorwaarde is dan wel, dat raden zichzelf daar voldoende budgettaire ruimte voor geven. Andere bevoegdheden van de raad zijn het recht van initiatief, het recht op ambtelijke bijstand, het recht van amendement en het indienen van moties.⁵

⁴ Gemeente Westland, Financiële Verordening, 2017

⁵ Neelen et al., 2005 & Derksen&Schaap, 2007 & Hogendorf et al., 2011

3.3. College van burgemeester en wethouders

Collegiaal bestuur

Ten eerste heeft het college de taak om de besluitvorming in de gemeenteraad voor te bereiden en de genomen besluiten uit te voeren. Ten tweede beschikt het college over een groot aantal taken in het kader van het medebewind. Het college is verder verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente en de organisatie. In alle gevallen geldt dat het college geacht wordt collegiaal te besturen (zie ook paragraaf 6.5 inzake collegiaal bestuur en integrale besluitvorming). Dat wil zeggen dat het college als geheel verantwoordelijk is voor de besluiten die door het college worden genomen. Individuele wethouders hebben geen eigen beslissingsbevoegdheid en bestuursbevoegdheid. Ook niet met betrekking tot 'hun portefeuille'. Het 'non-interventie beginsel' waarbij wethouders zich zo min mogelijk met elkaars portefeuille bemoeien, waardoor er feitelijk een soort eigen beslissingsbevoegdheid ontstaat, is in strijd met het beginsel van goed bestuur. Toch ontstaat deze wijze van werken soms in colleges.⁶ Het vergt voortdurende aandacht en onderhoud om blijvend optimale collegialiteit te bewerkstelligen. Naast de wethouders zelf en met name de burgemeester kan de raad hierin een belangrijke rol vervullen.

Iedere wethouder krijgt aan het begin van de bestuursperiode een portefeuille toebedeeld. Namens het college behartigt de wethouder het belang van deze beleidsterreinen. Wethouders worden over die beleidsterreinen geadviseerd door ambtenaren en zij hebben daar gesprekken over met bewoners, bedrijven en organisaties. De verantwoordelijkheid voor iedere portefeuille en het totaal wordt gedragen door het college als geheel (collegiaal bestuur). Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad en geeft de raad die informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn controlerende taak (informatieplicht).

De wethouder

De wethouder heeft verschillende rollen te vervullen: hij is collegiaal bestuurder binnen het college, symbool van het gevoerde beleid voor de buitenwacht, verdediger van stukken ten opzichte van de raad, bestuurlijk contactpersoon voor andere bestuurders, en zo is er nog een aantal rollen.⁷

3.4. Burgemeester

De gemeentewet bepaalt dat de burgemeester een goede behartiging van de zaken van de gemeente moet bevorderen. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die daarbij zijn betrokken. De Gemeentewet (art. 53a) gaat uit van collegiaal bestuur door het college en kent daarbij een zorgplicht voor de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid teneinde het collegiaal bestuur te versterken. De burgemeester heeft daartoe twee specifieke bevoegdheden toegekend gekregen, namelijk een agenderingsbevoegdheid en het voorleggen van een eigen voorstel.

Daarnaast is de vertegenwoordiging van de gemeente een belangrijke taak van de burgemeester. Dat geldt zowel voor de verrichting van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke handelingen als voor bezoeken aan ceremonies en festiviteiten.

In artikel 132, vierde lid, van de Grondwet is bepaald dat de Kroon een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan kan vernietigen indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Verdere uitwerking is opgenomen in de Gemeentewet: de burgemeester heeft op grond van artikel 273 de bevoegdheid om elk besluit dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt bij de Minister van BZK, door tussenkomst van Gedeputeerde Staten, voor schorsing voor te dragen. Hij heeft hiervoor 48 uur nadat hij kennis heeft genomen van het besluit. De burgemeester oefent deze bevoegdheid uit als zelfstandig bestuursorgaan en niet in zijn rol als voorzitter van de raad of van het college.

⁶ Derksen&Schaap, 2007

⁷ Hogendorf, 2011 & Gemeente Westland, Handreiking voor nieuwe wethouders, 2018

Verder is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in de gemeente en is de burgemeester opperbevelhebber bij brand alsmede bij ongevallen anders dan brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft.⁸ Naast wettelijke taken kunnen ook niet-wettelijke taken worden toebedeeld aan de burgemeester. In Westland heeft de burgemeester de portefeuille handhaving.

⁸ Neelen et al., 2005

4. Beleids- en besluitvormingsproces

Het moderne beleid- en besluitvormingsproces kent verschillende stappen en vormt een cyclus die is gericht op uiteindelijke besluitvorming. Belangrijk is dat er bestuurlijk sturing wordt gegeven aan deze cyclus en vooral dat er een moment is dat er besloten wordt tot het aanpakken van het probleem of het inspelen op een ontwikkeling. Het bestuurlijk opdrachtgeverschap krijgt daarom in deze tijd met een veelheid aan ontwikkelingen en schaarste aan middelen steeds meer aandacht.

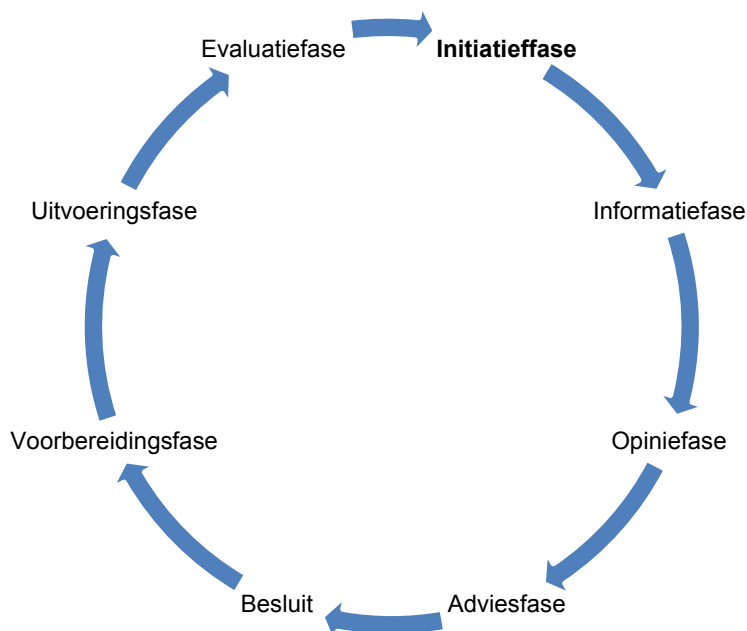
De initiatiefase is daardoor van meer belang dan vroeger. Nieuwe bestuurlijke opdrachten worden gegeven op basis van een ambtelijke 'offerte'. Pas na de bestuurlijke opdracht, waarbij verschillende belangen zijn gewogen en middelen zijn toegekend, start de fase van informeren, opiniëren en adviseren (zie afbeelding 1).

Aangezien een cyclus in zich heeft dat het eindeloos door kan gaan, is het van belang dat er bestuurlijk op basis van evaluatiemoment ook een keer een einde wordt gemarkeerd aan het oplossen van het probleem of het inspelen op een bepaalde ontwikkeling.

4.1. De initiatiefase

In de initiatiefase gaat het over het signaleren en agenderen, het formuleren en wegen, vraagverheldering en het verstrekken van een bestuurlijke opdracht. Afbeelding 3 maakt de fase van initiatief binnen de cyclus van beleid- en besluitvorming inzichtelijk.

Afbeelding 3: cyclus beleid- en besluitvorming



4.1.1. Signaleren en agenderen

De term beleid wordt gebruikt voor alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.⁹ Het startpunt voor de vorming of verandering van beleid ligt in de initiatiefase bij wat agendavorming wordt genoemd. Agendavorming is het proces waarbij gesignaleerde problemen of oplossingen actief op de beleidsagenda worden gezet en onderdeel worden van het beleids- en besluitvormingsproces. Daarbij kan de aanleiding variëren. Het is van belang ons te realiseren dat we als gemeente in verbinding staan met onze omgeving en andere overheden en dat we niet

⁹ Bovens et al., 2007

altijd invloed op hebben op dingen die de gemeente raken. Zo kunnen maatschappelijke ontwikkelingen, wet- en regelgeving, onderzoeksinformatie, praktijkervaringen of politieke visie reden zijn om iets als ‘probleem’ te signaleren en agenderen. In dit proces spelen onder meer ambtenaren, lobbyisten, gemeentebestuurders, burgers en andere overheden een belangrijke rol. Tabel 4 brengt in beeld welke aanleidingen we grofweg kunnen benoemen.

