



# RAPPORTAGE VAN BEVINDINGEN

**UITVOERING MOTIE D.D. 7 NOVEMBER 2017:  
BEVORDERING GOED FUNCTIONEREN  
GEMEENTEBESTUUR**



## 1. Voorwoord

“Wat is de weg voorwaarts?” Met een antwoord op deze vraag beëindigde ik mijn betoog op 7 november 2017 in de eerste termijn tijdens de behandeling in de gemeenteraad van de kwestie Kwekers in de Kunst. Het debat was kritisch van toon en aard, primair gericht op het functioneren van het bestuur, niet op de individuen die dat bestuur vormden – niet op de man. Door dat niveau van insteek en instelling was het debat waardig en gericht op de toekomst.

Iedereen die ooit bestuurd heeft, weet dat je met elkaar in een moeilijk moment kunt verkeren; en dan is de kunst om voorwaarts te kijken. Lerend van de ervaringen uit het verleden, toewerken naar een onkreukbaar, transparant en betrouwbaar gemeentebestuur en ambtenarenkorps, resulterend in een sterke en dienstbare lokale overheid. Het gaat hier om drie eenheden die hetzelfde doel nastreven: Westland er beter uit te laten komen. De raad als eenheid sterk, het college als eenheid sterk, de ambtelijke organisatie als eenheid sterk.

Die drie eenheden kunnen elkaar versterken, moeten elkaar in balans houden, fungeren in zekere zin als elkaars geweten en vormen checks en balances. Ontstaat er scheefgroei in de drie rollen, dan verzwakt het systeem, verzwakt ook de uitkomst doordat één der eenheden door een andere niet in staat is gesteld om volledig een rol te pakken.

In het dossier Kwekers in de Kunst was er sprake van kwetsbaarheid in het systeem. Een disbalans tussen raad, college en ambtelijke organisatie; het leidde tot een motie van uw raad die tot hoger doel heeft om verbeteringen aan te reiken om daarmee het gemeentebestuur te behoeden voor kwetsbaarheden. De bestuurscultuur is de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie. In zuivere vorm zijn zij zich daarbij bewust van de eigen en elkaars rollen, voor de uitoefening daarvan bieden en laten zij elkaar de ruimte. Voor een deel is dit geborgd in een gezonde vorm van bureaucratie, maar grotendeels afhankelijk van houding en gedrag.

In het betoog van 7 november nam ik met een viertal punten reeds een voorschot op die verbeteringen: “Het college van burgemeester en wethouders zal rekening moeten houden met het feit dat de raad het hoogste orgaan is in ons gemeentelijk bestel. We mogen daar niet omheen en daar willen we niet omheen. Het college is een collectief en zal, ongeacht het onderwerp, als een collectief moeten opereren en transparant moeten zijn in het besturen. Daarbij passen geen individuele toezeggingen, aan wie en door wie dan ook. Terugkoppeling in het college zal zoveel mogelijk openbaar dienen te gebeuren en, voor zover nodig, bijtijds en helder aan de raad gecommuniceerd. Gesprekken met belanghebbenden zullen als regel met ambtelijke ondersteuning plaatsvinden en via verslaglegging openbaar verantwoord moeten kunnen worden.” Het zijn regels die aansluiten bij de bevindingen en aanbevelingen in deze rapportage.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Aanleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Reconstructie Kwekers in de kunst</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Aanpak en afbakening onderzoek</b> .....	<b>7</b>
3.1. Reikwijdte en bruikbaarheid van de inventarisatie .....	7
<b>4. Het normenkader</b> .....	<b>8</b>
4.1. Ordentelijk tot een besluit komen .....	8
4.2. Hoe ziet dat er bij het dagelijks functioneren van het college uit? .....	8
<b>5. Bevindingen naar aanleiding van de inventarisatie</b> .....	<b>10</b>
5.1. Inzoomen op casus Kwekers in de Kunst .....	10
5.2. Resultaten vergelijkbare casuïstiek .....	10
5.3. Bestuurlijke context .....	10
5.4. Genoemde observaties .....	11
<b>6. Slotbeschouwing</b> .....	<b>12</b>
6.1. Toezegging .....	12
6.2. Aanbevelingen .....	12
6.3. Follow-up .....	13

