Eindrapportage

Pilot lokale statuten en manifesten

Toegepast praktijkonderzoek in 10 gemeenten

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Colofon

Datum
23 maart 2023

Opdrachtgever:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoekers:
Prof. dr. Marcel Boogers
Job van Meijeren Msc.
Nick Woudstra Msc.
Robert Klaassen Msc.

Met medewerking van:
Dr. Sabine van Zuydam, Jules Vullings en Tjitske Kuiper

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
1.1 Achtergrond statuut 4
1.2 Uitgangspunten statuut 4
1.3 Procesverloop en deelname 5
1.4 Onderzoekend ondersteunen 5
1.5 Leeswijzer 6

2. Totstandkoming statuten 7
2.1 Reden om deel te nemen aan de pilot 7
2.2 Gemeentelijke context 7
2.3 Bestuurscultuur 7
2.4 Gevolgde werkwijze en projectorganisatie 9

3. Vorm en inhoud statuten 10
3.1 Vorm en aanduiding 10
3.2 Inhoud statuut 10
3.3 Implementatie en borging 11

4. Uitvoering in de gemeenten 13
4.1 Geertruidenberg 13
4.2 Tiel 13
4.3 Oss 14
4.4 Krimpen aan de IJssel 14
4.5 Utrecht 15
4.6 Ermelo 15
4.7 Rhenen 16
4.8 Asten 16
4.9 Den Helder 17
4.10 Raalte 18

5. Leerervaringen 19
5.1 Factoren die het procesverloop en de uitkomsten hebben bepaald 19
5.2 De betekenis van het statuut 19
5.3 Mogelijke vervolgstappen 20

1. Inleiding

1.1 Achtergrond statuut

Ontwikkelingen in het lokaal openbaar bestuur hebben de taak van gemeenteraadsleden drastisch verzwaard. Complexe dossiers zijn bij gemeenten belegd, er zijn steeds meer (en grotere) regionale samenwerkingsverbanden en oog voor de menselijke maat bleek het afgelopen jaar regelmatig lastig. Veel raden worstelen dan ook met de vraag hoe ze invulling geven aan hun rol. Wat er wordt verwacht van de gemeenteraad en wat zij mogen verwachten van het college van B&W is niet altijd duidelijk. Op veel verschillende fronten wordt gezocht naar handvatten of methodieken om de raad in positie te brengen of houden. Eén van de mogelijke instrumenten om dit te bereiken is het opstellen van een statuut. In zo'n statuut wordt vastgelegd hoe de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, hoe burgers daarbij worden betrokken en hoe verantwoording over het gevoerde bestuur wordt afgelegd.

Om leerervaringen op te kunnen doen met de voorbereiding, vaststelling en werking van een statuut, adviseert dr. Gert-Jan Leenknegt in zijn verkennend onderzoek om met deze statuten te experimenteren in de praktijk.[1] In haar kamerbrief van 26 oktober 2021 geeft de minister van BZK aan dat er een pilot komt waarin lokale en provinciale statuten in de praktijk worden beproefd. Uiteindelijk hebben alleen gemeenten zich aangemeld voor deze pilot.

1.2 Uitgangspunten statuut

Het experiment met het lokaal statuut heeft zowel betrekking op de totstandkoming van het statuut als op de feitelijke gevolgen voor de rol en positie van de gemeenteraad. Om dat in goede banen te leiden en de opgedane leerervaringen maximaal te kunnen benutten, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. **Sterkere volksvertegenwoordiging, al tijdens het proces:** in het statuut wordt vastgelegd hoe de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, hoe burgers daarbij worden betrokken en hoe verantwoording over het gevoerde bestuur wordt afgelegd. Op deze manier beoogt het statuut de positie van de volksvertegenwoordiging te versterken. Deze versterking begint al tijdens de voorbereiding. Door de volksvertegenwoordiging met bestuur en samenleving te laten reflecteren op vertegenwoordiging, regelgeving, bestuur, participatie en verantwoording, wordt het politiek-bestuurlijk-maatschappelijk samenspel versterkt en de positie van gemeenteraden dus ook.

2. **Lokaal draagvlak draagt bij aan de effectiviteit**: uitgangspunt voor een gedragen statuut is dat het statuut samen met alle betrokkenen wordt ontwikkeld. Zoals gezegd is de gemeenteraad hier bij *in the lead*, maar ook de inbreng van bestuurders, ambtenaren én inwoners dient gehoord te worden. Dat zorgt voor een inhoud die beter aansluit bij de lokale context en voor een betere werking van het statuut in de praktijk. Verder zullen we in onze begeleiding, ondersteuning en onderzoek zoveel mogelijk aansluiten op de politiek-bestuurlijke context van de pilot-gemeenten, vanuit de overtuiging dat een flexibele opstelling bijdraagt aan het resultaat.

3. **Voortbouwen op wat er al is**: veel van wat in het statuut kan worden vastgelegd, hebben gemeenten nu al uitgewerkt in interne reglementen, participatieverordeningen en andere documenten. Het is zaak om hier zoveel mogelijk op voort te bouwen. Het opstellen van het statuut biedt de kans om eerdere afspraken te herijken, te actualiseren én te integreren tot een samenhangend geheel.

4. **Timing afstemmen op gemeente:** goed aansluiten bij de context van gemeenten betekent dat rekening gehouden moet worden met de timing van politiek-bestuurlijke processen. Bij gemeenten vindt het proces van collegevorming plaats na de verkiezingen. Van dat proces kan de ontwikkeling van een lokaal statuut geen onderdeel zijn. Mogelijk kan het in sommige gevallen wel een parallel spoor zijn, bijvoorbeeld als sprake is van een bestuursakkoord. Bij andere gemeenten zal het statuut pas na collegevorming of in de eindfase daarvan tot stand kunnen komen.

1 *Gert-Jan Leenknegt (2021). Naar een sterkere raad: een verkenning van mogelijke varianten van een gemeentelijk en regionaal statuut. Tilburg: TiU.*

5. **Onderzoekend ondersteunen:** voor het opdoen van leerervaringen met de voorbereiding, vaststelling en werking van een statuut, is het noodzakelijk dat ondersteuning en onderzoek hand in hand gaan. Dat vergt een methodische aanpak: niet alleen voor het ondersteunen van de voorbereiding, vaststelling en werking van het statuut, maar ook voor het onderzoek hiernaar. Aan de hand van een vast analysekader reflecteren de ondersteuners/onderzoekers met betrokkenen op het proces en ieders rol hierin.

6. **Leerervaringen en lessen voor het vervolg:** het uiteindelijke doel voor decentrale overheden is dat het statuut bijdraagt aan een sterkere rol van hun volksvertegenwoordiging. Voor BZK gaat het in deze pilot om het begeleiden en ondersteunen van de deelnemers, maar uiteindelijk vooral om het bredere doel: het nut en de noodzaak van een statuut in de praktijk verkennen, en gemeenten faciliteren die er na deze pilot zelf mee aan de slag willen. Door de leerervaringen bij de voorbereiding, vaststelling en werking van ieder statuut te onderzoeken ('wat werkt en waarom?'), kunnen beide doelen worden gediend. De pilot-gemeenten krijgen op basis van het onderzoek concrete adviezen over hoe de werking van het statuut kan worden versterkt; BZK krijgt adviezen over de nadere invulling van de voorgestelde varianten van een statuut. Ook de toepassing van het statuut in de praktijk kan leiden tot verdere concretiseringen.

