

Raadslid, Raad en Regionale samenwerking

Greep op gemeenschappelijke regelingen 2014 -2018



Raadslid, Raad en Regionale samenwerking

Greep op gemeenschappelijke regelingen 2014 -2018

Den Haag, februari 2018

Inhoud

Voorwoord 5

Noodzaak: ja, Genoeg invloed: nee 7

● **Interview** - Nelleke de Smoker 10

Essay - Meer greep op de regio:wat raadsleden zelf kunnen doen 12

Raadslid in de regio, niet altijd dankbaar werk 16

● **Interview** - Peter Boudewijn 18

Raadsleden in debat - Maak je rol als raadslid weer politiek! 20

● **Interview** - Vic van Dijk 26

Liever debat dan pek en veren 28

Laat lokale bemoeienis geen papieren tijger worden! 31

● **Interview** - Derya Karso 32

Essay - Regionale samenwerking vergt sterke democratische basis 34

● **Interview** - Caspar Rutten 38

Raadsleden in debat - Er blijft genoeg lokale democratie over 40

● **Interview** - Mike Oude Remmerink 44

Evaluatie - Metropoolregio Eindhoven 46

Evaluatie - Metropoolregio Rotterdam-Den Haag 47

Evaluatie - Twenteraad 48

Evaluatie - U10-netwerk 49

● **Interview** - Thomas Melisse 50

Invloed optimaliseren, afstand verkleinen 52

Colofon 58

Voorwoord

7 van de 10 raadsleden vindt het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de lokale democratie, bleek uit een onderzoek van Raadslid.Nu in januari 2014. Een cijfer dat toch wel even hard binnen kwam en de nodige alarmbellen deed rinkelen. Het onderzoek gaf een duidelijk beeld van een gevoel van onmacht bij raadsleden op het punt van regionale samenwerking, en van een gebrek aan greep en invloed op regionaal belegde taken. Een serieus vraagstuk.



Sinds januari 2014 is het nodige veranderd. In de eerste plaats kregen gemeenten er nieuwe taken bij in het sociaal domein. Vooral de jeugdhulp is vanwege omvang en complexiteit door veel gemeenten regionaal belegd. Een andere verandering is dat raadsleden voor een deel uit hun 'slachtofferrol' zijn gekropen. Veel raadsleden en gemeenteraden bleven niet kniezen, maar pakten zelf de handschoen op om te kijken waar en hoe zij hun greep en invloed op gemeenschappelijke regelingen kunnen vergroten en versterken. In diverse regio's, zoals West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, hebben raadsleden met steun van griffiers een werkgroep gevormd. De krachtenbundeling leverde onder meer handreikingen en aanbevelingen op, waarmee de gemeenteraden lokaal en in de regio aan de slag konden.

Hebben al die initiatieven, handreikingen en aanbevelingen uiteindelijk ook tot meer greep en invloed geleid? Niet echt, zo bleek uit het herhalingsonderzoek dat we in december 2017 presenteerden. Voor veel raadsleden is en blijft regionale samenwerking iets ongrijpbaars. Voor een meerderheid van de raadsleden (57 procent) geldt dat zij het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen beschouwen als een bedreiging voor de lokale democratie. Het vraagstuk uit 2014 ligt er dus nog in volle omvang. Ook in Den Haag is dat niet onopgemerkt gebleven. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III meldt dat de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Raadsleden hebben zelf wel ideeën over verbeteringen. 54 procent van de raadsleden wil de mogelijkheid hebben om regionale besluiten ongeldig te verklaren. En 47 procent van de raadsleden wil een mogelijkheid om deelname aan samenwerking te kunnen beëindigen.

Is een aanpassing van de wet nodig? Misschien is er binnen de huidige wettelijke kaders al veel mogelijk. De gemeenteraden in de regio's Twente, Drechtsteden en

West-Brabant hebben dit al laten zien. In de afleveringenreeks 'In de ban van regionale samenwerking' op onze website hebben wij deze gemeenteraden gevolgd. Centrale vraag: hoe hebben zij geprobeerd meer greep op regionale samenwerking te krijgen? De belangrijkste bijdragen en artikelen uit deze serie komen in deze bundel terug. Goede voorbeelden zijn er immers vooral om te delen. En wie weet leidt dat bij het volgende herhalingsonderzoek alsnog tot minder alarmerende cijfers.

Mark den Boer

[Voorzitter Raadslid.Nu,](#)

[Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

Democratische legitimiteit in gevaar

Noodzaak: ja, Genoeg invloed: nee

Een van de belangrijkste uitdagingen waarvoor gemeenteraden zich in hun functie als democratische waakhond gesteld zien, is het effectief beïnvloeden van de besluitvorming rond allerlei vormen van bestuurlijke en privaatrechtelijke samenwerking. Dat valt nog lang niet mee, blijkt uit het eindrapport Raad en Regionale Samenwerking 2017, op basis van twee onderzoeken, uitgevoerd in opdracht van Raadslid.Nu, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (in 2013 en opnieuw in 2017).



De meest in het oog springende bevinding: voor veel raadsleden is en blijft regionale samenwerking een thema waar zij onvoldoende of in ieder geval met moeite vat op krijgen. Opmerkelijk, omdat er in de afgelopen vier jaar vanwege de decentralisatie van taken in het sociaal domein (onder andere door gemeenten) veel energie is gestoken in een betere toerusting van raadsleden op het gebied van kaderstellende en controlerende taken.