Tabel 4: aanleidingen voor beleidsvorming

Aanleiding	Voorbeeld
Exogene ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke ontwikkelingen/trends • Technologische ontwikkelingen • Wet- en regelgeving (lokaal, regionaal, landelijk, Europees) • Interbestuurlijke akkoorden • Incidenten
Maatschappelijke initiatieven - Derden	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke wensen • Burgerinitiatieven • Lobby
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale samenwerking • Samenwerkingsverbanden
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeksinformatie en - rapportages • Evaluatie • Rekenkameronderzoek
Ambtelijke initiatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijk signaal
Bestuurlijke initiatieven - college van B&W	<ul style="list-style-type: none"> • Collegeprogramma en uitvoeringsprogramma • College collectief • Portefeuillehouder individueel • Burgemeester individueel
Bestuurlijke initiatieven – Gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraad collectief • Deel gemeenteraad / fractie(s) • Raadslid individueel

4.1.2. Formuleren en wegen: de bestuurlijke opdracht

Goed bestuur kenmerkt zich door het doeltreffend en doelmatig inzetten van middelen. Omdat er slechts beperkte tijd, capaciteit en middelen beschikbaar zijn, kan niet elke maatschappelijke kwestie die in de initiatieffase naar voren komt worden opgepakt. De keuze om wel of geen beleid te vormen moet gezien deze schaarste weloverwogen plaatsvinden na een duidelijke probleemformulering en door middel van een transparante afweging van verschillende belangen.¹⁰ Hier ligt een belangrijke taak voor het college: wat pakken we wel en niet (of later) op en hoeveel middelen (tijd, geld, personeel) willen we hier op in zetten? Welke rol wensen we te spelen? Moeten we wel een rol spelen? Zie afbeelding 5 inzake rolvervulling.

Afbeelding 5: rolvervulling gemeente



¹⁰ Bovens et al., 2007

De volgende drie uitgangspunten zijn in de initiatieffase van belang:

1. Een individueel collegelid heeft niet de bevoegdheid om een opdracht tot beleidsvorming te geven.
2. De ambtelijke organisatie mag niet zonder opdracht aan de slag met ambtelijke beleidsvorming (of –uitvoering).
3. Er is geen rechtstreekse opdrachtgevende rol voor de gemeenteraad aan de ambtelijke organisatie. Het college heeft deze rol.

Door het college dient dus altijd een weloverwogen afweging te worden gemaakt of zaken wel of niet moeten worden opgepakt. Normaal gesproken gebeurt dat via het Collegeprogramma, de kadernota en/of de begroting. Nadere uitwerking is soms al te vinden in een collegeprogramma, college-uitvoeringsprogramma of de begroting. Zaken die niet zijn geagendeerd via het collegeprogramma en/of de begroting en ook niet tot het reguliere werk behoren, maar toch aandacht (agendering) vragen, dienen altijd eerst ten behoeve van vraagverheldering en het verstrekken van een principe-opdracht te worden voorgelegd aan het college.

Nadat het college heeft besloten aan een bepaald probleem of een bepaalde ontwikkeling aandacht te besteden, dient een concrete bestuurlijke opdracht te worden gegeven. Alleen op die manier houdt het college de regie op het werk en de inzet van de ambtelijke organisatie.

Het proces van bestuurlijk opdrachtgeven en ambtelijk opdrachtnemen

Het is noodzakelijk om in onze gemeente het proces van het bestuurlijk opdrachtgeven en ambtelijk opdrachtnemen te versterken en te verduidelijken. In het organisatie-ontwikkeltraject dat in de tweede helft van 2018 start, zal de werkwijze van 'opgavegericht werken' concreet verder worden uitgewerkt. Met betrekking tot het daaraan gerelateerde besluitvormingsproces wordt in deze discussienotitie gesproken over:

- de vraagverheldering: hoe komt iets op de politieke agenda en hoe komt het college in positie om te besluiten iets wel of niet op te pakken?
- de offerte: bevat een beschrijving van de opgave. De offerte die bedoeld is om zowel inhoud als het verdere besluitvormingsproces in kaart te brengen. Het college dient hierover een besluit te nemen. Overigens kan het opstellen van een offerte en de besluitvorming in het college diverse fasen doorlopen (richtinggevende discussie en daarna pas besluitvorming).
- een procesvoorstel: een notitie voor de raad op grond waarvan de raad kan besluiten om wel of niet akkoord te gaan met de voorgestelde aanpak.
- het plan van aanpak: de verdere, organisatorische invulling waarvan het college kennis kan nemen.

4.1.3. Vraagverheldering

Allereerst worden gesignaleerde aanleidingen voor potentiële beleidsvorming, anders dan benoemd in het Collegeprogramma en Uitvoeringsprogramma, in het college gebracht voor vraagverheldering. Dit wordt gedaan door het verantwoordelijke cluster en in afstemming met het directieteam (hierna DT). Door middel van vraagverheldering wordt bij B&W teruggelegd hoe de aanleiding/kwestie/vraag is opgevat door de ambtelijke organisatie. Probleemdefiniëring is een sterk door waarden en belangen beïnvloede stap in beleidsprocessen. De wijze waarop een kwestie wordt geformuleerd, geeft richting aan de wijze waarop beleidsvorming zal plaatsvinden. Het is belangrijk dat zowel de ambtelijke organisatie als college en raad zich hiervan bewust zijn als een aanleiding wordt vertaald naar een vraag, offerte of procesvoorstel.

Op basis van de verhelderde vraag besluit het college om wel of niet om een principeopdracht te geven en daarmee een offerte te vragen aan de ambtelijke organisatie. *Hiertoe zal nog een format ontwikkeld worden.*

4.1.4. Ambtelijke offerte en opdrachtverstrekking

Binnen Westland kennen we het fenomeen offertes. Nadat de vraagverheldering heeft geleid tot een principe-opdracht wordt een ambtelijke offerte opgesteld. Er worden binnen de organisatie nadere afspraken gemaakt over waar we wel of geen offerte voor opstellen. Doel van de ambtelijke offerte is het mogelijk maken van een weloverwogen besluit of een bepaalde kwestie daadwerkelijk moet worden opgepakt en het verstrekken van een bestuurlijke opdracht voor beleidsontwikkeling aan de ambtelijke organisatie. Dit wordt gedaan in de vorm van een offerte die wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie en is afgestemd met het DT.

In de offerte legt de ambtelijke organisatie aan B&W voor welk doel de beleidsvorming dient en waarom de gemeente dit op zou moeten pakken. Daarnaast laat de offerte zien wie beslissingsbevoegd is en hoe dit globaal in een proces kan worden vormgegeven (niet te verwarren met een uitgebreid en inhoudelijk plan van aanpak). Daarin is expliciet aandacht voor de scenario's/alternatieven die zullen worden uitgewerkt, eventuele participatietrajecten die zullen worden vormgegeven en de wijze waarop de raad zal worden betrokken. Daarnaast worden de benodigde middelen voor de opdracht inzichtelijk gemaakt, zodat het college een afweging kan maken over het maatschappelijk belang in relatie tot de inzet van middelen. Ook ontstaat er inzicht in de belasting van de ambtelijke organisatie. Indien beschikbare middelen en capaciteit reeds benut worden dan wel gereserveerd zijn voor het staande beleid, bevat een offerte ook een voorstel tot herprioritering. Uitgangspunt is dat dit niet mag conflicteren met integrale afwegingsmomenten van het gemeentebestuur.

Totstandkoming offertes

Het verantwoordelijke cluster stelt de offerte op en betreft daarbij relevante beleidsdisciplines en adviseurs en wint zo nodig advies in bij het DT over de herprioritering en organisatorische en financiële (on)mogelijkheden. Voor omvangrijke opgaven zal de offerte mogelijk meerdere keren in het college komen, bijvoorbeeld eerst beeldvormend, dan richtinggevend en dan pas besluitvormend.

Het college dient een belangrijke rol te vervullen in het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten, de te behalen resultaten en het betrekken van raad en burgers. Bovendien moet goed worden uitgezocht hoeveel tijd en middelen er benodigd zijn. Control toetst de offerte aan zijn toetsingskader.

Uitzondering

Een uitzondering op dit proces wordt gevormd door het initiatiefvoorstel van de gemeenteraad. De raad kan eigenstandig en met ondersteuning van de griffie een initiatiefvoorstel opwerken. In dat geval wordt geen weging voorgelegd aan B&W. Dit zal echter wel leiden tot keuzes door het college in verband met de herverdeling van middelen en de uitkomsten van een toets op de uitvoerbaarheid.

Kanttekening

Het werken met offertes is een soort contractering tussen college en management over wat je gaat doen en welke resultaten je wilt bereiken. Hoewel we het instrument kennen wordt het nog niet veel toegepast in Westland. *Als we dit instrument ter versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vaker willen inzetten, dan vraagt dat iets van alle betrokken partijen.*

4.1.5. Procesvoorstel

Nadat de opdracht door het college is verstrekt en de offerte akkoord is, kan er indien nodig en gewenst een procesvoorstel worden opgesteld voor de raad. Het verdient aanbeveling om dit te doen voor majeure thema's. *Op basis van het procesvoorstel kan de raad zien wat het college wil oppakken, wat het college ermee wil bereiken, waarom het college dit wil oppakken, op welke wijze en welke momenten de raad wordt betrokken en hoe de participatie wordt geregeld.*

Doordat aan het begin van het beleidsproces hierover van gedachten wordt gewisseld tussen college en raad, komt de raad goed in positie om de eigen rol en de rol van participanten te regelen.