1.3 Procesverloop en deelname

Met een algemene oproep van BZK aan gemeenten (en via de NGB en de VvG) zijn gemeenten en provincies in de periode januari-april 2022 geattendeerd op de mogelijkheid om deel te nemen aan de pilot lokale en provinciale statuten. Ook Necker heeft enkele gemeenten gewezen op de mogelijkheden die het pilot statuut hen zou kunnen bieden. Uiteindelijk hebben 10 gemeenten zich aangemeld voor de pilot: Asten, Den Helder, Ermelo, Geertruidenberg, Krimpen aan den IJssel, Oss, Raalte, Rhenen, Tiel en Utrecht. In Utrecht is na enkele gesprekken vastgesteld dat het in de gemeenteraad ontbrak aan een gemeenschappelijke (inhoudelijke) basis voor het opstellen van een statuut. Om die reden is uiteindelijk afgezien van deelname aan de pilot. In Rhenen zorgde het plotselinge overlijden van een wethouder ervoor dat de start van de pilot hier is uitgesteld, later werd ook van griffier gewisseld. Na enige maanden werd geconcludeerd dat het momentum voor het ontwikkelen van een statuut hiermee was verdwenen. Rhenen heeft daarom niet meer aan de pilot deelgenomen. Het aantal gemeenten dat participeerde in de pilot kwam daarmee op 8. Nagenoeg alle gemeenten zijn kort na de verkiezingen of na de vorming van het college gestart met het opstellen van het statuut. In de meeste gemeenten zijn die statuten in concept gereed of in definitieve vorm vastgesteld door de gemeenteraad. In Tiel is ervoor gekozen om eerst een onderzoek te laten uitvoeren naar de bestuurscultuur van de gemeente. Pas na de presentatie hiervan, begin 2023, is hier gestart met het opstellen van een statuut. Dit loopt nu nog.

1.4 Onderzoekend ondersteunen

Zoals gezegd stond bij de ondersteuning en begeleiding van de gemeenten bij het opstellen van het statuut het 'onderzoekend ondersteunen' centraal. Adviseurs van Necker hebben niet alleen de ontwikkeling van de statuten ondersteund, maar deze ook onderzocht. In het kader hiervan is systematisch bijgehouden op welke wijze het statuut tot stand is gekomen en welke vorm en inhoud het statuut heeft gekregen. Daarbij is ook nagegaan welke factoren het verloop en de uitkomsten van de pilot in iedere gemeente hebben bepaald. Omdat het statuut niet lang geleden is vastgesteld of nog vastgesteld moet worden, konden de gevolgen van het statuut voor de gemeentelijke praktijk niet in kaart worden gebracht. Het onderzoek kende de volgende vraagstelling:

> Hoe zijn de statuten in de pilot-gemeenten tot stand gekomen, wat was de inhoud van die statuten en welke factoren hebben de totstandkoming en inhoud van de statuten bepaald?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

a. Wat was de reden voor gemeenten om deel te nemen aan de pilot statuten?
b. Wat waren de belangrijkste kenmerken van de lokale politiek context van de deelnemende gemeenten?
c. Welke werkwijze is gevolgd bij de totstandkoming van de statuten en hoe waren hierbij de taken en rollen verdeeld?
d. Wat was de vorm en de aanduiding van de gemeentelijke statuten?

e. Over welke onderwerpen zijn in gemeentelijke statuten afspraken gemaakt?
f. Welke afspraken zijn gemaakt over de implementatie en de borging van de statuten?
g. Welke factoren hebben het verloop en de uitkomsten van de pilot beïnvloed?
h. Hoe oordelen betrokkenen over de betekenis van het statuut?

1.5 Leeswijzer

In deze rapportage worden de ervaringen met het opstellen van een statuut kort samengevat. Daarbij worden de verschillende onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord.

2. Totstandkoming statuten

2.1 Reden om deel te nemen aan de pilot

In de toelichting bij de aanmelding voor de pilot en in het eerste kennismakingsgesprek met de bestuurlijke driehoek hebben de deelnemende gemeenten aangegeven wat voor hen de motivatie was om deel te nemen aan de pilot gemeentelijk statuut. Globaal kunnen drie typen redenen worden onderscheiden:

1. Verbeteren omgangsvormen in de raad en versterken samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat: Ermelo, Den Helder, Geertruidenberg, Krimpen aan den IJssel, Tiel (5 gemeenten).
2. Ontwikkelen perspectief op inwonersparticipatie: Asten, Raalte, Oss (3 gemeenten).
3. Versterken rol gemeenteraad: Asten, Ermelo, Krimpen aan den IJssel, Raalte (4 gemeenten).

Hoewel het statuut was bedacht als middel om de rol van de gemeenteraad te versterken, bleken de deelnemende gemeenten in belangrijke mate ook andere redenen te hebben om een statuut tot ontwikkeling te brengen. Later in het proces zijn deze eerste redenen soms ook anders ontwikkeld.

2.2 Gemeentelijke context

De mate van politieke versnippering en vooral het type bestuurscultuur zegt veel over de diepere achtergronden voor deelname aan de pilot. De gedachte dat de positie van een sterk versnipperde gemeenteraad zo is verzwakt dat deze versterking behoeft, of dat de omgangsvormen hier zo zijn verslechterd dat dat deze moeten worden verbeterd, blijkt in ieder geval te moeten worden gerelativeerd. Met uitzondering van Den Helder is er alle deelnemende gemeenteraden sprake van een geringe tot matige politieke versnippering[2].

2.3 Bestuurscultuur

Als onderdeel van het onderzoek naar de gemeentelijke context vond in de deelnemende gemeenten een onderzoek naar bestuurscultuur plaats. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden hebben prof. dr. Marcel Boogers, dr. Sabine van Zuydam en dr. Julien van Ostaaijen een verkennend onderzoek uitgevoerd naar regionale verschillen in bestuurscultuur[3]. Om de bevindingen van dit onderzoek te kunnen verdiepen en de toepasbaarheid hiervan te vergroten, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een vervolgonderzoek laten uitvoeren in gemeenten en provincies[4]. Doel hiervan is om een beter beeld te krijgen van kenmerken van lokale en provinciale bestuursculturen, de kansen en kwetsbaarheden van iedere bestuurscultuur en de wijze waarop betrokkenen hiermee omgaan.

Volgens het onderzoek kunnen bestuursculturen worden onderscheiden op twee dimensies: de mate van politisering en formalisme. Met deze dimensies kan een indeling in vier bestuursculturen worden gemaakt.

Formalisme ▾ Politisering ▸	Pragmatisch, consensusgericht	Politiek, debatgericht
Informeel, mensgericht	Gemeenschapscultuur	Arenacultuur
Formeel, proceduregericht	Bestuurderscultuur	Debatcultuur

Tabel 1. Typen bestuurscultuur

2 *In deze context is politieke versnippering gedefinieerd als het aantal partijen dat nodig is om een raadsmeerderheid te behalen.*

3 *Boogers, M., Van Zuydam, S., Van Ostaaijen, J. (2021), Lokale bestuursculturen, regionale verschillen. Necker/ TiU.*

4 *Boogers, M., Van Zuydam, S., et al. (2022), Van Alkmaar tot Zevenaar, beelden van bestuurscultuur. Necker/ University of Twente*

De culturen zijn als volgt te beschrijven.

