

Propositie

Versterking gezamenlijke wetgevingsfunctie gemeenten

Aanleiding

De VNG ondersteunt gemeenten bij het maken van hun verordeningen. Er zijn maar liefst circa 100 modelverordeningen en 50 andersoortige modellen voor gemeenten beschikbaar. Het maken van die modelverordeningen en het geven van wetgevingsadvies zijn belangrijk voor de uitvoeringskracht van gemeenten. Vanwege het grote afbreukrisico voor gemeenten van niet-correcte of onvolledige verordeningen moet de kwaliteit van de wetgevingsproducten op een hoog niveau liggen.

De basis van een goed functionerende gemeente ligt in het juridische en financiële fundament. Een goede juridische huishouding vormt immers een belangrijk fundament voor daadkrachtig functionerende gemeenten. Uitvoering van nationale wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau vraagt om specialistische kennis en uitvoeringskracht bij de VNG, zodat snel veranderende regels en voorwaarden actief voor alle gemeenten tegelijk kunnen worden vertaald naar de gemeentelijke praktijk (samen organiseren). Juridische vraagstukken binnen de maatschappelijke opgaven zijn complex en vergen een arbeidsintensieve ondersteuning waarbij hoogwaardige deskundigheid vereist is.

Tot nu toe worden de wetgevingsproducten gemaakt met contributiemiddelen. Deze constructie blijkt kwetsbaar te zijn. Er kan onvoldoende worden geïnvesteerd in het actueel houden van modelverordeningen, terwijl de omloopsnelheid van bestaande wetgeving de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen. Tegelijkertijd komt er veel nieuwe wetgeving bij waarin gemeenten worden verplicht tot het maken van een verordening. Er zijn dus ook veel nieuwe modelverordeningen nodig. Het risico op fouten is erg groot en kan grote financiële en organisatorische gevolgen hebben voor gemeenten. Het is noodzakelijk om de kwaliteit van modelverordeningen structureel te verhogen en de juridische ondersteuning te verbeteren. Die kwaliteit staat onder druk, terwijl de VNG als 'merk' juridische topkwaliteit zou moeten leveren en de gemeenten dat ook verwachten.

Waarom deze propositie?

Deze propositie voorziet in een structurele investering in de wetgevingscapaciteit binnen de VNG. We versterken de uitvoeringskracht door middel van duurzame oplossingen. Dat wil zeggen dat we de kennis in huis halen, zodat de kennis voor alle gemeenten behouden blijft. Uiteraard hanteren we daarbij een duidelijke prioritering en planning van juridische producten plaats te vinden. De VNG maakt samen met gemeenten een zorgvuldige afweging welke juridische producten het meest dringend nodig zijn.

Doel

Het doel van het structureel versterken van de wetgevingscapaciteit binnen de VNG is tweeledig:

Verbetering van de kwaliteit en actualiteit van modelverordeningen

Met behulp van meer juridische capaciteit kan de VNG hoogwaardige modelverordeningen en andere juridische documenten produceren. Hiermee kan de VNG garanderen dat gemeenten steeds blijven voldoen aan de laatste ontwikkelingen in wettelijke taken die aansluiten bij de maatschappelijke opgaven van dat moment. Dit helpt gemeenten om te voldoen aan wettelijke vereisten en om effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren op alle relevante beleidsdomeinen.

Verbetering van de juridische uitvoeringskracht van gemeenten

Door het bieden van kwalitatief hoge juridische ondersteuning kan de VNG gemeenten beter van dienst zijn bij uitvoeringsvraagstukken van juridische aard. Dit helpt gemeenten om juridische problemen op te lossen en om te gaan met complexe wet- en regelgeving op lokaal niveau. Met de opgebouwde wetgevingskennis kan de VNG actuele uitvoeringsvragen bij gemeenten adequaat ondersteunen.