Momenteel is nog niet uitgewerkt aan welke eisen het procesvoorstel moet voldoen en in welke situaties er wel of niet eerst een procesvoorstel aan de raad moet worden voorgelegd. Binnen de ambtelijke organisatie zal hier nader invulling aan worden gegeven.

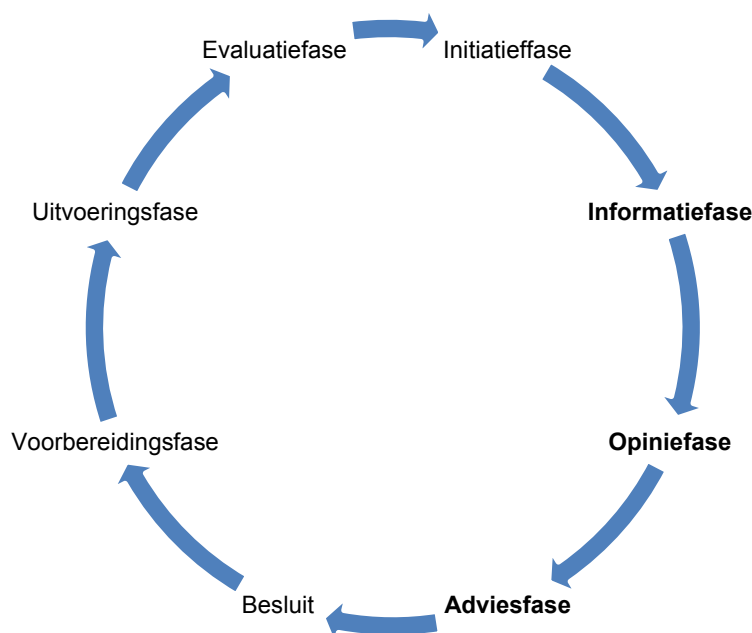
4.1.6. Plan van aanpak

Indien nodig zorgt de verantwoordelijk medewerker voor een meer gedetailleerd plan van aanpak met daarin de verdere organisatorische invulling. Het college kan hier desgewenst kennis van nemen.

4.2. De informatie-, opinie- en adviesfase

In de fases tussen initiatief en besluitvorming in wordt informatie verzameld en gedeeld, worden meningen gevormd en wordt geadviseerd over besluitvorming. Afbeelding 6 maakt deze fases in de cyclus van beleid- en besluitvorming inzichtelijk.

Afbeelding 6: cyclus beleid- en besluitvorming



4.2.1. Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB)

Getrapte besluitvorming college

Veelal wordt de fase van informeren (en opiniëren) geïntegreerd in voorstellen. Ook vindt beeldvorming plaats door bespreking van onderwerpen met individuele portefeuillehouders tijdens de bestuurlijke overleggen (staven).

Bij zwaarwegende thema's is er de mogelijkheid voor het college om gezamenlijke beeldvorming te laten plaatsvinden. Er wordt dan door het college getrapd besloten in meer dan één collegevergadering. Het gaat hier om de BOB-systematiek.

De eerste fase is dan beeldvormend en informerend. Dat kan bijvoorbeeld een werkbezoek zijn, een presentatie in het college, een korte notitie of een gesprek met externen. Dit kan in een reguliere vergadering of tijdens een themavergadering op de dinsdagmiddag.

Na de beeldvorming en informatiefase is het van belang dat het college richting geeft en bijvoorbeeld verschillende opties afweegt. Dit gebeurt op basis van een presentatie en op basis van een memo. In het memo staan de verschillende mogelijkheden of richtingen beschreven met

voor- en nadelen. Er vindt dan een richtinggevende discussie plaats in een thema B&W of strategisch B&W. Deze bespreking zou moeten leiden tot richtinggevende uitspraken (het kunnen op dat moment nooit besluiten zijn!) van het college.

Vervolgens worden de richtinggevende uitspraken omgezet in een collegevoorstel, dat daarna een of meerdere keren in het college wordt besproken (oordeelvormend en/of besluitvormend).

Via deze werkwijze krijgen de individuele collegeleden en het college als collectief tijd om de plussen en minnen goed te overwegen. Het uiteindelijke besluit wordt, gelet op de collegialiteit van het bestuur, ook hier door het college collectief genomen.¹¹

Voorleggen van alternatieven/scenario's aan gemeenteraad

Besluiten van de raad worden voorbereid door het college. Tijdens die voorbereiding worden belangen gewogen, besluiten genomen en wordt het aantal alternatieven steeds verder ingeperkt. Als het voorstel uiteindelijk in de raad wordt gebracht, is er nog zelden een alternatief over. De raad heeft aangegeven dat dit voelt als “tekenen bij het kruisje”.

Dit gevoel wordt nog versterkt als het beleid is voorbereid in overleg met bijvoorbeeld betrokkenen inwoners. Dan is er voor de raad nog minder ruimte voor een eigenstandige belangenafweging.

Het huidige college wenst meer ruimte te geven aan de gemeenteraad en samenleving en wenst te komen tot een meer open bestuursstijl. Zo is het college begonnen met het voorleggen van scenario's/alternatieven en feitelijke argumenten die het college heeft afgewogen bij de totstandkoming van raadsvoorstellen. Hiermee ontstaat meer transparantie in het besluitvormingsproces en komt de raad in positie om op basis van alle beschikbare informatie een weloverwogen discussie te voeren en keuzes te maken.¹²

Echter, veel beleidsvoorstellen lenen zich niet voor het opwerken tot aan de gemeenteraad en dan alsnog het voorleggen van alternatieven. Aan het begin van het proces is namelijk veel meer te kiezen dan aan het eind van het proces. Daarom is het realiseren van getrapte besluitvorming in de gemeenteraad een goede manier om de raad beter bij het beleidsvormingsproces te betrekken.

Getrapte besluitvorming gemeenteraad

Momenteel leent de vergadersystematiek van de raad zich niet goed voor getrapte besluitvorming. Beeld- en oordeelsvorming zitten geïntegreerd in één en hetzelfde besluitvormingsdocument (het raadsvoorstel). Ook de raad zou meer kunnen werken via de lijn van getrapte besluitvorming zoals hierboven voor het college is beschreven. Daartoe zal nagedacht moeten worden over de vorm waarin en de manier waarop stukken voor opinie aan de raad kunnen worden voorgelegd. Met het bespreken van een procesvoorstel kan de raad zijn rol vervullen om de participatie van betrokkenen op een goede wijze te realiseren en ervoor te zorgen dat de raad zelf goed in positie komt.

Kaderstelling

Er is in de gemeente Westland een werkwijze ontwikkeld die zeer actiegericht is. Dat is enerzijds mooi en past bij de cultuur van Westland. Maar het brengt ook met zich mee dat de raad vaak allerlei ad hoc en uitvoeringskwesties aan de orde stelt. De discussie vindt dan plaats aan de hand van concrete voorbeelden en casussen in plaats van op hoofdlijnen.

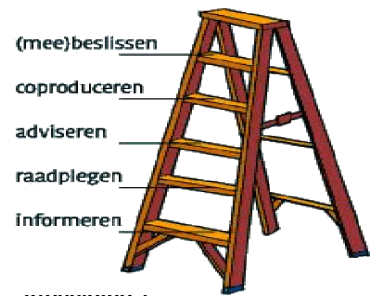
Naast het geven van ruimte om de raad meer te betrekken bij het proces en het afwegen van belangen en alternatieven, is het van belang dat het college de raad meer mogelijkheden geeft om kaders vast te stellen. Dan kunnen uitvoeringskwesties hieraan worden getoetst en kan de raad ook beter zijn controlerende taak vervullen. Het is dan vervolgens van belang dat eenieder zich aan de afspraken houdt die er zijn rondom de bevoegdheidsverdeling.

¹¹ Gemeente Westland, Rapportage van bevindingen, 2018

¹² Gemeente Westland, Westlands akkoord 2018-2022, 2018

4.2.2. Participatie door betrokken partijen

Het is voor het gemeentebestuur belangrijk om te weten wat er leeft in de samenleving en om te luisteren naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan. Als mensen zelf meer ideeën hebben, vraagt dat om een andere rol van de overheid.¹³ Ook de aanstaande Omgevingswet vraagt een andere rol van de overheid, onder andere als het gaat om participatie. De participatieladder (zie afbeelding 7) biedt raad, college en ambtenaren een handreiking voor de mate waarin participatie binnen een vraagstuk mogelijk is. Vanwege de democratische consequenties zullen nadere kaders inzake participatie worden uitgewerkt. Aan de raad wordt gevraagd hiervoor input te geven.



Afbeelding 7.
Participatieladder

Afbeelding 8: Cartoon Ben&Sem¹⁴



¹³ Rijksoverheid, Burgerparticipatie, 2018

¹⁴ WOS, Ben & Sem op het strand, 2018

5. Ambtelijke voorbereiding van besluitvorming

5.1. Ambtelijk vakmanschap

In de ambtelijke voorbereiding draait het om vakmanschap en dit wordt ondersteund door de werkprocessen. Het verantwoordelijke cluster draagt zorg voor de voorbereiding van beleids- en besluitvorming. Daarbij wordt gewerkt volgens het principe 'verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie'. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk dient te liggen, zodat het vakmanschap van een medewerker tot zijn recht komt.