Bijlage: motie bevordering goed functioneren gemeentebestuur

## 2. Aanleiding

Op 7 november 2017 heeft de raad de motie *bevordering goed functioneren gemeentebestuur* aangenomen. In deze motie is verzocht om aanvullend, op het objectiveringsonderzoek van het college, het dossier Kwekers in de Kunst nader te (laten) onderzoeken op de volgende punten:

1. het gevolgde proces van besluitvorming tegenover de gewenste en wettelijke gang van zaken;
2. in dit onderzoek mede te betrekken eventueel nog openstaande vragen te dezer zake van de fracties;
3. de bevindingen, conclusies en mogelijk aanbevelingen aan de raad voor te leggen in februari 2018;
4. het onderzoek naar eventueel vergelijkbare dossiers hierin mee te nemen.

De motie komt er kort gezegd op neer dat is 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 de – uit het oogpunt van bestuursethiek – gewenste gang van zaken. Daarnaast nagaan of er, naar analogie van de kwestie Kwekers in de Kunst casuïstiek bestaat om eveneens lering uit te trekken.

### 3. Reconstructie Kwekers in de kunst

Het onderwerp Kwekers in de Kunst vindt zijn weg in het openbare politieke discours in oktober 2017. Op de 13e van die maand verzoekt de fractie Gemeentebelang Westland het college middels een artikel-43 verzoek, alle mails en brieven tussen leden van het college en de stichting Kwekers in de Kunst toe te laten komen; zo ook de stukken waaruit blijkt dat en door wie een toezegging is gedaan aan de bestuurders van Kwekers in de Kunst.

Dit verzoek wordt uitgezet in de organisatie. In de collegevergaderingen van 24 en 31 oktober buigt het college zich over het verzoek en wordt nader bezien wat deze zoekvraag heeft opgeleverd. Zo is bijvoorbeeld de tijdsspanne inzichtelijk geworden, het blijkt om een traject te gaan van meer dan twee jaar (van april/mei 2015 tot oktober 2017). Eveneens wordt ingeschat dat het dossier dermate omvangrijk is, en niet tijdig compleet te maken, dat wordt besloten om een objectiveringsonderzoek van deze mailwisseling te laten opstellen (zie publicatie agenda gemeenteraadsvergadering 7 november 2017). Er ontstaat dan een overzichtelijk geheel van wat er in een lange periode is gebeurd. Indachtig het feit dat de gemeenteraad tot dan toe buitenspel staat, wordt de informatie die het objectiveringsonderzoek oplevert, zo snel mogelijk gedeeld met de raad.

In hoofdlijnen: het blijkt dat verschillende collegeleden zich individueel met deze kwestie hebben beziggehouden, vanuit de overtuiging dat het waardevol is om de organisatie Kwekers in de Kunst op één of andere manier te behouden voor Westland. Het heeft een aanvang genomen met burgemeester Van der Tak, waarna ook wethouders Weverling, El Mokaddem, De Goeij en Duijvestijn zijn betrokken. Verschillende mogelijkheden worden overwogen en vervolgens afgewezen, waaronder een optie van € 30.000,00 voor een doorstartsubsidie/startsubsidie, maar ook een verzoek van Kwekers in de Kunst om structureel € 350.000,00 jaarlijks te ontvangen om de ambassadeursfunctie van Westland goed te kunnen invullen.

In het voorjaar 2016 monden de pogingen uit in de toezegging van oud-burgemeester Van der Tak aan Kwekers in de Kunst, vastgelegd in de mail van 14 juli 2016, dat voor Kwekers in de Kunst in de begroting voor 2017 € 100.000,00 wordt opgenomen en dat het college de intentie heeft om dat ook in de begroting voor 2018 te doen. In eerste instantie worden de wethouders Cultuur, Integratie en Sociaal Domein meegenomen in de zoektocht naar een mogelijkheid om die toezegging gestalte te geven; ter tafel komt de optie om community-art projecten op te nemen in de op handen zijnde notitie over integratie en de komst van een aanvullend vervangende opvang (AVO). In de uiteindelijke uitvoeringsnotitie hieromtrent is een bedrag van € 100.000,00 opgenomen voor sport en cultuur. Heden ten dage kunnen diverse organisaties daar aanspraak op maken, eerder werd inderdaad gedacht om Kwekers in de Kunst projecten te laten uitvoeren. Uiteindelijk verdwijnt deze optie van tafel vanwege onvoldoende mogelijkheden om dit idee tot een uitvoering te brengen.