De gemeenschapscultuur combineert een sterke mate van informaliteit en met een sterk pragmatisme. Zij is mens- en consensusgericht. Zoals hiervoor is aangegeven, is dit een evenwichtige combinatie: in een mensgerichte cultuur gaat men conflicten liever uit de weg. In de literatuur wordt deze gemeenschapscultuur ook wel eens omschreven als dorps, waarbij het 'gezellig besturen en onderling dingen regelen' centraal staat.[5]

In de arenacultuur gaat informaliteit en mensgerichtheid samen met politieke tegenstellingen en debatgerichtheid. Deze combinatie is niet evenwichtig. Door de sterke mensgerichtheid kan men niet zakelijk omgaan met meningsverschillen en belangentegenstellingen. Hierdoor is men hier soms geneigd om conflicten wat te onderdrukken, waardoor deze later tot een uitbarsting komen.

Omdat formele procedures hier minder centraal staan, is het lastig om conflicten in goede banen te leiden. Politieke en bestuurlijke conflicten worden meteen persoonlijk, waardoor ze snel escaleren.[6]

De debatcultuur is formeel en proceduregericht en tegelijkertijd politiek en debatgericht. Men hecht hier aan een zakelijke omgang met elkaar en men koestert tegenstellingen en verschillen. Deze combinatie is logisch en evenwichtig: formele procedures voorzien in sterke conflictregulerende mechanismen, waardoor men gemakkelijk alle ruimte kan geven aan meningsverschillen en belangentegenstellingen.

De bestuurderscultuur combineert een sterke formaliteit en proceduregerichtheid met een sterk ontwikkelde pragmatische consensusgerichtheid. Net als de vechtcultuur, is ook deze cultuur niet in evenwicht. Hoewel het formele karakter de afwikkeling van conflicten goed mogelijk maakt, komen deze maar in beperkte mate tot ontwikkeling. De achtergrond hiervan ligt in veel gevallen in het elitaire karakter van het bestuur, waarbij een kleine groep de besluitvorming domineert.[7]

Het onderzoek heeft naast inzichten over de bestuursculturen in Nederland ook geleid tot een valide meetinstrument om in gemeente de gepercipieerde bestuurscultuur te meten. Dit meetinstrument, in de vorm van een vragenlijst, is uitgezet in de deelnemende gemeente aan de pilot om te komen tot een statuut. Het type bestuurscultuur blijkt zeer van belang: alle deelnemende gemeenten kennen een gemeenschapscultuur of arenacultuur. Dit zijn culturen waar formele spelregels of procedures ontbreken of onduidelijk zijn. Met de ontwikkeling van een statuut worden hier gewerkt aan het maken van gezamenlijke regels en werkafspraken.

Gemeente	Politieke versnippering		Type bestuurscultuur
Asten	●○○	Gering	Gemeenschapscultuur
Den Helder	●●●	Sterk	Arenacultuur
Ermelo	●●○	Matig	Arenacultuur
Geertruidenberg	●●○	Matig	Arenacultuur
Krimpen aan den IJssel	●○○	Gering	Arenacultuur
Oss	●○○	Gering	Gemeenschapscultuur
Raalte	●○○	Gering	Gemeenschapscultuur
Tiel	●●○	Matig	Arenacultuur

Tabel 2. Gemeentelijke context: politieke versnippering en bestuurscultuur

5 *Castenmiller, P., Meesters, M., Pluut, B. (2006). De achtergronden van gemeentelijke prestaties. BZK.*

6 *Zie ook: Schoenmaker, M. (2011). Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010). Wolf legal publishers.*

7 *Boogers, M. (2014), 'Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities'. Local government Studies 40 (3), pg. 339-355. Hendriks, F., & Toonen, T. A. J. (red.) (1998). Schikken en plooien: de stroperige staat bij nader inzien. Koninklijke Van Gorcum BV.*

2.4 Gevolgde werkwijze en projectorganisatie

Voor het doorlopen van de pilot is een werkmethode (bijlage 1) ontwikkeld. Deze is vastgesteld door de begeleidingscommissie. De werkmethode bestaat uit de volgende stappen.

1. Het voeren van startgesprek met de bestuurlijke driehoek om proces te bespreken.
2. Een verkenning van de lokale politiek-bestuurlijke situatie door Necker (media-analyse, analyse bestuurscultuur en/of QuickScan Lokale Democratie en analyse bevolkingssamenstelling).
3. *Optioneel: toelichting door dr. G.-J. Leenknegt over de gedachten achter het statuut, als voorbereiding op het traject.*
4. Werkgroep 1: toelichting op het proces en keuzes maken over reikwijdte van de vragenlijst.
5. Vragenlijst: bevraging raadsleden naar wensen ten aanzien van doel, vorm en reikwijdte van statuut.
6. Werkgroep 2: vaststellen doel, vorm en reikwijdte van statuut door werkgroep.
7. Werkconferentie met raad, college en ambtelijke top waarin statuut inhoudelijk vorm wordt gegeven.
8. Werkgroep 3: afronding statuut, aanzet voor implementatie van het statuut.
9. Extra: ontmoeting statuutgemeenten.
10. Besluit: vaststelling statuut door gemeenteraad.

Volgens deze - vooraf bepaalde - werkmethode zou de projectorganisatie van de statuut-ontwikkeling in handen van de gemeentelijke werkgroep liggen. Dat was overal ook het geval, al varieerde de samenstelling van de werkgroep en de betrokkenheid van gemeenteraad, burgemeester en griffier.

In de meeste gemeenten is enigszins afgeweken van de standaard-werkmethode. Dit had vooral te maken met politieke omstandigheden, zoals het gegeven dat de coalitievorming tijdens de start van de pilot in een beslissend stadium verkeerde. Soms waren er ook onvoorziene omstandigheden als het vertrek van een griffier die vroegen om een aanpassing van de werkmethode. In al deze gevallen is het goed gelukt om in te spelen op de lokale situatie.

Een belangrijke aanpassing op de werkmethode die bijna overal is gedaan, is het informeren van de gemeenteraad over de achtergronden en de doelstelling van het statuut. In de meeste gemeenten was de gemeenteraad niet of in geringe mate betrokken geweest bij de keuze om deel te nemen aan de pilot, waardoor de meerwaarde van het traject voor raadsleden vaak wat onduidelijk was. Waar mogelijk is dat opgelost met een extra toelichting voor de gemeenteraad. In enkele gevallen is deze verzorgd door dr. G.J. Leenknegt. Daarnaast is in enkele gemeenten de eerste werkgroepbijeenkomst vervangen door een raadsbrede sessie. Dit leidde in onder andere Raalte en Geertruidenberg tot meer betrokkenheid van de gemeenteraad.

Waar soms ook rekening mee moest worden gehouden, was dat de ontwikkeling van een statuut in gemeenten veel kon losmaken. Met het maken van afspraken over het gewenste samenspel binnen de raad en over de rol van de raad in de gemeentelijke besluitvorming, worden immers verhoudingen en werkwijzen ter discussie gesteld hetgeen een eigen dynamiek teweeg kan brengen. Dit was vooraf niet helemaal voorzien. Hierdoor ontstonden extra ondersteuningsvragen waarin de standaard werkmethode niet voorzag. Het is desondanks goed gelukt om hieraan tegemoet te komen, onder andere door extra overleggen met de griffier en de bestuurlijke driehoek, het organiseren van een extra werkconferentie, of door het houden van een extra werkgroep-sessie. In alle deelnemende gemeenten is daarom de planning van de pilot bijgesteld.

Omdat veel pilot-gemeenten aangaven graag te wilden leren van ervaringen in anderen gemeenten met het ontwikkelen van een statuut, is hiervoor een ontmoeting net statuutgemeenten georganiseerd waarin zij met elkaar van gedachten hebben kunnen wisselen over de betekenis die het statuut voor hen heeft en de wijze waarop deze tot stand is gekomen.