Resultaten voor gemeenten

Financieel voordeel

Efficiëntere inzet van middelen

De structurele uitbreiding van de wetgevingscapaciteit binnen de VNG levert aanzienlijke financiële voordelen op voor gemeenten. Door expertise te bundelen en kwaliteit te waarborgen kunnen gemeenten efficiënter gebruikmaken van hun middelen. Dit betekent dat er minder tijd en geld wordt besteed aan het oplossen van problemen die voortkomen uit slecht opgestelde wetgeving.

Ter illustratie: Indien iedere gemeente afzonderlijk aan 150 individuele verordeningen en andere juridische producten moet werken, ligt het benodigde bedrag op een veel hoger niveau. Als elke gemeente een wetgevingsjurist à € 150.000 in dienst moet nemen, leidt dat x 342 tot een jaarlijkse kostenpost van ca. € 50 miljoen.

Het maken van een gemiddelde modelverordening kost al snel € 50.000. Het maken en actualiseren van 150 modelverordeningen gaat dan richting een kostenpost van ca. € 7,5 miljoen. Een investering van € 900.000 per jaar in deze propositie is daarmee nog relatief bescheiden en voorkomt dat elke afzonderlijke gemeente deze investering hoeft te plegen.

Voorkomen van complicaties in de uitvoering

Het voorkomen van bezwaren, beroepen en aansprakelijkheidsclaims bespaart gemeenten aanzienlijke kosten. Dit soort complicaties omvatten kosten die anders zouden worden besteed aan juridische procedures, schadevergoedingen en mogelijke reputatieschade voor de gemeente.

Bundeling van schaarse expertise

Door meer juridische experts binnen de VNG aan te trekken, kunnen gemeenten structureel profiteren van hoogwaardige en gespecialiseerde kennis die anders moeilijk te vinden zou zijn vanwege de arbeidsmarktkrapte en het specifieke karakter van het juridische ambacht. Gemeenten hoeven niet individueel grote bedragen te besteden aan inhuur van externe experts. Dit resulteert in aanzienlijke kostenbesparingen op de lange termijn.

Aansluiting verenigingsstrategie

Eén sterke lokale bestuurslaag

Het versterken van de gezamenlijke wetgevingsfunctie levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het collectief van gemeenten naar één sterke lokale bestuurslaag. We leren van elkaar. Dit zijn belangrijke kernpunten in de verenigingsstrategie. In de producten maakt de VNG vanuit juridisch perspectief keuzes voor de aanpak van diverse maatschappelijke problemen en knelpunten, die breed gedragen worden en uitvoerbaar zijn voor alle gemeenten. Gemeenten (gemeentjuristen) kunnen deze nagenoeg 'naadloos' overnemen. Dit geeft hun een sterke basis bij de aanpak van die problemen en neemt hen veel werk uit handen. Afhankelijk van de noodzaak of de wens om bij beleidsonderwerpen modelverordeningen of andere wetgevingsproducten op te stellen kan deze propositie bovendien alle omkeringsthema's versterken.

Verbetering van kwaliteit en efficiency

Vertrouwen in kwaliteit

Gemeenten moeten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de wetgevingsproducten die de VNG levert. Door expertise te bundelen en een consistente 90% versie te bieden, kunnen gemeenten erop vertrouwen dat ze hoogwaardige en betrouwbare juridische documenten ontvangen waarop ze individueel accenten kunnen leggen. Het maken van nieuwe modelverordeningen vergt veel juridische kennis en is zeer arbeidsintensief. Omdat het om zeer specialistisch werk gaat en de vertaling van formele wetgeving naar lokale verordeningen het eenvoudigst gaat als er nauwe contacten zijn met de diverse ministeries over de totstandkoming van nieuwe wetgeving, leidt bundeling ook tot een aanzienlijke kwaliteitsverbetering. Op het niveau van individuele gemeenten kan die niet of zeer moeizaam worden gerealiseerd.