In 2017 wordt de blik gericht op de komst van het World Horti Center en wordt bekeken welke rol Kwekers in de Kunst daarbij zou kunnen spelen. Op dat moment gaat Kwekers in de Kunst nog steeds uit van de toezegging van oud-burgemeester Van der Tak van 14 juli 2016. Het is echter al 2017, en in de Begroting 2017 is geen bedrag van € 100.000,00 voor Kwekers in de Kunst opgenomen. Medio 2017 herinnert de theaterorganisatie Van der Tak in een aantal contacten aan zijn toezegging. Per mail laat Van der Tak op 18 september, op schrift namens het college, aan Kwekers in de Kunst weten dat er voor 2017 een bedrag van € 100.000,00 beschikbaar komt voor de opening van het World Horti Center, zonder nadere voorwaarden. In diezelfde mail is beschreven dat een voorschot van € 40.000,00 onderweg is. Deze mail van oud-burgemeester Van der Tak is onderwerp van bespreking in de collegevergadering van 26 september, waar het

college middels een mondeling en vertrouwelijk besluit de toezeggingen conform de mail vaststelt. Het college heeft dit besluit uitsluitend gebaseerd op de informatie in de mail van 18 september van oud-burgemeester Van der Tak aan Kwekers in de Kunst; er was geen sprake van een ambtelijk collegevoorstel.

Tot dan toe is de thematiek nog niet openbaar, de gemeenteraad wordt hierover niet eerder geïnformeerd dan na vaststelling van de Prorap 2017 door het college van B&W op 3 oktober 2017. De bevoorschotting van € 40.000,00 loopt op dat moment via ambtelijke lijnen en wordt op 4 oktober 2017 op aangeven van de gemeentesecretaris op basis van het collegebesluit van 26 september geëffectueerd. Nadat de begrotingsstukken in de commissie EFO zijn besproken, is de Prorap 2017 met een post van € 100.000,00 voor Kwekers in de Kunst onderdeel van de beraadslagingen. In aanloop naar de begrotingsraad besluit het college om het besluit van 26 september, om € 100.000,00 beschikbaar te stellen aan Kwekers in de Kunst, te formaliseren. Daartoe wordt een voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet voor de formalisering van het mondelinge besluit inzake Kwekers in de Kunst voorgelegd aan de raad, met als onderbouwing dat vanuit het beginsel van behoorlijk bestuur een bestuurlijke toezegging dient te worden nagekomen. De raad verwerpt dit voorstel, en neemt een motie aan die het college oproept de reeds gedane betalingen terug te vorderen en geen verdere betalingen aan Kwekers in de Kunst te doen, hierover een gesprek te voeren met de organisatie onder de leiding van de wethouder Cultuur en hierover de gemeenteraad te informeren. Tot dusver de stand van zaken tot en met 7 november 2017.

## 4. Aanpak en afbakening onderzoek

In de periode 8 november 2017 – 1 februari 2018 is de motie uitgewerkt aan de hand van de volgende aanpak:

### Spoor 1: het normenkader in beeld brengen

1. inventariseren waar een ordentelijk bestuurlijk besluitvormingsproces aan moet voldoen;
2. in beeld brengen hoe idealiter binnen gemeente Westland bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt;
3. navragen of Westland een afwijkende procedure kent ten opzichte van andere gemeenten.

### Spoor 2: verder inzoomen op de casus Kwekers in de Kunst

1. reconstructie van de gang van zaken rondom Kwekers in de Kunst;
2. duiden waar het mis is gegaan in deze kwestie, om de vergelijkbaarheid met andere casuïstiek te kunnen maken.