Om dat te bereiken dient te worden voorzien in verschillende randvoorwaarden:

- er zijn duidelijke bestuurlijke opdrachten die door ambtenaren worden uitgevoerd;
- er zijn duidelijke bestuurlijk kaders opgesteld waar binnen ambtelijk gehandeld kan worden;
- er is een goed lopende informatievoorziening en verantwoordingsstructuur vanuit de ambtelijke organisatie naar het bestuur.

Naast bovenstaande randvoorwaarden stelt dit vanzelfsprekend ook eisen aan het ambtelijk vakmanschap. De medewerker is verantwoordelijk voor de inhoud van de opdrachten/dossiers uit hoofde van diens functie-uitvoering. Dit impliceert dat medewerkers:

- deskundig zijn op hun vakgebied;
- beschikken over de benodigde procesvaardigheden, competenties, mandaat (bevoegdheden) en faciliteiten;
- collega's opzoeken om te sparren;
- verantwoordelijkheid nemen voor het leveren van het afgesproken resultaat.¹⁵

Bovenstaande betekent allereerst dat een medewerker onderzoekt of iets behoort tot de taak van de gemeente als onderdeel van de publieke sector en welke rol de gemeente daarbij dan het beste kan vervullen. De medewerker is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling en de advisering die daarop volgt. Hij zorgt ervoor dat dit op integrale wijze tot stand komt en adviseert het bestuur over de weging van belangen. Daarbij is hij omgevingsbewust en politiek sensitief. Steeds vaker zal de medewerker moeten werken in multidisciplinaire teams.

De verantwoordelijk medewerker is mede-eigenaar van de opdracht, moet samenwerken met aanpalende beleidsdisciplines en interne adviseurs en belanghebbenden tijdig betrekken. Daarbij maakt de medewerker inzichtelijk wat er met de ingewonnen adviezen is gedaan.

Inhoudelijke verschillen van mening tussen disciplines worden onderling opgelost of voorgelegd aan het management, zodat een eenduidige richting kan worden bepaald. Mocht het gaan om politiek-bestuurlijke dilemma's, dan worden deze eerst besproken met de betrokken portefeuillehouder(s) en/of richtinggevend besproken in het college.

Het komt voor dat de ambtelijke organisatie een ander advies wenst te geven dan de richting die de portefeuillehouder(s) wensen in te slaan. In dat geval dient de ambtelijke organisatie het eigen ambtelijke en goed beargumenteerde advies in het college te brengen en wordt daarbij de mening van de portefeuillehouder(s) en de daarbij behorende onderbouwing opgenomen. Zo mogelijk wordt inzicht gegeven in de weging van standpunten en dilemma's. Hiermee wordt geborgd dat het collectief van het college wordt voorzien van een volledig ambtelijk advies teneinde tot een weloverwogen besluit te komen. Portefeuillesturing wordt hiermee voorkomen.

In de tweede helft van 2018 start een organisatie-ontwikkeltraject. De ontwikkeling van medewerkers maakt daarvan een belangrijk onderdeel uit. Het traject richt zich op de ontwikkeling van de medewerkers van de gemeente en kent de volgende 9 doelstellingen:

1. Medewerkers tonen eigenaarschap voor de eigen opgave én voor de collectieve opgave (persoonlijk leiderschap);
2. Zowel binnen als buiten de organisatie gaan medewerkers adequaat om met de spanning in opdrachtgever- opdrachtnemerschaprelaties;

¹⁵ Gemeente Westland, Rapport organisatieontwikkeling – organisatiestructuur, 2016

3. Medewerkers spreken elkaar collegiaal aan;
4. Medewerkers zijn in staat eigen talenten in te zien en het gesprek over hun inzetbaarheid te voeren;
5. Medewerkers zijn in staat te werken in horizontale en verticale verbanden;
6. Medewerkers dragen zorg voor een eenduidig gemeenschappelijk doel;
7. Medewerkers zijn in balans en resultaatgericht;
8. Medewerkers uiten door middel van woord en gebaar waardering naar elkaar;
9. Medewerkers vertonen vanuit hun eigen rolfunctie voorbeeldgedrag.

Onderdeel van de organisatie-ontwikkeling is ook de verdere invulling van de functie van bestuursadviseurs.

Verder is het goed om te weten dat ieder cluster een eigen kwaliteitsmanagementsysteem heeft dat de kwaliteit van beleidsontwikkeling moet borgen voordat het besluitvormingstraject wordt ingegaan.

5.2. Het directieteam en de rol van de directeuren

Het directieteam geeft gezamenlijk leiding aan de organisatie en is sparring partner van het college als het gaat om vraagstukken op strategisch niveau, zoals het opwerken van een Collegeprogramma. Het directieteam speelt een belangrijke rol in het samenspel rond bestuurlijk opdrachtgeverschap en ambtelijk opdrachtnemerschap. De extra, andere of verminderde inzet van middelen anders dan vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma en de mogelijke heroriëntatie hierop, is een zaak waar de directie gezamenlijk over moet adviseren en soms beslissen. De individuele directeuren zijn bovendien verantwoordelijk voor de voorstellen die vanuit hun cluster worden opgewerkt.

6. Documenten en formats college

In de advisering aan B&W en in de communicatie van het college aan de gemeenteraad of aan andere partijen worden de volgende documenten en formats gebruikt:

Voorstel voor B&W

Dit voorstel wordt gebruikt voor collegebesluiten en kan eventueel ook worden gebruikt voor besluiten van de burgemeester, als eigenstandig bestuursorgaan. Deze voorstellen worden voorafgaand aan de collegevergadering ter parafering aangeboden aan de betreffende portefeuillehouder.

Raadsvoorstel

Voorstellen van het college aan de gemeenteraad worden bij het aanleveren voor de collegevergadering ter parafering aangeboden. Deze voorstellen bevatten zowel de beslispunten voor B&W, als de (concept) beslispunten voor de gemeenteraad. Zaken die voor B&W relevant zijn, maar niet in het raadsvoorstel staan, kunnen worden opgenomen in de rubriek 'bijzonderheden voor collegebehandeling'. Omdat het college een andere rol, beslissingsbevoegdheid en informatiebehoefte heeft dan de raad, verdient het aanbeveling om college- en raadsvoorstellen niet langer te integreren maar juist te splitsen.

Raadsinformatiebrief

Brieven van het college aan de gemeenteraad worden gebruikt in het kader van de actieve informatieplicht van B&W en hebben een formele status aangezien het hier gaat om twee bestuursorganen. Raadsinformatiebrieven worden voorafgaand aan de collegebesluitvorming meegenomen in de paraferingsronde.

Memo bestuurder(s) aan commissie

Memo's van collegeleden aan een commissie worden gebruikt om commissieleden te informeren, vaak naar aanleiding van toezeggingen uit commissies. Als de gevraagde informatie tijdens de commissievergadering (nog) niet bekend is of als er gebrek is aan tijd, kan toezegging van een dergelijk memo uitkomst bieden. Daarnaast kan een memo van een individuele bestuurder gebruikt worden voor het informeren over lopende trajecten of bij calamiteiten. Dit soort memo's worden niet altijd voorgelegd aan het college voordat deze worden verzonden aan de commissie; het wordt aan de bestuurder zelf over gelaten om daarin een keuze te maken. Elementen die daarbij een rol kunnen spelen: aard, zwaarte en gevoeligheid van het onderwerp, of actualiteit en urgentie.

Het verdient aanbeveling een format te ontwikkelen voor de memo's waarop aangekruist kan worden waarvoor het memo voor bedoeld is.

Beantwoording artikel 42 vragen en beantwoording artikel 43 verzoeken

De beide soorten beantwoordingen zijn begin 2018 ingericht als memo's van B&W aan de gemeenteraad. De beantwoordingsmemo's worden rechtstreeks ter parafering aangeboden, via het cluster aan de desbetreffende bestuurder. Alleen als de bestuurder dat wenst, worden dergelijke conceptantwoorden – al dan niet via een bestuurlijk overleg – op de college-agenda gezet.

Annotatie vergadering verbonden partij

Voor annotaties op vergaderingen van externe overleggen gelden dezelfde uitgangspunten als bij een voorstel voor B&W. Daarbij is het van belang dat integraal wordt geadviseerd vanuit de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar. De annotaties worden bij voorkeur vooraf vastgesteld door het bevoegd orgaan (B&W)- en worden meegegeven aan de afzonderlijke bestuurders/portefeuillehouders.

Collegebrief externe partij

Als er van B&W een reactie wordt gevraagd – en als dit om willekeurige redenen niet ambtelijk kan worden afgedaan – kan een formele collegebrief met een collegevoorstel worden voorgelegd ter besluitvorming. Dit wordt via de reguliere collegevergadering ingebracht, waarbij de brief vooraf in de paraferingsronde wordt meegenomen.