3. Vorm en inhoud statuten

3.1 Vorm en aanduiding

Zoals dr. G.J. Leenknegt al stelde in zijn verkenning van varianten van een gemeentelijk statuut, konden gemeenten ervoor kiezen om de gemaakte afspraken te vervatten in een intern regelement, verordening of politiek akkoord. Een intern regelement is intern bindend voor de gemeenteraad, B&W en ambtelijke organisatie; een verordening is een algemeen verbindend voorschrift; een politiek akkoord heeft alleen een politieke binding. Alle pilot-gemeenten kozen in de praktijk voor een nieuwe variant die kenmerken van een intern regelement en politiek akkoord verenigt. Deze variant was een door de gemeenteraad bekrachtigd gezamenlijk afsprakenkader dat meestal werd omschreven als manifest. In een enkel geval had dit manifest vooral betrekking op concrete verbetervoorstellen, waarmee het manifest het karakter kreeg van een vernieuwingsagenda. Voor de aanduiding van de afspraken werd even vaak voor statuut als manifest gekozen. In een enkel geval werd een lokale naamgeving bedacht.

3.2 Inhoud statuut

Hoewel in iedere gemeente andere afspraken zijn gemaakt, hebben de gemeentelijke statuten of manifesten wel overal ongeveer dezelfde elementen (zie tabel 2). Na een beschrijving van de centrale waarden volgde enkele uitgangspunten en concrete afspraken over het samenspel tussen raad en college of de rolopvatting van raad, college en ambtelijk apparaat. Hierna werd in nagenoeg alle statuten en manifesten dieper ingegaan op de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad en soms ook wat specifieker op de beleidsverantwoording door het college. In de meeste statuten en manifesten zijn er ook enkele bepalingen opgenomen over inwonersparticipatie en de betrokkenheid van inwoners. Daar waar dit niet het geval was, had dit vooral te maken met de politieke onenigheid over het thema of met het gegeven dat hier in een ander verband (bijvoorbeeld bij het vernieuwen van een participatieverordening) al afspraken over werden gemaakt. In een enkel geval zijn in het statuut ook afspraken gemaakt over de manier waarop wordt omgegaan met geheime en vertrouwelijke informatie.

Gemeente	Gekozen naamgeving	Variant	Inhoud
Asten	Astens Manifest	Manifest	centrale waarden, rolopvatting, informatievoorziening, betrokkenheid van inwoners
Den Helder	Manifest	Manifest, hervormingsagenda	centrale waarden, rolopvatting, informatievoorziening, betrokkenheid van inwoners
Ermelo	Statuut van de gemeente Ermelo	Manifest	rolopvatting, informatievoorziening, verantwoording en geheimhouding
Geertruidenberg	Akkoord G'Kracht2023	Manifest, hervormingsagenda	centrale waarden, rolopvatting, informatievoorziening, betrokkenheid van inwoners.
Krimpen aan den IJssel	Statuut	Manifest	centrale waarden, rolopvatting, informatievoorziening en verantwoording
Oss	Manifest	Manifest	centrale waarden, samenspel gemeenteraad en college, informatievoorziening en verantwoording.
Raalte	Regels van Raalte	Manifest	centrale waarden, rolopvatting, informatievoorziening, betrokkenheid van inwoners.
Tiel	Ntb	Ntb	Ntb

Tabel 3. Gemeentelijke statuten: naamgeving, variant en inhoud

Vooraf was bedacht dat het statuut zou kunnen voortbouwen op bestaande afspraken, zoals die zijn gemaakt in regelementen van orde of participatieverordeningen (zie uitgangspunt 3 in paragraaf 1.2.). Ook zou het opstellen van het statuut gemeenten in de gelegenheid kunnen stellen om eerdere afspraken te herijken, te actualiseren én te integreren tot een samenhangend geheel. In de praktijk bleken de meeste statuten en manifesten toch min of meer op zichzelf te staan. Als er werd voortgebouwd op bestaande afspraken werd hier meestal niet naar verwezen. In veel gemeenten werd het statuut of manifest vooral gezien als een overkoepelend document dat de achterliggende waarden en uitgangspunten beschrijft boven eerder vastgestelde kaders over het bestuurlijk samenspel.

3.3 Implementatie en borging

Om ervoor te zorgen dat het statuut of manifest in de praktijk ook betekenis heeft, is het natuurlijk van belang dat ook afspraken worden gemaakt over de implementatie van de gemaakte afspraken. Bijzondere aandacht daarbij verdient de borging van het statuut of manifest: de wijze waarop wordt toegezien op de naleving van de gemaakte afspraken. Daarvoor is het onder meer van belang dat de werking van het statuut of manifest periodiek wordt geëvalueerd en eventueel bijgesteld.

Zoals gezegd hebben de statuten het karakter van een manifest waarmee de gemeenteraad een gezamenlijke afsprakenkader vaststelt. Van bindende en daarmee naleefbare regels is dus geen sprake. In plaats daarvan kan beter gesproken worden van zelfbinding. Er wordt daarom gesteld dat gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken. De periodieke evaluatie van het statuut waar de meeste gemeenten afspraken over hebben gemaakt, bieden hiervoor een goede gelegenheid. Hiervoor is het wel van belang dat de raadswerkgroep, de griffier of de burgemeester zich verantwoordelijk blijven voelen voor de implementatie van de afspraken van het statuut. In niet alle deelnemende gemeenten is dat even expliciet geregeld.

Gemeente	Afspraken over borging en implementatie	Afspraken over evaluatie
Asten	Gemeenteraad is verantwoordelijk voor periodiek gesprek over gemaakte afspraken	Gemeenteraad is verantwoordelijk voor periodieke evaluatie
Den Helder	Een implementatie-agenda maakt deel uit van het statuut. Wethouder participatiebeleid ziet voor zichzelf een rol bij de implementatie van het statuut.	Raadswerkgroep houdt een 'vinger aan de pols'.
Ermelo	"We zijn gezamenlijk en onderling aanspreekbaar op de afspraken die we maken over ons samenspel. Wanneer we vinden dat de afspraken niet (goed) worden nageleefd, spreken we elkaar hierop aan en gaan we hierover met elkaar in gesprek."	Raad, college en organisatie komen ieder jaar bijeen om de werking van het statuut te evalueren. Indien gewenst kan het statuut dan worden aangepast of bijgesteld.
Geertruidenberg	Twee leden van de werkgroep en de burgemeester gaan gesprekken voeren met de organisatie en worden bewaker van de uitvoering van de hervormingsagenda.	Raad, college en organisatie komen ieder jaar bijeen om de werking van het akkoord te evalueren. Indien gewenst kan het akkoord dan worden aangepast of bijgesteld.
Krimpen aan den IJssel	Statuut	Raad, college en organisatie komen tenminste ieder jaar bijeen om de werking van het statuut te evalueren. Indien gewenst kan het statuut dan worden aangepast of bijgesteld.