### Spoor 3: praktijkvoorbeelden en ervaringen inventariseren

Nagaan, of zich, naar analogie van de kwestie Kwekers in de Kunst vergelijkbare casuïstiek, heeft voorgedaan. Middels een uitvraag binnen de organisatie, oriënterende gesprekken met alle wethouders van de bestuursperiode 2014-2018 en sleutelfiguren binnen de organisatie die verantwoordelijk zijn voor diverse taakvelden (subsidies, vergunningen, ruimtelijk ordening en handhaving, inkoop, gebiedsontwikkeling, externe positionering, herstructurering glastuinbouw, uitvoering sociaal domein, financiële afwikkeling collegebesluiten en stukkenstroom bestuurlijke besluitvorming). Er zijn geen gesprekken met (voormalige) raadsleden gevoerd.

Aan de (oud)bestuurders en de medewerkers zijn twee vragen gesteld:

1. Kent u soortgelijke kwesties als Kwekers in de Kunst (ook over grijze gebieden waar bedoeld of onbedoeld bij externe partijen de indruk is ontstaan dat een toezegging is gedaan)?
2. Hebt u verbetervoorstellen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaling van de casus Kwekers in de Kunst c.q. vergelijkbare casuïstiek?

#### 4.1. Reikwijdte en bruikbaarheid van de inventarisatie

De uitvoering van de motie heeft geleid tot een aantal inzichten in relatie tot het bestuurlijk-en ambtelijk handelen.

Van belang is om hierbij te melden dat het gaat om een interne inventarisatie van situaties waar externe partijen bij betrokken zijn. Bij deze partijen heeft geen check plaatsgevonden naar aanleiding van de ophaalde informatie. De inventarisatie is strikt intern gericht. Van de inventariserende gesprekken zijn geen verslagen gemaakt. Dit vanwege de intentie om uitsluitend informatie te verzamelen om kwetsbaarheden te herkennen in het bestuurlijk en ambtelijk handelen. Het is nadrukkelijk geen waarheidsvinding of integriteitsonderzoek. Het is derhalve niet uit te sluiten dat niet alle betrokkenen hetzelfde aankijken tegen de geïnventariseerde situaties. Het is duidelijk dat voorliggende resultaten en inzichten bruikbaar zijn als lessen voor verdere ontwikkeling van het bestuurlijk- en ambtelijk handelen in de geest van de motie.

## 5. Het normenkader

### 4.1. Ordentelijk tot een besluit komen

Een goed besluit kan niet los worden gezien van de manier waarop en de procedure waarmee dat genomen is. Dan gaat het om de volgende vier elementen:

1. Van begin af aan is het duidelijk wie bevoegd is om het besluit te nemen (is het de raad? het college? Is het de burgemeester waar het gaat om eigenstandige bevoegdheden? Is het gemandateerd aan de ambtelijke organisatie?). De wet kent bevoegdheden toe aan de afzonderlijke gremia met de grenzen, mogelijkheden en beperkingen die daarbij horen. Zo is een individuele wethouder niet bevoegd om eigenstandig collegebesluiten te nemen.
2. Besluitvorming door het college is goed voorbereid. De ambtelijke ondersteuning zorgt ervoor dat het college niet alleen op de hoogte wordt gebracht van het door uw raad of door het college eerder vastgestelde beleid, maar ook van eventuele scenario's, risico's en kansen, motivering en onderbouwing, relevante juridische grondslagen, en uiteraard ook de financiële dekking.
3. In het besluitvormingsproces zijn checks en balances en waar nodig tegenspraak ingebouwd onder meer door de rol van de raad. Ook in de initiërende rol van de raad.
4. Elk aan een collegebesluit ten grondslag liggend beslisdocument en de totstandkoming ervan zijn integraal en controleerbaar getoetst.

### 4.2. Hoe ziet dat er bij het dagelijks functioneren van het college uit?

Een besluit wordt door het college of op voorstel van het college door uw raad genomen, op basis van een beslisdocument dat ambtelijk is voorbereid vanuit de verschillende clusters. Elk beslisdocument 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. Het beslisdocument wordt door verschillende disciplines, die verdeeld zijn over minimaal drie verschillende organisatie-eenheden integraal beoordeeld. Vervolgens wordt het beslisdocument aan de desbetreffende portefeuillehouder voorgelegd. Zij of hij moet akkoord gaan met het voorleggen van het document aan het college. Soms zijn er meer portefeuilles bij het voor te stellen besluit betrokken. In dat geval wordt het beslisdocument aan alle betrokken wethouders voor akkoord voorgelegd, voordat het voor de collegevergadering kan worden geagendeerd. 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 dat in een eerstvolgende collegevergadering definitief wordt vastgesteld.