Memo B&W

Als er zaken zijn waarover de ambtelijke organisatie B&W moet informeren, is een memo aan het college momenteel het geëigende document. De insteek kan tweeledig zijn:

1. het college wordt geïnformeerd;
2. het college kan zijn opinie geven – en daarmee richting bepalen.

Daarbij is het van belang dat er bovenaan het memo duidelijk staat aangegeven welk van bovenstaande twee doelen het memo dient. Het format dient hiervoor nog te worden aangepast.

Besluitvorming is in de huidige werkwijze alleen mogelijk met voorstellen (ambtelijke adviezen), met beslispunten, argumenten en eventuele kanttekeningen.¹⁶

Daarnaast concluderen we dat besluitvormingsstukken nu zo zijn ingericht dat ze een bepaald advies trechteren. Een ander format, zoals een discussienota of een raadsvoorstel met ruimte voor alternatieven, wordt gemist. Er zullen nieuwe formats moeten worden ontwikkeld.

¹⁶ Gemeente Westland, Memo Overzicht en werkwijze documenten, 2018

7. Het besluitvormingsproces in relatie tot de collegevergaderingen

7.1. Overleggen van bestuurders met externen

Bij elk gesprek van een collegelid met een externe partij, waarin gemeentelijke zaken worden behandeld, wordt een ambtelijke deskundige of ambtelijk notulist betrokken. Van elk gesprek wordt een verslag gemaakt en dit wordt aan beide partijen ter goedkeuring voorgelegd. Dergelijke verslagen zijn beperkt tot verslagen van gesprekken waarbij daadwerkelijk sprake is van afspraken. Indien een dergelijk verslag niet is gemaakt, kan er geen sprake zijn van een afspraak waar de gemeente aan is/wordt gehouden.¹⁷

7.2. Interne bestuurlijke overleggen

Met de komst van het nieuwe college is ook een nieuwe overlegstructuur ingericht. Waar medewerkers voorheen bijvoorbeeld een beleidsnota of een andere bestuurlijke ontwikkeling bespraken in een stafoverleg met één bestuurder, gebeurt dit nu in een thematisch bestuurlijk overleg met minimaal twee bestuurders. Zo wordt er vanuit verschillende invalshoeken naar een voorstel gekeken, worden onderwerpen met elkaar in verband gebracht, ontstaat bredere beeldvorming en organiseert men zijn eigen weerstand.¹⁸ Als de portefeuillehouder daar behoefte aan heeft, dan is er de mogelijkheid om de concerncontroller voor advies aan te laten sluiten bij het bestuurlijk overleg.

In een bestuurlijk overleg besluit een verantwoordelijk portefeuillehouder of hij een voorstel rijp vindt voor besluitvorming. Dit betekent niet per se dat hij het eens moet zijn met het ambtelijke advies (zie ook paragraaf 3.1 inzake vakmanschap). Daarnaast is er de mogelijkheid om – als een bestuurder een voorstel nog niet rijp acht – als ambtelijk verantwoordelijke voor een opgave toch een voorstel te agenderen in het college in overleg met de gemeentesecretaris.

7.3. Regionale samenwerking en verbonden partijen

De gemeente Westland is partner in regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast vind de uitvoering van een aantal gemeentelijke taken plaats met behulp van het instrument verbonden partijen. Hierbij heeft de gemeente ervoor gekozen om de uitvoering bewust op afstand te plaatsen of in samenwerking met anderen te laten doen.¹⁹ *Deze samenwerkingsverbanden hebben invloed op onze besluitvormingsprocessen en het verdient dan ook aanbeveling om hierop scherp te blijven.*

7.4. Checks and balances, parafering en toetsing

Rond de voorbereiding van het besluitvormingsproces doet zich een dilemma voor. Enerzijds wensen we een organisatie waar medewerkers verantwoordelijkheid kunnen nemen. Anderzijds dienen er waarborgen te worden opgenomen in het proces waardoor een zorgvuldig en ordentelijk besluitvormingsproces gewaarborgd is. Te veel parafen en toetsing leidt tot een 'verdraaide organisatie' waar medewerkers geen verantwoordelijkheid meer voelen voor het eigen werk. Te weinig parafen en toetsing kunnen leiden tot fouten en/of onzorgvuldigheden. Veel parafen en toetsing leiden bovendien tot lange aanlever- en doorlooptijden, terwijl snelheid in deze moderne tijd vaak geboden is. Het kritisch onder de loep blijven nemen van toetsing, parafering en doorlooptijden en het streven naar vermindering ervan is dan ook van groot belang.

Checks and balances zitten op allerlei plaatsen in onze processen ingebouwd en zijn al eerder aan bod gekomen. Bijvoorbeeld de werkwijze waarbij niemand individueel een opdracht kan geven die extra capaciteit of middelen vergt en de verplichting om inzichtelijk te maken wat er met ingewonnen adviezen is gedaan. Wanneer de fase van beleidsontwikkeling is afgerond en er een bestuurlijk besluit nodig is, vindt nog een toets plaats.

¹⁷ Gemeente Westland, Brief inzake Follow-up rapportage van bevindingen n.a.v. Kwekers in de Kunst, 2018

¹⁸ Gemeente Westland, Nieuwe overlegstructuur ambtelijke organisatie en college, 2018

¹⁹ Gemeente Westland, Beleidskader verbonden partijen, 2017

Voorstellen die voor het college en de raad worden geagendeerd, worden getoetst door control en de bestuursadviseur. De toets kan er toe leiden dat een collegevoorstel inhoudelijk wordt aangepast of wordt aangevuld met een mede-advies. Beide units zijn onafhankelijk van de clusters en vallen hiërarchisch onder de gemeentesecretaris. Indien zij een voorstel rijp voor besluitvorming achten, paraferen zij voor akkoord. Dat gebeurt digitaal. Zij hebben tevens de mogelijkheid om niet akkoord te gaan of opmerkingen te maken. Indien zij betrokken zijn geweest bij de voorbereiding kan vaak sneller een akkoord worden gegeven.

De concerncontroller vervult zijn adviserende en toetsende taak in opdracht van en ter ondersteuning van het college en de gemeentesecretaris. Hij is onafhankelijk in zijn oordeel. Het toetsingskader van Control omvat verschillende elementen. Deze komen samen onder de noemer "volledigheid en juistheid van informatie". Indien de concerncontroller bij de uitoefening van zijn werkzaamheden een ten opzichte van de directie afwijkend standpunt inneemt, doet hij hiervan, na de algemeen directeur hierover te hebben ingelicht, mededeling aan het college.

Naast control en de bestuursadviseur moet een voorstel – voordat dit op de bestuurlijke agenda kan komen – ook worden geparafeerd door de clusterdirecteur of een functionaris die voor deze taak is aangewezen door de clusterdirecteur. Met deze paraaf verklaart de directeur dat vorm en inhoud van het collegevoorstel correct en volledig zijn, er voldoende (in- en extern) overleg en afstemming heeft plaatsgevonden en het daarmee een integraal voorstel betreft, de juiste procedures zijn doorlopen en de collegenota past binnen de afgesproken kaders en richtlijnen.²⁰

De laatste paraaf is afkomstig van de verantwoordelijk portefeuillehouder die hiermee aangeeft akkoord te gaan met agendering. Daartoe dient elk voorstel te worden aangekondigd en voorafgaand aan het aanbieden met de portefeuillehouder(s) te worden besproken. De portefeuillehouder kan indien nodig opmerkingen maken bij het voorstel.

Geen paraaf

Als een van de parafanten niet akkoord gaat, dan wordt dit door middel van een melding in het digitale vergadersysteem zichtbaar voor zowel de medewerker die verantwoordelijk is voor het stuk als voor alle parafanten. Directeur en gemeentesecretaris zullen dan – alle adviezen in acht nemend – bezien of een voorstel toch geagendeerd moet worden of eerst nog aanpassingen behoeft.

Rol gemeentesecretaris bij collegeagenda

De rol van de gemeentesecretaris bij de collegevergaderingen wordt in de artikelen 103 tot en met 104 van de Gemeentewet aangegeven. Nadere uitwerking van de taken van de secretaris staat onder andere in het reglement van orde van B&W. Hierin staat beschreven dat de secretaris zorgt draagt voor al hetgeen binnen de hem opgedragen taak nodig is in het belang van een vlot verloop van de vergadering van het college.²¹ Dit betekent feitelijk zorgen voor organisatie van de collegeagenda. In Westland zijn de clusterdirecteuren verantwoordelijk voor de kwaliteit van de adviezen die aan het college worden voorgelegd. De gemeentesecretaris speelt vooral een procedurele rol. Definitieve afspraken over de agendering worden voorafgaand aan de collegevergadering gemaakt tussen de gemeentesecretaris en de burgemeester, gebaseerd op de agenderingsbevoegdheid van de burgemeester zoals benoemd in de Gemeentewet.