Gemeente	Afspraken over borging en implementatie	Afspraken over evaluatie
Oss	Het Manifest wordt geagendeerd bij iedere Agendacommissie en ieder Fractievoorzittersoverleg geplaatst (bij terugblik vergaderingen) zodat periodiek gesproken kan worden over de werking van het Manifest.	Raad, college en organisatie komen ieder jaar bijeen om de werking van het statuut te evalueren. Indien gewenst kan het statuut dan worden aangepast of bijgesteld.
Raalte	Het document wordt onderdeel van de evaluaties van vergaderingen.	Twee keer per jaar spreekt de gemeenteraad over het document en het komt terug in evaluatieve vergaderingen.
Tiel	ntb	ntb

Tabel 4. Gemeentelijke statuten: afspraken over borging en implementatie

4. Uitvoering in de gemeenten

In dit hoofdstuk wordt per gemeente een overzicht gegeven van de uitgevoerde activiteiten en de lessen die daaruit zijn geleerd. De beschrijving is gestructureerd aan de hand van de stappen uit de werkmethode.

4.1 Geertruidenberg

In het startgesprek is aan de orde gekomen dat de gemeente behoefte heeft aan 'vangrails'. Er word en veel afspraken gemaakt over het functioneren van de raad, maar deze afspraken hebben de neiging snel te vervliegen. De wens vanuit de driehoek was een proces met de gehele raad om afspraken te maken die langdurig blijven bestaan.

De gemeente Geertruidenberg kende een relatief lang formatieproces. De voorkeur vanuit de driehoek (en het gemeenteraad) was te starten met de vorming van het statuut na de formatie. Na de zomer is er daarom gestart met de vorming van het statuut.

Er is een werkgroep ingesteld reeds voor afronding van de formatie. Na coalitievorming bleek dat er louter leden van coalitiepartijen in de werkgroep zaten. Daarnaast waren burgemeester, griffier en raadsadviseur onderdeel van de werkgroep. Er is in deze fase afgeweken van de werkmethode. De eerste werkgroepbijeenkomst is georganiseerd met de gehele gemeenteraad. Dit was een wens vanuit de driehoek. De vragenlijst is vervolgens uitgezet onder raadsleden, commissieleden, college van B&W, griffie en een deel van de ambtelijke organisatie. De respons op de vragenlijst was goed.

In de tweede werkgroepbijeenkomst is gesproken over de resultaten van de vragenlijst, het contextonderzoek en de inrichting van de raadsconferentie. De werkgroep bleek harmonieus. Alleen de begeleiding van de raadsconferentie (onafhankelijk of door leden van de werkgroep) bleek een discussiepunt. Dit was een discussie tussen twee leden van de werkgroep tijdens de tweede bijeenkomst. Uiteindelijk is er gekozen om een de werkgroepleden voor te laten zitten, en een ambtelijke notulist bij te voegen.

In de raadsconferentie is gestart met een reflectiesessie op de verschillende typen raadsleden. Het bleek uit de vragenlijst dat er sprake was van een hoge mate van onbegrip tussen fracties en raadsleden. De reflectiesessie werd besloten door een presentatie van een raadslid dat in het dagelijks leven 'sociaal werker' is. Deze presentatie ging over het vermogen van de mens om te reflecteren op het eigen handelen. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd aan de verschillende tafels.

Het statuut is geschreven op basis van de gespreksnotities en notulen van de raadsconferentie. Naast het document is er ook een concept-veranderagenda opgesteld door de adviseurs van Necker. Deze dient als basis voor implementatie van de veranderingen die voortkomen uit het statuut. De werkgroep blijft primair verantwoordelijk voor de opvolging, maar daarbinnen trekken de burgemeester en griffier het proces.

4.2 Tiel

In Tiel is gekozen om eerst een onderzoek naar de bestuurscultuur te laten uitvoeren. Dit is inmiddels afgerond. Op het moment van schrijven van deze rapportage is het proces van het opstellen van het statuut nog gaande.

4.3 Oss

In het startgesprek geeft de driehoek geeft aan dat het instrument 'statuut' wat formeel lijkt voor de context van de gemeente Oss. De gemeente werkt liever met 'uitgangspunten. De motivatie van de gemeente om deel te nemen aan de pilot is om het samenspel tussen raad en college te verbeteren en om een gemeentelijk participatiebeleid/-visie te ontwikkelen. Verder volgt uit dat startgesprek dat er vanuit de raad een aantal aandachtspunten zijn betreffende het commissiewerk, informatievoorziening etc. die kunnen worden meegenomen in het traject. Parallel aan dit traject vindt momenteel een interne evaluatie van het vergaderstelsel plaats. Er heeft een tijdje geleden een heidag van de raad plaatsgevonden. Binnenkort vindt een vervolg plaats, het zou mooi zijn om daar een combinatie te leggen met dit project.

Vanuit de gemeenteraad zijn een aantal raadsleden voorgedragen die samen de werkgroep gemeentelijk statuut hebben gevormd, ondersteund door de griffier. De vragenlijst is uitgezet onder raadsleden, college en organisatie.

Bij de werkconferentie was dr. Gert-Jan Leenknegt aanwezig om het idee van een gemeentelijk statuut nader toe te lichten. De bijeenkomst vond plaats in zonnige omstandigheden op een zaterdagochtend waarop de gemeenteraad ook een heidag hield met andere agendapunten in de middag. Er was een grote vertegenwoordiging aanwezig vanuit de gemeenteraad.

In de derde werkgroepbijeenkomst was een belangrijk punt van gesprek of het onderdeel 'betrokkenheid van inwoners' onderdeel moest zijn van het statuut. Dit is wel besproken als tafel tijdens de werkconferentie. Dit punt is in de werkgroep geschrapt omdat men vond dat hier een politiek debat bij hoort wat past bij het participatiekader (waaraan wordt gewerkt).

Het MT heeft het document vastgesteld. Daarna heeft het college op 18 oktober besloten het conceptmanifest vast te stellen. Het document is vervolgens op 8 december 2022 besproken in de opiniërende vergadering van de raadscommissie. Het manifest wordt gebruikt voor de bestuursperiode 2022-2026. Afgesproken is dat de raad en het college ieder jaar bijeenkomen om de werking van het manifest te evalueren. Het is daarbij altijd mogelijk om in gezamenlijkheid aanpassingen of bijstellingen aan te brengen. Het Manifest wordt standaard op de agenda's van de Agendacommissie en het Fractievoorzittersoverleg geplaatst (bij terugblik vergaderingen) zodat periodiek gesproken kan worden over de werking van het Manifest. Gedurende het jaar kan dan tevens informatie worden opgehaald voor de jaarlijkse evaluatie.

4.4 Krimpen aan de IJssel

In de startbijeenkomst zijn met name de aandachtspunten rondom de politiek-bestuurlijke verhoudingen aan de orde gekomen. In Krimpen staan deze behoorlijk op scherp. Men ziet in het statuut een kans om hieraan gezamenlijk te werken.

Er is een werkgroep opgericht met daarin een belangrijke rol voor de driehoek. Zij zijn steunpilaren van het traject. Aan de start is in het presidium gesproken over traject met een uitgebreide toelichting over het te volgen proces. Daarna heeft dhr. Leenknegt een aparte avond gehouden en toelichting gegeven aan de gehele gemeenteraad, dit was een belangrijk moment waarop het traject voor het geheel van de gemeenteraad is gaan leven. De werkgroep met raadsleden en de driehoek is daarna van start gegaan. Opvallend is ook de grote participatie van ambtenaren in proces (vragenlijst) en de werkconferentie (14 ambtenaren deden mee).

Tijdens de eerste werkconferentie werden de gesprekken van de carrousel begeleid vanuit Necker en door de griffier en gemeentesecretaris. De raadsleden in de werkgroep waren hier nog niet aan toe. Deze conferentie (en ook de andere) vonden plaats in de schoolbanken van de middelbare school. Een locatie die maakte dat open en in goede harmonie sprak met elkaar.