Bij zwaarwegende thema's wordt er door het college getraptd besloten, in meer dan één collegevergadering. Het gaat hier om de u bekende BOB-systematiek. De eerste fase is hier een themaverzameling of strategische vergadering van het college (het 'thema B&W' of 'strategisch B&W'). Deze vergadering leidt bij het college tot een beeld van een bepaalde opgave of een onderwerp. Dit leidt in de regel tot een denkrichting van het college, hetgeen vervolgens uitmondt in een collegevoorstel dat vervolgens minimaal twee keer in het college wordt besproken (oordeelvormend en besluitvormend). De individuele collegeleden en het college als collectief krijgen hiermee voldoende tijd om plussen en minnen goed te overwegen. Het uiteindelijke besluit wordt, gelet op de collegialiteit van het bestuur, ook hier door het college collectief genomen.



Het komt zo nu en dan voor dat clusters onderling afwijkende standpunten hebben over het te nemen besluit. Voor dergelijke situaties biedt het beslisdocument de ruimte om het college in kennis te stellen van de verschillende ambtelijke standpunten. Dit geldt ook voor de situaties waarin een portefeuillehouder een ander standpunt heeft dan de ambtelijke organisatie. Hiermee wordt geborgd dat het collectief van het college wordt voorzien van een volledig ambtelijk advies teneinde tot een weloverwogen besluit te komen.

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. Maar in situaties waar 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. Nadat tot besluitvorming is overgegaan wordt de uitvoering van het besluit belegd bij het verantwoordelijke cluster. Dit betekent, indien nodig, een beschikking (volgende de wettelijke regels, zoals de Algemene wet bestuursrecht) en deze wordt volgens de daarvoor geldende regels bekendgemaakt.

Bij de afwikkeling van besluiten met een financiële component zijn de volgende criteria/stappen aan de orde:

1. De gemeenteraad stelt jaarlijks de programmabegroting en de tussentijdse begrotingswijzigingen vast. Daarmee stelt de raad budgetten en/of kredieten beschikbaar die door het college worden aangewend voor het uitvoeren van voorstellen.
2. Per budget/krediet is een budgetverantwoordelijke in het ambtelijk apparaat verantwoordelijk vanuit zijn budgethouderschap. Dit gebeurt digitaal en de digitale autorisatie per budget is ingeregeld in het financiële pakket.
3. Per betaling (digitaal) wordt een opdracht tot betaling vanuit het budgethouderschap uitgevoerd. De budgethouder accordeert elke betaling (digitaal) voordat wordt overgegaan tot betaling. Bij elke betaling wordt gekeken of de betreffende budgethouder mandaat heeft. Elke betaling wordt, voorafgaand aan verdere verwerking, door een ander gecodeerd en gecontroleerd ("vier ogen principe"). Dit gebeurt digitaal. Tevens vindt er controle in het kader van de Interne Controle plaats aan de achterkant van het proces. Hierna toetst de accountant jaarlijks, in het kader van de jaarrekeningcontrole.

Navraag bij diverse gemeenten leert dat Westland in zijn algemeenheid geen afwijkende procedures kent.

## 6. Bevindingen naar aanleiding van de inventarisatie

Allereerst merk ik op dat de conclusie rond behandeling van de casus Kwekers in de Kunst in de Gemeenteraad van 7 november 2017 zich laat weergeven in drie kenmerken:

1. een financiële toezegging/transactie die niet het resultaat is van een ordentelijk besluitvormingsproces;
2. druk van een belanghebbende op een individueel bestuurder om een “toezegging/transactie” gedaan te krijgen;
3. het effectueren van een transactie zonder financiële dekking.

Dit vormt dan ook de meetlat in het verdere onderzoek (spoor 1 en 2), de resultaten zijn hieronder nader beschreven. Eerst volgt een reflectie op de casus waar het mis ging op deze drie fronten.