7.5. Soorten besluitvorming in de collegevergadering

Bepaalde besluiten worden geagendeerd als zogenaamd 'hamerstuk' en worden meestal zonder enige discussie akkoord bevonden door het college. Andere besluiten vragen meer aandacht van de wethouder en het college. Deze worden als bespreekstuk geagendeerd voor de

²⁰ Gemeente Westland, Instructie stukkenstroom, 2010

²¹ Gemeente Westland, Reglement van orde college van B&W, 2018

collegevergadering.²² In bepaalde gevallen kunnen door het college besluiten worden genomen waarvoor geheimhouding geldt.

Elk besluit dient door het college - of op voorstel van het college door de raad - te worden genomen op basis van een ambtelijk voorstel dat is voorbereid vanuit de verschillende clusters en waarbij verschillende belangen zijn afgewogen. Elk voorstel heeft een vast format. Daarin worden de aanleiding, de argumenten, de (wettelijke) grondslag, de risico's en de financiële gevolgen geschetst. Ook is daarin duidelijk opgeschreven wat de formulering van het besluit (het zogenaamde dictum) is. Vervolgens zien we het karakter van het collegiaal bestuur: het college neemt het besluit als collectief op basis van dat beslisdocument. Dit besluit landt (in concept) in een besluitenlijst die in een eerstvolgende collegevergadering definitief wordt vastgesteld.

7.6. Collegiaal bestuur en integrale besluitvorming

De bestuurlijk opdrachtgever is het aanspreekpunt voor de andere bestuurders en daarmee verantwoordelijk voor de bestuurlijke integraliteit. Met andere woorden: het is van belang om vanuit het brede perspectief van het college naar de voorstellen uit de verschillende portefeuilles te kijken en collega's tijdig te betrekken.²³ Bij de besluitvorming zoekt het college altijd naar consensus. Dit gaat gepaard met scherpe debatten in het college en soms in de raad. Het resultaat daarvan is een politiek-bestuurlijke waardenafweging die kan leiden tot een keuze contrair aan het ambtelijk advies. In situaties waarin de kaders ontoereikend zijn, worden mogelijke afwijkingen van kaders gemotiveerd in de collegenota. Het is aan het collectief van het college om die afweging te maken.²⁴ Binnen het college is er voor individuele collegeleden ruimte om een principiële afwijkend standpunt in te nemen en zichtbaar te maken.²⁵ Daarover worden bij aanvang van de collegeperiode afspraken gemaakt.

7.7. Het collegebesluit

Het college kan vijf soorten besluiten nemen:

- a. Conform advies;
- b. Conform advies met mandaat;
- c. Aanhouden;
- d. Intrekken;
- e. Andersluidend (waaronder contrair advies).

ad a. Conform advies

Het college neemt het ambtelijke advies over.

ad b. Conform met mandaat

Het college besluit dat een stuk aangepast moet worden zonder dat het opnieuw voorgelegd hoeft te worden aan het college. In dit geval wordt de verantwoordelijke bestuurder gemandateerd om de aanpassingen door te voeren. Hierbij is van belang om als medewerker die het stuk heeft opgesteld de aanwijzingen in de ambtelijke instructie te raadplegen. Hij is verantwoordelijk voor het verwerken van de aanpassingen.

ad c. Aanhouden

Nota's kunnen om agendatechnische of inhoudelijke redenen aangehouden worden. In het eerste geval komt het voorstel automatisch en ongewijzigd terug op de agenda voor de volgende collegevergadering. Aangehouden nota's op grond van inhoudelijke argumenten (bijvoorbeeld omdat nadere informatie gewenst is) worden teruggestuurd naar de medewerker voor aanpassingen/aanvullingen.

²² Gemeente Westland, Handreiking voor nieuwe wethouders, 2018

²³ Gemeente Westland, Handreiking voor nieuwe wethouders, 2018

²⁴ Gemeente Westland, Rapportage van bevindingen, 2018

²⁵ Gemeente Westland, Westlands Akkoord 2018-2022, 2018

ad d. Intrekken

Dit besluit houdt in dat het college geheel niet akkoord is met de strekking, wijze van advisering en of beleidskeuze(s) en het daarom niet (verder) wenst te bespreken. De stukken worden teruggestuurd naar de medewerker, die een nieuw advies moet voorbereiden.

ad e. Andersluidend (waaronder contrair advies)

Het college neemt een ander besluit dan ambtelijk is geadviseerd. Het nieuwe dictum wordt door de bestuursadviseur geformuleerd.

7.8. Mandaten aan ambtelijke organisatie

Net zoals de gemeenteraad het college de bevoegdheid kan geven bepaalde besluiten zelfstandig te nemen (delegatie), zo kan het college aan de ambtelijke organisatie de bevoegdheid geven besluiten te nemen namens B&W - en uit te voeren zonder daarover het college voor elk individueel besluit te raadplegen.

De Mandaatregeling bepaalt welke taken en bevoegdheden op ambtelijk niveau kunnen worden afgehandeld namens het college. Het gaat daarbij voornamelijk om uitvoering van bestaand beleid, het afgeven van subsidiebeschikkingen (tot een bepaald bedrag) en het aangaan van bepaalde (financiële) verplichtingen.²⁶ Relevant is dat dit altijd ingekaderde mandaten betreft. Niemand heeft het mandaat om te besluiten over dingen die niet zijn vastgelegd in beleid. Welk type besluit genomen mag worden door wie, staat beschreven in de 'Mandaatregeling 2018'.

7.9. Vastlegging en terugkoppeling van collegebesluiten aan ambtelijke organisatie

De secretaris draagt de formele zorg voor de besluitenlijst van de collegevergadering. Naar aanleiding van de collegevergadering wordt door de bestuursadviseur een concept-besluitenlijst opgesteld. In deze concept-besluitenlijst staat per agendapunt ook een ambtelijke instructie opgenomen. Na controle door de gemeentesecretaris wordt het document per email verspreid onder een aantal sleutelpersonen in de organisatie. Zij zorgen voor een terugkoppeling binnen het eigen team of cluster. Daarnaast ontvangen medewerkers die een stuk hebben geagendeerd in de digitale stukkenstroom een melding via Babs over het collegebesluit dat is genomen over hun voorstel.

De concept-besluitenlijst wordt in de eerstvolgende collegevergadering vastgesteld. Voor zover de aard en de inhoud van de besluitvorming zich daartegen niet verzet, wordt de vastgestelde besluitenlijst zo spoedig mogelijk na de vergadering openbaar gemaakt.²⁷ Dat gebeurt door publicatie op de gemeentelijke website.

²⁶ Gemeente Westland, Handreiking voor nieuwe wethouders, 2018

²⁷ Gemeente Westland, Reglement van orde B&W, 2018

8. Het besluitvormingsproces in relatie tot raadsvergaderingen

De processen en overlegstructuren ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming door uw gemeenteraad zijn op een bepaalde manier ingericht. Veranderingen in de maatschappij en brede behoefte die is ontstaan naar aanleiding van de door het college ingezette nieuwe wijze van besturen maken deze processen wellicht heroverwogen moeten worden. Uitgangspunt daarbij is dat de raad en het college meer inzicht dienen te krijgen in welke scenario's of alternatieven voor getrapte besluitvorming kunnen worden gebruikt en dat ruimere mogelijkheden worden geboden voor samenwerking met en participatie door de Westlanders.

8.1. Overlegstructuur

De gemeenteraad vergadert elke 4 weken ten behoeve van afrondende besluitvorming. De Verordening op de raadsinformatieavonden en raadscommissie van de Raad van de gemeente Westland regelt dat als voorbereiding op de raadsvergadering en ten behoeve van de informatiepositie van de raad er eerst commissievergaderingen plaatsvinden. Daarnaast maakt de raad gebruik van Raadsinformatieavonden (RIA's). De vergaderingen van de raad en de commissies en de RIA's zijn openbaar, tenzij op grond van de Gemeentewet anders wordt besloten. Werkgroepen zijn besloten en worden niet aangekondigd en gepubliceerd.

Raadsvergadering

Tijdens raadsvergaderingen worden voorstellen van het college aan de raad besproken en wordt hierover besloten. De burgemeester is voorzitter van de raadsvergadering. Wethouders zijn aanwezig tijdens de raadsvergadering en worden ambtelijk ondersteund. De griffier draagt zorg voor een verslag/notulen van de vergadering.

De agenda van de raadsvergadering bestaat uit: ingekomen stukken, uitgaande stukken, een overzicht van de schriftelijke vragen (artikel 42 en 43 vragen), bespreekstukken, hamerstukken, op zichzelf staande moties en de vragenronde. Stukken die ter informatie op de agenda staan kunnen voor kennisgeving worden aangenomen. Hamerstukken worden zonder beraadslaging aangenomen. Bespreekstukken zijn onderdeel van het politieke debat en kunnen worden verworpen of – eventueel geamendeerd – aangenomen. Een aangenomen voorstel krijgt rechtskracht.