Meer ruimte voor beleidsontwikkeling

Door te investeren in de uitvoeringscapaciteit schept de uitbreiding van de juridische capaciteit ruimte voor de VNG om zich meer te richten op beleidsontwikkeling en belangenbehartiging op belangrijke gebieden zoals het gemeenterecht, het bestuursrecht, het overheidsprivaatrecht en recht & digitalisering. Daarmee snijdt het mes aan meerdere kanten (1+1=3).

Versterking van de wetgevingsfunctie

Door verbreding van het aantal fte's binnen de wetgevingsfunctie van de VNG ontstaat er ruimte voor extra verdieping en specialisatie op de diverse domeinen (sociaal, fysiek, digitalisering, fiscaliteit en andere relevante terreinen). Dit zal niet alleen bijdragen aan een aanzienlijke

verbetering van de kwaliteit, maar ook zorgen voor meer continuïteit van de ondersteuning die aan gemeenten wordt geboden.

Kennisdeling en vraagafhandeling

Naast het leveren van hoogwaardige wetgevingsproducten, speelt de VNG ook een sterkere rol in kennisdeling, kennisbevordering en vraagafhandeling, waardoor gemeenten kunnen profiteren van een breed scala aan ondersteunende diensten.

Legal Tech

Inspelen op AI

De VNG ziet een toenemende urgentie om capaciteit en expertise op te bouwen rond 'legal tech'; de inzet van artificial intelligence (AI) om juridische processen te automatiseren. En ook om in de vormgeving van wetgeving rekening te houden met de steeds verdere automatisering en robotisering van gemeentelijke processen. AI ondersteunt besluitvorming door informatie te verzamelen en te duiden. Dit bespaart ambtenaren tijd. Ze kan ook de beantwoording van bulk-bezwaarprocedures analyseren, biases eruit filteren en vervolgens zelfstandig nieuwe bezwaarschriften beantwoorden. De verwachting is dat de ruime meerderheid van overheidsbesluiten in de toekomst een vorm van beslisondersteuning kennen. De VNG wil dit in goede banen leiden: om de risico's te beperken en het voor gemeenten makkelijk, verantwoord en veilig te maken om deze technologie in te zetten. Met kaderstelling, standaarden en waar mogelijk gezamenlijke inkoop. Maar ook door hier in de vormgeving van wetgeving al aan de voorkant goed op in te spelen. Deze propositie zorgt er mede voor dat de VNG hierop haar rol kan pakken.

Kortom, deze propositie zorgt voor een betere kwaliteit van wetgevingsproducten, waar gemeenten op kunnen vertrouwen. Daarnaast draagt het bij aan een efficiëntere inzet van middelen en een hogere omloopsnelheid bij het ondersteunen van grote transitie's.

Organisatie en financiën

De voorbereidingen voor het opbouwen van de wetgevingsfunctie beginnen in Q3 en Q4 2024. Per 1 januari 2025 moet de organisatie in de gewenste vorm van start gaan. De opbouw van de wetgevingsfunctie vraagt een **structureel budget vanaf 2025**. Deze begroting is gebaseerd op een volledige bezetting en een optimaal productenpakket.

Organisatie

Concreet ziet de versterking van de gezamenlijke wetgevingsfunctie van gemeenten er als volgt uit:

Versterking wetgevingsfunctie op de beleidsdomeinen sociaal, fysieke leefomgeving, informatiesamenleving en digitalisering, financiën en veiligheid

- Per domein verantwoordelijkheid voor het opstellen van modelverordeningen. Denk hierbij onder andere aan wetgevingsproducten voor:
 - Omgevingswet, klimaat, energie, afvalbeleid en woningbouw;
 - Jeugdzorg, asiel en migratie, Wet publieke gezondheid, maatschappelijke ondersteuning en participatie;
 - Technische en digitale innovaties, publieke waarden, privacy en (digitale) veiligheid;
 - Informatiebeleid, archiefbeheer, digitale grondrechten en ethiek;
 - Algemeen gemeenterecht, financiën, belastingen, arbeidszaken en de APV.
- Onderhouden van contact met beleidsteams en zorgdragen voor ordentelijke publicatie van modelverordeningen;
- Bieden van juridische ondersteuning en advies aan gemeenten.