### 6.1. Inzoomen op casus Kwekers in de Kunst

Nader onderzoek, in het kader van de uitvoering van de motie, heeft geen ander licht geworpen op de gang van zaken in dit dossier tot en met de mededeling van de collegevergadering op 26 september 2017. Met andere woorden:

1. een individuele bestuurder doet een toezegging waartoe hij niet bevoegd is;
2. van deugdelijke voorbereiding van collegebesluitvorming was geen sprake, door het ontbreken van een collegevoorstel;
3. de bestaande checks en balances zijn gepasseerd.

De geprotocolleerde stappen in het betalingsproces zijn doorlopen. Bij het doorlopen van die stappen was de facto het uitvoeren van een collegebesluit doorslaggevend voor de (administratieve) handelingen. Het college heeft een afweging gemaakt tussen twee waarden: enerzijds het naleven van de bestuurlijke toezegging dat voortvloeit uit de mail van 18 september 2017, en daarmee recht doen aan de bestuurlijke toezegging. Anderzijds het voorkomen van een onrechtmatige betaling, die in het perspectief van de raadsbehandeling van de prorap met de daar bijbehorende begrotingswijziging, corrigeerbaar leek te zijn. Noch de kaderstellende, noch de controlerende rol van de gemeenteraad is hierbij voldoende in beeld geweest.

Wat naar voren komt is dat medewerkers zich ervan bewust zijn dat zij richting bestuurders een adviserende en signalerende rol hebben. Ook in situaties waarin er twijfels zijn over rechtmatigheid. Zij zijn zich er echter niet altijd van bewust dat zij in aanvulling daarop, deze twijfels ook kunnen melden bij hun leidinggevende, de concerncontroller die eigenstandig het college kan adviseren of een beroep kunnen doen op de klokkenluidersregeling die bescherming biedt aan de melder.

### 6.2. Resultaten vergelijkbare casuïstiek

Op basis van de bevindingen stel ik vast dat er geen voorbeelden zijn gevonden die vergelijkbaar zijn met het dossier Kwekers in de Kunst. Er is geen casus in beeld gekomen die voldoet aan de eerder genoemde kenmerken van dit dossier. Anderzijds blijkt dat iedere casus een eigenstandige dynamiek en context kent.

### 6.3. Bestuurlijke context

Van collegeleden wordt verwacht dat zij snel kunnen handelen, knopen doorhakken, om met (out-of-the-box) oplossingen te komen. Zij opereren in een open en transparante samenleving waarin iedereen op elk moment van de dag bij de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn/haar belang kan inbrengen. Het college opereert slagvaardig en omgevingsbewust om

maatschappelijke opgaven op te lossen, terwijl niet altijd direct middelen en mogelijkheden voorhanden zijn om dat mogelijk te maken. Dat kan op gespannen voet staan met de beperkingen van het normenkader. Vaak alleen al, omdat het college bij sommige besluiten van doen heeft met de uitzonderingssituaties, terwijl het normenkader geënt is op de regel.

#### **6.4. Genoemde observaties.**

Hieronder volgt een overzicht van de genoemde observaties op basis van de inventarisatie van informatie die ons is aangereikt. Enkele van die observaties hebben tevens betrekking op de rol van de gemeenteraad