De voorzitter kan ter handhaving van de orde van de vergadering tijdelijk schorsen. Daarnaast kan een raadslid of collegelid een verzoek tot schorsing voor nader overleg doen. De voorzitter bepaalt de duur van de schorsing en geeft de verzoeker de gelegenheid om de uitkomst van het nader overleg te delen.

Raadsvergaderingen worden live uitgezonden via de gemeentelijke website en kunnen later terug gekeken worden.

Commissie

Voorstellen van het college aan de raad gaan eerst naar een commissie. Elke raadscommissie is gespecialiseerd in een aantal onderwerpen en heeft een eigen takenpakket. In Westland zijn de commissies ingedeeld naar de beleidsterreinen die ze behandelen.

De raadscommissie bereidt de besluiten van de gemeenteraad voor. De commissieleden discussiëren over een raadsvoorstel en geven de raad een advies over de agendeerbaarheid (niet agenderen, agenderen als hamerstuk of agenderen als bespreekstuk). De voorbereiding van besluitvorming in de gemeenteraad in de commissies is ook bedoeld voor de fracties om zich te informeren en een standpunt te kunnen innemen tijdens de raadsvergadering.

Commissies kunnen tevens aangewend worden voor getrapte besluitvorming door de gemeenteraad (BOB-systematiek). De commissie kan dan op basis van een discussiestuk/memo – in plaats van op basis van een raadsvoorstel – een beeld- en oordeelsvormende discussie hebben over een bepaald onderwerp en hierover van gedachten wisselen met het college. De uitkomst van deze discussie wordt vervolgens door het college en ambtelijke organisatie verwerkt in het uiteindelijke raadsvoorstel dat zal worden voorgelegd ter besluitvorming aan de raad via een

commissie. Het is hierbij belangrijk dat het doel van de discussie en bijbehorende nota/memo duidelijk worden beschreven.

In commissies kunnen op verzoek van raadsleden ook ingekomen stukken en de beantwoording van schriftelijke artikel 42 vragen worden geagendeerd. Het agendapunt rondvraag in de raadscommissies wordt aan het slot van de agenda geplaatst. Deze vragen moeten vooraf zijn ingediend bij de griffe.

Portefeuillehouders zijn met ambtelijke ondersteuning aanwezig tijdens de commissies. In de commissie kunnen (technische) vragen gesteld worden aan of overleg gevoerd worden met het college, de burgemeester en individuele portefeuillehouders. Soms krijgt een ambtenaar het woord als het gaat om de technische beantwoording van vragen. Daarnaast kan de commissie externe deskundigen inschakelen en met behulp van de griffier andere informatiebronnen aanwenden die nodig zijn voor vervulling van de taken van de commissie.

In commissies kunnen portefeuillehouders tevens korte mededelingen doen over zaken waarvan zij het belangrijk vinden de commissie ter zake te informeren.

Van een commissievergadering wordt een al dan niet uitgebreide besluitenlijst gemaakt door de commissiegriffier. Er zijn geen woordelijke notulen, maar het is wel mogelijk om de openbare bandopname terug te luisteren via de gemeentelijke website. Van commissievergaderingen worden geen beelden opgenomen.

De raadscommissie Bestuur heeft binnen haar taken en bevoegdheden, zoals onder meer bepaald in de verordening op raadsinformatieavonden en RIA's, het karakter van het bestuurlijk overlegforum van de fractievoorzitters en de burgemeester. De fractievoorzitters kunnen zich laten vervangen door hun plaatsvervangend fractievoorzitters.

Raadsinformatie Avond (RIA)

In de raadsinformatieavonden worden onderwerpen en dossiers behandeld die (nog) niet rijp zijn om geagendeerd te worden in de raadscommissies en waarvan de voorzitter van een raadscommissie het nodig oordeelt dat daarover (voorafgaand) aan een commissievergadering informatie wordt vergaard. Raadsinformatieavonden zijn alleen informierend van aard en lenen zich in de huidige overlegstructuur niet voor het maken van richtinggevende keuzes. De voorzitter van de raadscommissie is bestuurlijk verantwoordelijk voor de voorlopige raadscommissieagenda, alsmede voor de activiteitenplanning en het programma en de agenda's betreffende de aan de raadscommissie voorafgaande RIA's. Hij bepaalt in het bestuurlijk vooroverleg of bijvoorbeeld een verzoek tot het houden van een presentatie wordt gehonoreerd.

De RIA's kunnen de volgende werk- of vergadervormen hebben:

- a. werkgroepen
- b. presentaties en informatieve bijeenkomsten
- c. werkbijeenkomsten en interactieve bijeenkomsten die een informatief en oriënterend karakter hebben
- d. expertmeetings en werkbezoeken liggend op een werkveld van een raadscommissie
- e. alle overige werk- en vergadervormen die het informatie- en oriëntatieproces van de leden van een raadscommissie dienen en niet passen in het vergadermodel van een raadscommissie.²⁸

Tabel 9: soorten overleg gemeenteraad

Soort overleg	Doel
Raadsvergadering	Politiek debat, besluitvorming.
Commissie	Informeren, technische vragen, voorbereiding van besluitvorming, opiniëren, discussie, standpuntbepaling, oordeelsvorming.
RIA	Informatie vergaren, oriënteren.

²⁸ Gemeente Westland, Verordening op de raadsinformatieavonden en raadscommissie van de Raad, 2014

Agenda commissie en raad

Het presidium – dat bestaat uit de burgemeester en de fractievoorzitters – bepaalt wanneer en op welke wijze voorstellen van het college of van raadsleden (initiatiefvoorstellen) worden behandeld tijdens de raadsvergadering. Het presidium is in principe openbaar, maar kan ook besluiten om besloten te vergaderen.

Daarnaast kennen we in Westland per raadscommissieveld Bestuurlijk Vooroverleg (BVO) ten behoeve van de agendavorming van de raadscommissies en RIA's.²⁹ Hierin participeren: de voorzitter van de raadscommissie, bijgestaan door de betrokken commissiegriffier en de betrokken wethouders, bijgestaan door hun adviseurs.³⁰

Tijd

De overlegstructuur van bestuurlijk vooroverleg, presidium, commissies en raadsvergaderingen en bijbehorende aanlevertermijnen maakt dat het besluitvormingsproces van de Westlandse gemeenteraad een doorlooptijd van circa 7 weken kent. In de praktijk wordt hier wel eens van afgeweken. Daarnaast komt het soms voor dat er problemen in de procesgang ontstaan als gevolg van de besluitvormingsprocedures en – termijnen van bijvoorbeeld regionale samenwerkingsverbanden.

Het blijft een uitdaging om de agenda's behapbaar te houden voor de tijd die beschikbaar is voor een vergadering. Het belangrijk dat vragen en agendapunten tijdig worden ingediend. Het afwijken van de afgesproken aanlevertijden voor raadsvoorstellen is daarom niet wenselijk.

8.2. Participatie van betrokken partijen

Het is voor het gemeentebestuur belangrijk te weten wat er leeft in de samenleving en te luisteren naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan. Burgers kunnen inspreken over onderwerpen die op de agenda van de raad zijn geplaatst. Burgerparticipatie gaat echter veel verder en behelst het actief deelnemen van burgers bij het opstellen of uitvoeren van beleid en plannen. De mate van participatie kan variëren van informeren tot meebeslissen. De wijze waarop participatie wordt vormgegeven is een politiek/bestuurlijke afweging en kan per onderwerp verschillen. Vanwege de democratische consequenties is het van belang om met college en raad afspraken te maken over het proces en de mate waarin en wijze waarop participatie vorm zou moeten krijgen. Daarbij zijn onder andere de volgende punten van belang:

- de volksvertegenwoordigende rol in relatie tot participatie;
- vooraf wel of geen kaderstelling;
- wenselijkheid van participatie;
- welke mate van participatie is wanneer wenselijk;
- het managen van verwachtingen;
- bereidheid om uitkomsten van het participatietraject serieus te nemen.

8.3. Informatieplicht

Voor de uitoefening van zijn rollen heeft de gemeenteraad informatie nodig. Dat is enerzijds mogelijk door stukken te agenderen in bijvoorbeeld de commissie of zelf een onderzoek te initiëren. Anderzijds is dit geregeld in de gemeentewet door middel van de actieve en passieve informatieplicht. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester worden verplicht open te handelen. Kort samengevat is de strekking van de actieve informatieplicht dat het college en de burgemeester de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. De passieve informatieplicht komt er op neer dat het college de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen geeft, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. In het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad en de verordening ambtelijke

²⁹ Neelen et al., 2005 & Gemeente Westland, Verordening op de raadsinformatieavonden en raadscommissie van de Raad, 2014

³⁰ Gemeente Westland, Verordening op de raadsinformatieavonden en raadscommissie van de Raad, 2014

bijstand zijn de bepalingen over de passieve informatieplicht binnen onze gemeente uitgewerkt. Daarin is tevens geregeld dat de beantwoording van vragen in openheid geschiedt. Het is daarom niet wenselijk dat andere kanalen zonder tussenkomst van de griffie – zoals bijvoorbeeld het Meldpunt Leefomgeving of het benaderen van individuele ambtenaren – worden aangewend voor het vragen van informatie door de raad omdat het vragen om en het verstrekken van informatie zich dan onttrekt aan de openheid en transparantie die hoort bij goed besturen. Het informatieverkeer over en weer verloopt altijd door tussenkomst van de griffie.