Versterking coördinatie, kwaliteitsbevordering, vraag gestuurde ondersteuning en innovatiekracht, inclusief opbouw 'legal tech' expertise

- Aansturing van het team met wetgevingsjuristen;
- Verbindende schakel tussen gemeenten, stakeholders en de rijksoverheid;
- Prioritering van modelverordeningen en overige wetgevingsproducten, zoals handreikingen;
- Inhoudelijke toetsing en eindredactie van de betreffende producten;
- Kwaliteitsbevordering door *communities of practice*, modereren van fora, het modereren en faciliteren van een Academic Board, Expertmeetings, jaarlijkse conferentie, etc.;
- Vraag gestuurde ondersteuning: capaciteit om follow-up te bieden na publicatie van nieuwe en geactualiseerde verordeningen, meer ruimte voor advisering naar aanleiding van vragen die opkomen vanuit gemeenten;
- Innovatiekracht: door ontwikkelen van de bestaande dienstverlening, door te investeren in een portal voor de modelverordeningen, maar ook door in te spelen op ontwikkelingen rond digitalisering van het recht en legal tech en gemeenten op dit terrein te ondersteunen aan de hand van de meest actuele innovaties op dit gebied. Met deze propositie kan de VNG starten met het opbouwen van meer kennis op het terrein van legal tech ontwikkelingen, dit doorvertalen in haar juridische dienstverlening en producten en gemeenten op dit vlak ondersteunen door middel van kennisdeling en advisering.
- De inschatting is dat de legal-tech functie op termijn verder kan worden uitgebouwd. Hiervoor zal een meerjarenstrategie worden uitgewerkt.

De huidige wetgevingscapaciteit binnen de VNG blijft intact. Deze propositie is complementair en draagt bij aan de verdere versterking, verbreding en verdieping van de wetgevingsfunctie. Met deze propositie ontstaat tevens ruimte en flexibiliteit om op de bredere juridische beleidsfunctie:

- een intensievere en kwalitatief hoogwaardige juridische dienstverlening;
- een verbeterde kennisdeling en belangenbehartiging op generieke wetgeving, zoals herziening van de Gemeentewet, het vastleggen van maatwerk in de Algemene wet

bestuursrecht, wijzigingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, en op het terrein van het overheidsprivaatrecht.

Hiervoor is nu structureel te weinig capaciteit, terwijl er wel een sterke behoefte bij gemeenten bestaat aan advisering, handreikingen, algemene ondersteuning en belangenbehartiging op deze rechtsgebieden.

Begroting vanaf 2025 (structureel)

Werkzaamheden	Bedrag
Versterking wetgevingsfunctie op de beleidsdomeinen sociaal, fysieke leefomgeving, informatiesamenleving en digitalisering, financiën en veiligheid	€ 650.000
Versterking coördinatie, kwaliteitsbevordering, vraag gestuurde ondersteuning en innovatiekracht	€ 250.000
Totaal GGU	€ 900.000

Kanttekeningen

Het is belangrijk om op te merken dat de versterking van de wetgevingscapaciteit binnen de VNG niet de juridische advisering op specifieke opgaves zelf omvat. Dit vereist extra investeringen binnen de specifieke beleidsterreinen om te zorgen voor een betere borging van juridische ondersteuning op die gebieden.

Om een effectieve werking van deze propositie te waarborgen is het essentieel om een duidelijk plan te hebben voor de implementatie en het beheer van de wetgevingscapaciteit. Dit omvat het stellen van duidelijke doelstellingen, het bieden van voldoende ondersteuning en middelen aan wetgevingsjuristen, het waarborgen van kwaliteitscontrole van wetgevingsproducten en het ontwikkelen van structurele oplossingen voor juridische advisering op lange termijn. Daarnaast is het belangrijk om open communicatie en samenwerking tussen gemeenten en de VNG te bevorderen om ervoor te zorgen dat de behoeften en uitdagingen van gemeenten effectief worden aangepakt.