1. Een externe partij krijgt “zendtijd” bij bestuurders of raadsleden waarna zij zich achter initiatief/oplossing issue scharen. De indruk ontstaat bij alle aanwezigen: wij gaan het doen en komen met maatwerk. Een beeldvormende sessie krijgt een oordeelsvormende/besluitvormende status.
2. Een externe partij komt in contact met een bestuurder over een issue/initiatief. De bestuurder geeft commitment aan het issue/initiatief, in een enkel geval middels toezegging. De ambtelijke organisatie krijgt de opdracht om een oplossing mogelijk te maken. Geen bestuursopdracht van het college.
3. Een externe partij komt in contact met bestuurder, nadat diens initiatief in eerder stadium niet voldeed aan kaders. Na contact volgt commitment vanuit individueel bestuurder. De ambtelijke organisatie krijgt de opdracht om een oplossing mogelijk te maken. Geen bestuursopdracht van het college.
4. De onderhandelingspositie van de gemeente wordt verzwakt doordat een bestuurder, vooruitlopend op een collegebesluit commitment geeft over denkrichting/oplossing.
5. Een bestuurder, danwel raadsleden mengen zich in een adviserings- of inkoopproces, waardoor vanuit doelredeneratie een reeds opgeworpen (bestuurlijke) voorkeur gekanaliseerd wordt in een advies.
6. Uit eigen beweging ontstaat commitment vanuit college aan externe partij (NB buiten eigen kring) die daardoor een voordeel behaalt, middels het delen van kennis of (beperkte) middelen.
7. Bestuurder wordt niet tijdig geïnformeerd door de ambtelijke organisatie over cruciale ontwikkelingen/handelingen, binnen zijn/haar portefeuille. Ook in relatie tot zaken die ambtelijk gemandateerd zijn. Hier schiet de politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij medewerkers tekort in het bestuurlijk-en ambtelijke samenspel.
8. Het gemeentebestuur legt integraal ambtelijk advies naast zich neer, met als gevolg dat uitvoering vastgesteld beleid of noodzakelijk handelen vanuit gemeente uitblijft.
9. Een tweetal overlegstructuren wordt ervaren als en pre-raad (coalitieoverleg in aanwezigheid van wethouders) en pre-college (bestaande uit een deel van het college in de vorm van een strategiegroep) waardoor informatie-asymmetrie dreigt te ontstaan, vooruitlopend op besluitvorming.

## 7. Slotbeschouwing

Op basis van de bevindingen stel ik vast dat er geen voorbeelden zijn gevonden die vergelijkbaar zijn met het dossier Kwekers in de Kunst. Er is geen casus in beeld gekomen die voldoet aan de de eerder genoemde kenmerken van dit dossier.

In zijn algemeenheid blijkt dat bij nagenoeg alle besluitvormingstrajecten het normenkader wordt nageleefd.

Het spreekt vanzelf dat collegeleden openstaan voor gesprekken en contacten met burgers, bedrijven en instellingen uit de Westlandse samenleving. Zij behoren daarbij te kunnen worden aangesproken op het handelen of mogelijk nalaten van de gemeente waar zij bestuurder zijn. Het kan daarbij voorkomen dat zij concrete verzoeken krijgen, bijvoorbeeld om oplossingen te bieden voor problemen die in een dergelijk gesprek worden gesignaleerd en besproken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een vergunning of subsidie die wordt verlangd (en die mogelijk eerder (ambtelijk) werd geweigerd), of om handhavend optreden of juist het gedogen van een situatie.

### 7.1. Toezegging

Dergelijke gesprekken kunnen leiden tot misverstanden over het al dan niet ontstaan van een (bestuurlijke) toezegging. Juridisch moet worden vooropgesteld dat collegiaal bestuur ook betekent dat een individuele bestuurder geen toezeggingen kan doen die het gemeentebestuur binden. Ten aanzien van het zogeheten vertrouwensbeginsel geldt dat er voor binding van het gemeentebestuur sprake moet zijn van een toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging door iemand die ter zake beslissingsbevoegd is, door een daartoe bevoegde persoon waaraan een in rechte te honoreren verwachting kan worden ontleend.

Dat neemt niet weg dat van elke bestuurder kan worden verwacht dat zij of hij voorkomt dat haar of zijn handelen aanleiding zou kunnen geven tot misverstanden. Van bestuurders kan alertheid en terughoudendheid worden verwacht over beloftes of toezeggingen die bij deze contacten worden uitgewisseld.

Op basis van de bevindingen kom ik tot de volgende aanbevelingen

### 7.2. Aanbevelingen

Het college functioneert als collectief. Dat wil zeggen dat rechtsgeldige besluiten altijd door het college als geheel genomen moeten worden. Een besluit van één collegelid, is geen collegebesluit in de zin van de Gemeentewet. Een toezegging van een collegelid aan een externe partij is geen besluit in de rechtsgeldige betekenis. Zo'n toezegging kan het collegelid wel moreel binden, maar bindt de gemeente in geen enkel opzicht.