8.4. Ambtelijke bijstand

De raad heeft recht op ambtelijke bijstand. Verzoeken om ambtelijke bijstand moeten bij de griffie binnen komen. Omdat bij de griffie naar verwachting veelal generalistische kennis aanwezig is, kan het zo zijn dat behoefte is aan ambtelijke bijstand van de reguliere ambtelijke organisatie (art. 33, lid 5 gemeentewet). De griffier gaat niet over de reguliere ambtelijke organisatie, maar wendt zich tot de gemeentesecretaris met het verzoek om ambtelijke bijstand te verlenen.

Er is een nieuwe modelverordening 'ambtelijke bijstand' beschikbaar gekomen bij de VNG. In de komende periode moet worden gezien of de huidige verordening aanpassing behoeft en/of de modelverordening gevolgd gaat worden.

8.5. Volksvertegenwoordiging en belangenafweging

De gemeenteraad heeft drie rollen: een volksvertegenwoordigende, een controlerende en een kaderstellende rol. Deze rollen moeten evenwichtig worden vervuld.

Met betrekking tot de volksvertegenwoordigende rol is het van belang om in het oog houden dat de raad er is om het belang van het totaal te behartigen en niet dat van een of enkele individuen. Het is niet wenselijk om de inwoners die zich een jurist kunnen permitteren, makkelijk de weg vinden naar raadsleden of zelf mondig genoeg zijn, leidend te laten zijn in het democratische proces en de keuzes daarin. Voor veel betrokkenen geldt dat ze zich niet altijd realiseren wat voor gevolgen een besluit voor hun situatie heeft, of gewoon de publicaties hieromtrent niet goed kunnen begrijpen. Anderen weten niet welke mogelijkheden tot inspraak er zijn of durven niet van deze mogelijkheden gebruik te maken. Als raad in de rol van volksvertegenwoordiger is het van belang om niet voor individuele burgers te bemiddelen, maar hen vanuit de zelfredzaamheidsgedachte te verwijzen naar de kanalen voor betrokkenheid en inspraak. Als blijkt dat die kanalen niet goed functioneren, dan kan de raad vanuit de controlerende rol aan de bel trekken.

Daarnaast worden raadsleden geacht zonder last te stemmen. Zij worden geacht niet deel te nemen aan de stemming over een aangelegenheid die hen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij zij als vertegenwoordiger zijn betrokken. In de praktijk kan dit soms lastig zijn, omdat een raadslid juist op zijn zetel is gaan zitten omdat zijn achterban bij de voetbalclub graag een nieuw kunstgrasveld gerealiseerd ziet, of omdat de buurt waarin hij woont tegen de komst van huisvesting voor arbeidsmigranten is, of omdat de ondernemersvereniging het raadslid als vooruitgeschoven pion ziet.

Verkramping ligt op de loer. Een verwijt is gemakkelijk gemaakt, of dat nu op goede gronden is of niet. Beschadiging is nogal eens het gevolg. Onkreukbaar bestuur vergt onderhoud. Daarom: praat met elkaar en maak afspraken hoe, door en bij wie twijfels aan de orde gesteld moeten worden en hoe daar mee zal worden omgegaan.³¹

8.6. Samenspel tussen college en raad

In het samenspel tussen college en raad is allereerst van belang dat de taakverdeling tussen college en raad helder is. De raad en fracties moeten een gemeenschappelijke opvatting (willen) hebben over wat wel en niet tot het raadsdomein behoort. Daarnaast is het belangrijk dat er

³¹ Bureau Integriteit, Schijn van volksvertegenwoordiging, 2018

duidelijkheid en overeenstemming is over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenteraad en college van B&W. Ten tweede is in het samenspel van belang dat raad en college elkaars positie versterken. Ten derde moet de raad zich onafhankelijk en kritisch opstellen bij de beoordeling van de uitvoering door het college. Ten slotte voeren raad en college in een goed samenspel een vruchtbare dialoog met elkaar.

Het samenspel tussen college en raad is vastgelegd in wet- en regelgeving en gemeentelijke regelementen en verordeningen. Het is daarbij ook belangrijk om aandacht te besteden aan de 'zachte' kant ervan in de vorm van wensen en afspraken over houding en gedrag en rolvastheid. Spreek elkaar daarom aan als het college de raad onvoldoende in positie brengt of als de raad op de stoel van het college gaat zitten.³² Ten slotte moeten we ons realiseren dat het gehele gemeentebestuur, evenals de ambtenaren, verantwoordelijk is voor het welslagen en het imago van onze gemeente.

8.7. Amendementen en moties

Een amendement is een voorstel om het besluit zoals voorgesteld door het college) te veranderen. Over een amendement wordt tijdens de raadsvergadering gestemd. Stemt de meerderheid van de raadsleden voor het amendement, dan is dit aangenomen en wordt het conceptbesluit dus aangepast. Daarna wordt het (via het amendement) aangepaste conceptbesluit in stemming gebracht.

Een motie is een verzoek van een raadslid aan het college om iets te doen of te onderzoeken. Het college kan een motie ontraden of aangeven geen bezwaar te hebben. Over een motie wordt tijdens de raadsvergadering gestemd. Stemt de meerderheid van de raadsleden voor de motie, dan is deze aangenomen. Het college bepaalt vervolgens zelf of ze de motie wel of niet gaat uitvoeren. Moties die betrekking hebben op een agendapunt kunnen ter plaatse worden ingediend. Op zichzelf staande moties dienen van te voren te worden ingediend. De bespreking van zo'n motie gebeurt nadat alle geagendeerde onderwerpen zijn afgehandeld. Circa twee weken nadat een motie is aanvaard stuurt het college een brief aan de raad met daarin een eerste reactie over de uitvoering van de motie.

Bij moties is het van belang om te bedenken dat deze consequenties kunnen hebben voor de begroting. Het is wenselijk dat moties waarvoor financiële middelen beschikbaar moeten komen, worden voorzien van een realistisch voorstel tot dekking vanuit de raad, zodat dit tevens kan leiden tot een aanpassing van de begroting.

8.8. Kwaliteit debat

Voor de kwaliteit van het politieke debat en de besluitvorming is het van belang dat een nieuw lid van de raad als hoogste politieke orgaan op gang geholpen wordt. Dat kan door de fractie zelf, door de griffie, door het volgen van een cursus op eigen initiatief. Of al werkende weg.

Om een kwalitatief goed debat te voeren in de raad is het van belang om politieke standpunten te kunnen delen en om met elkaar te pogen tot een gezamenlijk besluit te komen. De twee termijnen van een raadsvergadering kunnen hier worden gebruikt. In onderzoek dat is gedaan naar de kwaliteit van raadsdebatten komt naar voren dat als in een vergadering slechts herhaald wordt wat fracties intern al hebben besproken en opgeschreven, dit uitwisselen niet leidt tot een kwaliteitsrijk debat. Een goede raad doet meer dan standpunten en argumenten rond een agendapunt uitwisselen maar laat zich – eventueel na schorsing – ook wat gelegen liggen aan goede argumenten van een of meer andere fracties dan wel individuele leden. Het gaat bij besluitvorming om meer dan 'neuzen tellen'.³³

³² Rekenkamer Boxtel, Naar een soepel samenspel, 2014

³³ Korsten, Wat is een goede gemeenteraad?, 2016

9. Discussiepunten

9.1. Voldoende basis voor een discussie

Met bovenstaande beschrijvingen hopen we u inzicht te verschaffen in hoe beleidsontwikkelingen worden geïnitieerd en voorbereid en hoe bestuurlijke besluitvorming binnen onze gemeente tot stand komt. Graag vernemen wij van u als raadsleden in hoeverre deze notitie u als raadslid helpt om bij te kunnen dragen aan de verbetering van het besluitvormingsproces en het politieke debat binnen uw raad. In deze discussienota is een aantal discussiepunten als onderstreepte schuingeschreven passages aangemerkt. De raad wordt ook nadrukkelijk uitgenodigd met overige vragen en dilemma's te komen, die herkend worden met betrekking tot de vervulling van de rol als raadslid in het proces gericht op uiteindelijke besluitvorming. Het voorstel is om hierover met uw raad van gedachten te wisselen op 26 september 2018 in het kader van de verdere invulling van het inwerkprogramma voor de raadsperiode 2018-2022 (onder begeleiding van het bureau G&I uit Amsterdam) en als vervolg op de eerdere bijeenkomst met G&I afgelopen voorjaar.

Na de bijeenkomst van 26 september zal een eventueel aangepast voorstel aan de vergadering van de Commissie Bestuur worden voorgelegd voor verdere discussie en meningsvorming over de gewenste processen en instrumenten voor de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming. Een en ander zal uitmonden in een Beleidskader Besluitvorming Westland.