Vanuit de eerste gedachte voor een intern reglement (eerste keuze) is er in de derde werkgroep-bijeenkomst gekozen om het statuut te noemen. De inschatting was dat iedereen dat het beste zou begrijpen. De meningsverschillen in de werkgroep waren niet groot. Een belangrijk gesprek was de handhaafbaarheid /sanctionering in het statuut. In de raad leeft bij enkele die gedachte om meer te sanctioneren. Uiteindelijk is de keuze dat niet te doen maar om juist de kracht van de meerderheid het uitgangspunt te laten zijn.

Er is een tweede raadsconferentie georganiseerd waarin het concept-statuut en vervolgstappen zijn besproken. Hierbij zaten raadsleden en griffier en gemeentesecretaris de gesprekken voor in duo's. De inzet is een periodieke bespreking meer dan eens per jaar. De bezegeling van het statuut vindt plaats voorafgaand aan de eerste raadsvergadering van de waarnemend burgemeester.

4.5 Utrecht

In Utrecht is in de startgesprekken vastgesteld dat het in de gemeenteraad ontbrak aan een gemeenschappelijke (inhoudelijke) basis voor het opstellen van een statuut. Het beoogde thema van het statuut was participatie. Na enige voorverkenning bleek dit een behoorlijk politiek geladen thema dat daarmee minder geschikt is voor het opstellen van een statuut.

Om die reden is uiteindelijk afgezien van deelname aan de pilot.

4.6 Ermelo

De driehoek geeft in het startgesprek aan dat de aanleiding om aan de pilot mee te doen is dat de gemeente met een bestuurscrisis en een raadsonderzoek achter de rug toe is aan herstel en verbetering van de onderlinge samenwerking tussen raad, college en organisatie. De gemeente is naar aanleiding van het raadsonderzoek aan de slag gegaan met een commissie zelfreflectie en een nieuwe 'werkcode'. Dit loopt parallel aan de deelname aan de pilot. De driehoek uit de wens dat het uiteindelijke stuk voortbouwt op eerdere afspraken als het reglement van orde en het vergadermodel van de gemeenteraad.

De gemeente werkt binnen het samenwerkingsverband Meerinzicht op het gebied van onder meer het sociaal domein en juridische zaken samen met de gemeenten Harderwijk en Zeewolde. Het is van belang dat Meerinzicht ook wordt betrokken middels de vragenlijst en de werkconferentie.

Vanuit de gemeenteraad zijn een aantal raadsleden voorgedragen die samen de werkgroep gemeentelijk statuut hebben gevormd, ondersteund door een griffiemedewerker (namens de griffie) en een bestuursadviseur (namens het college/de organisatie). De raadsleden, griffiemedewerker en bestuursadviseur koppelen binnen hun respectievelijke gremia terug over de voortgang van het proces. De voltallige raad, het college en de organisatie (inclusief medewerkers van Meerinzicht) zijn betrokken middels een vragenlijst en de werkconferentie op 16 november 2022.

Binnen de werkgroep is er tijdens de tweede bijeenkomst - en naar aanleiding van de uitkomsten uit de vragenlijst - discussie gevoerd over de vraag of de onderwerpen participatie en geheimhouding een plek zouden moeten krijgen in het statuut. Over beide onderwerpen werd aangegeven dat het een politiek en maatschappelijk beladen onderwerp is. Voorstanders van het onderbrengen van het onderwerp participatie in het statuut gaven aan dat dit juist daarom een plek in het statuut zou moeten krijgen, en dat inwoners bij de totstandkoming ervan betrokken zouden moeten zijn. Tegenstanders gaven aan dat het onderwerp participatie al voldoende gedekt is in andere beleidskaders en -documenten. Uiteindelijk is participatie niet als apart onderwerp opgenomen in het document, maar wordt er in het document wel naar

het participatiebeleid verwezen. Ten aanzien van geheimhouding werd aangegeven dat dit een actueel thema is, waar de meningen door de jaren heen over kunnen veranderen. Uiteindelijk is vanwege de actualiteit van het onderwerp en het belang bij de huidige gemeenteraad hierbij besloten om geheimhouding als extra onderwerp op te nemen in het statuut.

Bij de werkconferentie was een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwezig om het idee van een gemeentelijk statuut nader toe te lichten.

De titel van het document is Statuut van de gemeente Ermelo. Het statuut bestaat uit een introductie van het document en een omschrijving van regels over vier inhoudelijke thema's: samenspel raad, college en organisatie; informatievoorziening van het college aan de raad; verantwoording van het college aan de raad; en geheimhouding. Het statuut kan gezien worden als overkoepelend document (paraplu) boven eerder vastgestelde kaders over het bestuurlijk samenspel, zoals het reglement van orde en de werkwijze van de gemeenteraad en het participatiebeleid. Bij verschillende regels wordt verwezen naar andere documenten die dit verder uitwerken.

Het statuut wordt vastgesteld voor een periode van vier jaar. Afgesproken is dat de raad, het college en de organisatie ieder jaar bijeenkomen om de werking van het statuut te evalueren. Het is daarbij altijd mogelijk om in gezamenlijkheid aanpassingen of bijstellingen aan te brengen in het statuut. In het statuut is hierover de volgende afspraak gemaakt: ''We zijn gezamenlijk en onderling aanspreekbaar op de afspraken die we maken over ons samenspel. Wanneer we vinden dat de afspraken niet (goed) worden nageleefd, spreken we elkaar hierop aan en gaan we hierover met elkaar in gesprek.

4.7 Rhenen

In Rhenen zorgde het plotselinge overlijden van een wethouder ervoor dat de start van de pilot hier is uitgesteld. Na enige maanden werd hier geconcludeerd dat het momentum voor het ontwikkelen van een statuut hiermee was verdwenen. In de tussentijd was namelijk ook de Raadsgriffier gewisseld. Rhenen heeft daarom niet meer aan de pilot deelgenomen.

4.8 Asten

De gemeente Asten heeft in het startgesprek aangegeven dat zij mee wilden doen aan de pilot om de betrokkenheid van de gemeenteraad te vergroten. De fracties in de raad realiseren zich dat het een drukke periode is, zo net na de verkiezingen, maar zien de pilot ook als een goede gelegenheid voor de raad om een nieuwe samenwerking invulling te geven. Zij staan in meerderheid positief tegenover deze pilot en zien uit naar het vervolg.

In de aanvang waren er uiteenlopende opvattingen over de vorm waarin het statuut gegoten zou moeten worden. Manifest 34%, politiek akkoord 23%, intern reglement 18%. De discussie hierover verliep soepel en uiteindelijk was ieder lid van de werkgroep akkoord met 'manifest'. Het manifest is bedoeld voor de huidige bestuursperiode. De meerderheid van de respondenten had behoefte aan betrokkenheid van de inwoners. Over de manier waarop de inwoners betrokken moesten worden waren de meningen verdeeld. Het moest ook een overzichtelijk/ kort document worden.

Deze pilot werd beleefd als een voortzetting/vervolg op het deelnemen aan de agenda 'vitale democratie'. Een proces dat de gemeente eerder had doorlopen.