1. Het verdient aanbeveling bij elk gesprek van een collegelid met een externe partij, waarin gemeentelijke zaken worden behandeld, een ambtelijke deskundige of ambtelijke notulist te betrekken. Men kan zich op afspraken in een gesprek beroepen, als er een verslag van dat gesprek is gemaakt en beide partijen het hebben goedgekeurd. Elk ander gesprek is dan bedoeld als informatief of gehouden vanuit relationeel oogpunt, niet om gemeentelijke zaken van belang te bespreken. Heeft een collegelid tegenover een derde een toezegging gedaan, dan is het noodzakelijk deze toezegging in het college te overwegen langs de weg van een formeel collegebesluit, waarbij ook een ambtelijk advies moet zijn gevoegd.
2. Collegeleden maken geen deel uit van een bestuur van instelling waarmee de gemeente een financiële relatie heeft. Een collegelid dat namens de gemeente deel uitmaakt van een

AvA of een raad van commissarissen (eventueel een raad van advies), dient zich verzekerd te weten van een mandaat van het college. In dat mandaat dient precies te worden beschreven waarmee het collegelid wel of niet akkoord mag gaan (mandaat). Het gaat hier om deelnemingen van de gemeente in bedrijven, stichtingen of andere organisaties, waarin het collegelid de officiële vertegenwoordiger van de gemeente is, waarop het beleidskader verbonden partijen van toepassing is. Toezeggingen tijdens de vergadering moeten onder voorbehoud worden afgegeven en na afloop van het college worden geformaliseerd tot collegebesluit.

3. Beslissingen van het college dienen altijd vergezeld te gaan van een tijdig advies van de ambtelijke organisatie. Dat advies moet integraal opgesteld worden en zijn – indien van toepassing – ook de financiële ruimte, risico's, alternatieve scenario's en consequenties opgenomen. Opgemerkt moet worden dat dit niet altijd mogelijk is, omdat sommige (regionale) bestuurlijke overlegstructuren een onvoorspelbare dynamiek kennen. Dit vraagt soms improvisatievermogen van de bestuurders bij die overleggen (zonder de mogelijkheid om terug te vallen op een ambtelijk advies). Besluitvorming via ambtelijke adviezen en collegebesluiten is noodzakelijk om de transparantie, herkenbaarheid, zichtbaarheid, continuïteit en consistentie van besluitvorming van het college te bewaken. Op deze wijze wordt ook de integriteit van de besluitvorming bevorderd. Wethouders kunnen in hun eentje geen beslissingen nemen van welke aard dan ook. De beraadslagingen van het college over een beslissing dienen schriftelijk te worden vastgelegd, in een verslag of in notulen, en dienen opgenomen worden in een besluitenregister.

### 7.3. Follow-up

#### 1. Herijking besluitvormingsproces

Inmiddels heb ik opdracht verstrekt aan de gemeentesecretaris om vanuit de ambtelijke organisatie het besluitvormingsproces te herijken. Daarnaast heb ik met haar besproken om de aspecten die de ambtelijke houding en gedrag raken, zoals rolbewustzijn, worden verankerd in het ontwikkeltraject van de organisatie. Immers, terugkomend op mijn voorwoord: waar een eenheid binnen het lokale bestuur meer ruimte neemt, is of zijn er andere eenheden die meer ruimte bieden. Het corrigerend vermogen is dan onvoldoende, mogelijk ontoereikend – als het in de wind wordt geslagen. Het raakt daarmee ook houding en gedrag.

Het is de bedoeling om de gemeenteraad bij deze herijking te betrekken.

#### 2. Escalatiemogelijkheden benutten

Het menselijk handelen is bepalend voor het volgen van protocollen en systemen. Voor de medewerkers zal duidelijker moeten zijn dat er escalatiemogelijkheden zijn, wanneer signalen vragen om corrigerend handelen. Er zal nader worden gezien welk instrumentarium dit vergt om dat nadrukkelijker te borgen.

#### 3. Introductieprogramma

Deze rapportage, in huidige of meer toegesneden vorm, zal ter bewustwording onderdeel moeten worden van het introductieprogramma van het nieuwe college en, via inzet van de griffie, ook van de nieuwe gemeenteraad.



Tot slot, de lessen uit deze bevindingen vragen om meer alertheid en bewustwording in de besluitvorming in ons bestuurlijk bestel. Dit vraagt voortdurend onderhoud en reflectie van eenieder. Afrondend stel ik voor om u aan het begin van de nieuwe bestuursperiode op basis van de bevindingen en de aanbevelingen uit deze rapportage een plan van aanpak voor te leggen.