In de raadsvergadering van 24 januari 2023 zijn door raadsleden opmerkingen gemaakt die goed weergeven hoe dit manifest wordt beleefd: “Dit manifest is zeer breed gedragen en we leggen onszelf vrijwillig maar niet vrijblijvend richtlijnen op. Onze invulling kan als voorbeeld dienen. Ik vind het een belangrijk document”. “We zijn er trots op hoe we als oppositie en coalitie samen dit stuk hebben geschreven. Los van politieke kleur. Als raadsleden zijn we open naar elkaar toe geweest en dat is de grote meerwaarde van dit stuk”. “Het is een mooi verlengstuk om het goed te doen voor onze inwoners”. “Als raad hebben we iets moois neergelegd in een tijd van polarisatie. En wij laten zien dat we tot harmonieuze samenwerking komen tussen raad en college”.

De gemeenteraad is zelf verantwoordelijk voor een periodieke evaluatie en gesprek.

4.9 Den Helder

Het is in het startgesprek vooral gegaan over de moeizame verhoudingen in de gemeente en de harde cultuur. Deze cultuur komt tot uiting in de vergaderingen, maar ook in matige opkomst bij activiteiten van de raad. De gemeente is wel een traject gestart om vertrouwen bij inwoners terug te winnen maar daar is nog een lange weg te gaan.

Gedurende de coalitievorming is er gestart waardoor op het moment van de raadsconferentie er nog geen zich was op een coalitie. Er is een werkgroep gevormd met daarin iemand van de ambtelijke organisatie (manager), een lid van het college, een griffiemedewerker en vijf raadsleden. Door een wisseling in het college is er na de raadsconferentie een ander lid van het college aangehaakt dat geen betrokkenheid heeft gehad bij de eerder gelopen proces. De opkomst bij werkgroepvergaderingen was beperkt. De gemeenteraad is na afloop van elke bijeenkomst per brief geïnformeerd.

De mate waarin inwoners betrokken dienen te worden bij het proces is gedurende het proces een heet hangijzer geweest. Er is in de werkgroep uiteindelijk gekozen om inwoners geen plek te geven in het primaire proces. Deze keuze is gemaakt met slechts 3 leden van de werkgroep aanwezig bij de vergadering. Dat heeft geleid tot een beperkt eigenaarschap. De werkgroep had enige begeleiding nodig. Keuzes werden gemaakt door de werkgroep op voorstel van de begeleiders van Necker.

In het traject met de gemeenteraad van Den Helder is er een impasse ontstaan tussen gemeente en Necker. Het eerste concept van het statuut bleek niet aan de verwachtingen van de deelnemers te voldoen, er was ook sprake van een langdurige tijd tussen de werkconferentie en het vervolggesprek met de werkgroep. In gesprek tussen BZK, (een vertegenwoordiging vanuit) Den Helder en Necker is geconstateerd dat een tweede versie van het statuut meer aansloot bij de verwachtingen.

Het uiteindelijke statuut heeft de vorm van een manifest met een mix tussen concrete punten en waarden, zoveel mogelijk in de ‘wij-vorm’. De vier onderwerpen zijn rolopvatting, centrale waarden, betrokkenheid van inwoners en informatievoorziening. Het document is in ieder geval deze periode geldig en wordt jaarlijks geëvalueerd. De vorm daarvoor is niet vastgelegd.

Het statuut wordt als initiatiefvoorstel ingebracht in de gemeenteraad. Dit is nog niet gebeurd. De werkgroep wordt uitgebreid met meer leden en die blijven primair verantwoordelijk voor de implementatie. Zij houden een ‘vinger aan de pols’. Er is een wethouder betrokken bij het traject die een rol voor haar zelf ziet als portefeuillehouder democratische vernieuwing.

4.10 Raalte

In het startgesprek wordt aangegeven dat de gehele raad en agendacommissie betrokken waren in het besluit om mee te doen aan de pilot. Er zijn in de afgelopen jaren mooie stappen gezet (vooral op bestuurlijke vernieuwing). In de afgelopen jaren zijn er twee dossiers geweest waar de informatievoorziening aan de orde moest komen. De raad wilde toen graag een informatie-protocol, dat heeft stil gelegen door de wissel in griffier. De gemeente wordt gekenmerkt door heel veel dingen doen, maar minder goed borgen. Het statuut (het liefst wel met een andere naam) kan helpen om de nieuwe manier van besturen te borgen. De participatieverordening zou verbonden kunnen worden met het traject van het statuut.

De eerste werkgroepbijeenkomst is met de gehele raad georganiseerd. Dit was een bewuste afweging van de griffier. In deze bijeenkomst heeft Prof. Dr. Marcel Boogers een toelichting gegeven op het traject.

Er is een werkgroep samengesteld met leden van de gemeenteraad. De werkgroep werd ondersteund door de griffier. Deze is gedurende het proces om te komen tot een statuut gewisseld.
De vragenlijst is uitgezet onder de gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie (management-team). Deze groepen waren ook aanwezig bij de raadssessie. De nieuwe raad en het nieuwe college wilden graag een heisessie organiseren. Adviseurs van Necker hebben het ochtendprogramma verzorgd met de raadsconferentie. Op de raadsconferentie was ook de nieuwe gemeentesecretaris aanwezig. Gedurende het proces zijn dus de griffier en de gemeentesecretaris gewisseld.

Vanwege omstandigheden heeft het proces na het schrijven van het statuut enkele maanden stil gelegen. De driehoek heeft vervolgens met de adviseurs het concept doorgesproken en besloten het proces over te nemen en het document in de werkgroep, commissie en raad te brengen. Het is de bedoeling om het document bij terugblikken op gemeenteraadsvergaderingen te bespreken, en regelmatig met elkaar over het eigen functioneren te spreken.

5. Leerervaringen

5.1 Factoren die het procesverloop en de uitkomsten hebben bepaald

Als het procesverloop en de uitkomsten van de pilot in alle deelnemende gemeenten worden beschouwd, valt op dat een viertal factoren hierop steeds van invloed is geweest.

- **Eigenaarschap van de gemeenteraad.**
  De eerste factor is eigenaarschap van de gemeenteraad. In gemeenten waar dit onvoldoende werd ervaren en beleefd, ontstond er vaak wat onduidelijkheid over de doelstellingen en meerwaarde van het statuut en kostte het meer moeite om gemeenteraadsleden een inbreng te laten leveren.

- **Rol Raadsgriffier en burgemeester.**
  De tweede factor die hiermee samenhangt, is de rol van personen die dit eigenaarschap van de gemeenteraad kunnen stimuleren: de Raadsgriffier en de burgemeester. Daar waar deze een minder grote rol speelden, moest extra worden geïnvesteerd in het bevorderen van het eigenaarschap van de gemeenteraad.

- **Politieke rust.**
  De derde factor die het procesverloop van de pilot heeft bepaald, is de of tijdens de totstandkoming van het statuut wel of geen grote politieke dynamiek heeft geheerst. Om als gemeenteraad gezamenlijk te kunnen nadenken over interne omgangvormen en het externe samenspel met het college en de samenleving, is het belangrijk dat politieke tegenstellingen niet te veel aandacht vragen. Om die reden werd in de meeste gemeenten pas na de collegevorming gestart met het opstellen van het statuut. Daar waar dit niet gebeurde, bleek het moeilijker om de gemeenteraad voldoende betrokken te laten zijn bij de pilot.

- **Geen politieke onderwerpen.**
  De laatste factor die in het verlengde van de vorige ligt, is dat de inhoud van het statuut niet politiek omstreden mag zijn. Voor een breed gedragen statuut is het immers nodig dat deze door de gehele gemeenteraad wordt ondersteund en niet alleen door een politieke meerderheid. Daar waar bepaalde thema's – zoals inwonerspartici-patie – politieke controverses opleverden, zijn die buiten het statuut gehouden.

5.2 De betekenis van het statuut

Omdat in alle gemeenten het statuut of manifest niet lang geleden is vastgesteld of nog vastgesteld moet worden, kan nog niets worden gezegd over de doorwerking van het statuut. Hiervoor is op een later moment aanvullend onderzoek nodig. Wel kunnen - op basis van eerste impressies en reacties van betrokkenen - enkele uitspraken worden gedaan over de gevolgen die de totstandkoming van het statuut hebben gehad voor de lokale politieke praktijk.

Volgens sommigen kan de betekenis van het gezamenlijk opstellen van een statuut niet worden overschat. Wobine Buijs, burgemeester van Oss, sloot de werkconferentie in haar gemeente daarom af met de woorden: *"het maken van een statuut heeft ons nu al veel opgeleverd, misschien wel meer als het statuut zelf"*.

Daarnaast hebben we de volgende meerwaarde vastgesteld.

- **Sterker zelfbewustzijn gemeenteraad.**
  Door uitgebreid te reflecteren op de positie van de gemeenteraad in de gemeentelijke besluitvorming en afspraken te maken over de versterking ervan, heeft de gemeenteraad gewerkt aan zijn zelfbewustzijn. Raadsleden merken dat de kwaliteit van de informatievoorziening of de wijze van debatteren niet iets is wat hen overkomt of afhankelijk is van de politieke constellatie, maar dat dit onderwerken zijn waar goede afspraken over kunnen worden gemaakt. Onder-werpen waarvan ze het belang over alle politieke kleuren heen ook delen. Een woord dat in dat verband in meerdere gemeenten genoemd wordt is trots. Dat het de gemeenteraad lukt om met college en ambtelijk apparaat goede afspraken te maken vervult hen met trots.

- **Eendracht in tijden van polarisatie.**
  Wat ook bijdraagt aan die trots, is dat de gemeenteraad er in slaagt om de politieke tegenstellingen te overwinnen ten behoeve van het versterken van de positie van de gemeenteraad. Met het opstellen van een statuut leren raadsleden dat het mogelijk is om politieke - en soms ook persoonlijke - tegenstellingen die onoverbrugbaar werden geacht, toch te overwinnen. Het versterkt daarmee het gevoelen van het zijn van één gemeenteraad die een aantal (meer universele) belangen heeft.

- **Politieke spelregels**
  Sommige betrokkenen hadden enige reserve bij het opstellen van een statuut of manifest. Het zou volgens hen 'een deken van gezelligheid' over de politiek leggen, terwijl meningsverschillen en belangentegenstellingen in de gemeente juist vragen om een helder, scherp en soms ook hard politiek debat. Die scepsis kon snel worden weggenomen. Afspraken over omgangsvormen en zorgvuldige besluitvormingsprocedures dragen bij aan een vermindering van persoonlijke conflicten geruzie en procedurele onduidelijkheden, wat een steviger en meer inhoudelijk politiek debat juist ten goede komt.

- **Wederzijds begrip en respect tussen raad, college en organisatie.**
  Contacten tussen raadsleden, collegeleden en ambtenaren zijn niet altijd even intensief en hebben meestal een functioneel karakter. Hierdoor kunnen gemakkelijk misverstanden ontstaan die vaak leiden tot onbegrip en negatieve beelden van elkaar. Bij de ontwikkeling van statuten, en dan vooral bij de werkconferenties, bespraken raadsleden, collegeleden en ambtenaren hun rol in de besluitvorming en gaven zij aan wat ze nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen. In deze gesprekken ontstond - zoals de deelnemers zelf ook opmerkten - wederzijds begrip en respect.

- **Een handvat voor periodieke reflectie.**
  De lokale politiek draait energiek op de waan van de dag. Juist in die waan geeft het opstellen van een statuut ademruimte. Het is een wezenlijke invulling van reflectie die periodiek voor een raad van belang is. Veelal wordt dergelijke reflectie meer ad hoc invulling gegeven. Het statuut biedt de gemeenteraad de kans om gemeenschappelijk te starten en de reflectie aan de hand van het statuut periodiek (bijvoorbeeld elk jaar) ook systematisch te bespreken. Hierdoor is groei van de positionering van de gemeenteraad in een bestuursperiode meer systematisch vorm te geven. Het statuut is daarmee een instrument voor gemeenteraad, burgemeester en griffier om mee te werken.

- **Het gezag van het gemeentebestuur**
  Volgens een recent advies van de Raad voor het openbaar bestuur kan de overheid haar gezag versterken door meer te investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van het bestuur.[8] Met het statuut kan aan alle drie de elementen worden gewerkt. Met afspraken over de informatievoorziening van de gemeenteraad wordt de bekwaamheid van raadsleden versterkt, door zich uit te spreken over de kernwaarden van het bestuur wordt de betrouwbaarheid versterkt, met afspraken over omgangsvormen en inwonersparticipatie wordt de betrokkenheid van het bestuur bi de samenleving gestimuleerd.

5.3 Mogelijke vervolgstappen

Met deze rapportage is de Pilot Statuut voor wat betreft het onderzoek gedeelte naar de totstandkoming van statuten formeel afgerond. In enkele gemeenten wordt ook het traject van vaststellen van het statuut nog met de raad, college en organisatie afgerond in de komende weken. Echter, in het verschiet van deze pilot liggen een aantal lessen die nog te leren zijn. Daarom schetsen we kort een aantal mogelijke vervolgstappen.

1. **Onderzoek de resultaten op langere termijn.** De pilot heeft zich met name gericht op de totstandkoming van het statuut in acht gemeenten, het is belangrijk om ook over enige tijd te bezien hoe het in de praktijk werkt. Ons advies is daarom om na één jaar en richting het einde van de bestuursperiode de werking van het statuut te bezien.

8 *Rob (2021), Gezag herwinnen: over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Den haag: Rob*

2. **Maak van de werkmethode een handreiking.** Het ministerie van BZK heeft na deze pilot de contouren van een instrument in handen dat de algemeen besturen in staat stelt meer zelfbewust te opereren. Ons advies is om de stap te zetten om van de werkmethode een handreiking te maken die het ministerie ter beschikking kan stellen aan gemeenten, waterschappen en provincies. Zij kunnen daar dan zelf mee aan de slag.

3. **Informeer anderen over de aanpak en lessen.** De pilot Statuut is een mooie leerervaring om te delen met anderen. BZK heeft met de acht gemeenten ook ambassadeurs verbonden aan dit traject die dit ook met hun collega's kunnen delen in andere gemeenten (van burgemeester tot raadsleden) en met waterschappen en provincies. Het is raadzaam daar ook van gebruik te maken.

4. **Stimuleer periodieke reflectie van bestuursorganen en het vastleggen van afspraken.** De pilot heeft aangetoond dat het periodiek reflecteren van bestuursorganen over 'hoe doen we het?' belangrijk is voor het zelfbewustzijn, het gezag en wederzijds begrip en respect. Dit smaakt naar meer. In de ogen van de onderzoekers is het doen van een nieuwe pilot hiervoor niet per se het beste instrument. Wij geven in overweging om een kleine financiële bijdrage te geven aan gemeenten die met de handreiking aan de slag willen gaan, als stimulans. Dit kan ook vanuit provincies worden vormgegeven.
   Het is dan aan bestuursorganen op lokaal niveau zelf om aan de slag te gaan met de lessen van de pilot statuut en deze toe te passen voor de eigen situatie. Hiermee ontstaat ook het belangrijke eigenaarschap op lokaal niveau dat een belangrijke succesfactor voor de totstandkoming is.