● Geen positiever beeld

De resultaten van het onderzoek uit 2017 laten helaas nauwelijks tot geen positiever beeld zien ten opzichte van 2013. In 2013 beschouwde 68 procent van de raadsleden het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging voor de lokale democratie. Vier jaar later, dus na het overhevelen van taken in het sociale domein naar gemeenten, is dat percentage wel gedaald: nog 57 procent van de raadsleden denkt er zo over.

Tegenover die lichte verbetering staat, dat een meerderheid (56 procent) van de raadsleden ontevreden is over de eigen mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden. Verder geeft 32 procent (2013: 30 procent) daarnaast aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om de controlerende taken als raadslid uit te oefenen op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen. Ook zegt 36 procent (2013: 30 procent) van de raadsleden doorgaans geen tijd te hebben om zich te verdiepen in de materie. Er is 9 procent van de raadsleden dat niet meteen zegt te weten aan hoeveel gemeenschappelijke regelingen de eigen gemeente meedoet.

Een evenmin vrolijk stemmende uitkomst is, dat het vertrouwen van raadsleden in wethouders en burgemeesters die de (lokale) belangen in de regio moeten verdedigen,

niet zeer groot is. Slechts een derde deel van de raadsleden heeft er fiducia in dat lokale bestuurders in de regio ertegen opgewassen zijn die belangen te verdedigen.

● Gereedchapskist beter vullen

Deze uitkomsten duiden erop dat de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in toenemende mate in gevaar komt. Zo ervaren in ieder geval veel raadsleden dat. Ter verbetering zouden zij graag instrumenten aan hun repertoire toegevoegd zien. Daarbij denken ze vooral aan extra mogelijkheden om in te grijpen. Waarbij de voorkeur uitgaat naar het ongeldig kunnen verklaren van besluiten (54 procent) en de mogelijkheid om deelname aan regionale samenwerkingsverbanden te beëindigen (47 procent). Daarnaast vindt een derde (33 procent) van de raadsleden dat er een mogelijkheid moet zijn om de verantwoordelijk bestuurder te schorsen. Een kwart (24 procent om precies te zijn) wil dat de gereedchapskist wordt aangevuld met een mogelijkheid om de directie van een samenwerkingsverband uit haar functie te zetten. Een meerderheid van de raadsleden denkt dat met verplichte jaarlijkse verantwoordingsbijeenkomsten de controle en invloed versterkt kunnen worden.

De behoefte aan meer instrumenten om bij te sturen of in te grijpen sluit aan bij een suggestie uit het regeerakkoord van Rutte III, dat de intentie uitspreekt om de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aan te passen, met het oogmerk de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Gemeenteraden moeten gefaciliteerd worden om hun controlerende rol te vervullen en zo nodig te kunnen ingrijpen, aldus het kabinet.



Raadsleden zouden graag instrumenten aan hun repertoire toegevoegd zien

● **Samenwerking wel wenselijk**

Wil het bovenstaande zeggen dat raadsleden regionale samenwerking niet zien zitten? Nee, dat zeker niet. Zij vinden (70 procent) gemeenschappelijke regelingen op sociaal domein, milieu en duurzaamheid (energietransitie, afvalverwerking) gewenst. Ook op de terreinen economie en arbeidsmarkt ziet een meerderheid (60 procent) de noodzaak in van gemeenschappelijke regelingen. Voor financiën, zoals belastinginning, vindt een aanzienlijke minderheid (41 procent) van de raadsleden een gemeenschappelijke regeling wenselijk.

Herindeling: liever niet

Op de vraag 'of uw gemeente in staat is om met de huidige middelen zelfstandig de haar toegewezen taken uit te voeren (dat wil zeggen zonder samenwerking met andere gemeenten' antwoordt een meerderheid van de raadsleden (56 procent; in 2013: 67 procent) dat ze met de huidige middelen niet in staat is om zelfstandig de haar toegewezen taken kan uitvoeren.

Het regeerakkoord stelt dat herindeling gewenst is voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken. Als alternatief voor regionale samenwerking ziet 48 procent van de respondenten dat liever niet gebeuren. Onder raadsleden uit kleinere gemeenten ligt dit percentage hoger (52 procent bij gemeenten < 50.000 inwoners). Niettemin geeft 52 procent van de raadsleden in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners aan dat gemeentelijke herindeling op den duur onvermijdelijk is. Opvallend is dat slechts 33 procent van de raadsleden uit gemeenten met 25.000-50.000 inwoners van mening is dat er op termijn niks anders op zit dan herindelen.

‘Doe lokaal wat kan en regionaal wat moet’

Als enige gemeenschappelijke regeling in Nederland heeft Drechtsteden een algemeen bestuur van raadsleden, de Drechtraad. Een verademing, vindt Nelleke de Smoker.

Ze is inmiddels een politiek routinier, maar dat heeft de hartstocht voor het raadslidmaatschap niet gedoofd. “Vooral omdat je de resultaten van besluiten direct ziet. Lokale politiek begint op het moment dat je thuis de deur uitstapt.”

Waar de meeste gemeenschappelijke regelingen een collegeregelung zijn, wordt het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden sinds 2010 gevormd door raadsleden, een bestuurlijk unicum. De ‘Drechtraad’ telt 54 leden, afkomstig van de 47 fracties uit Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en Hardinxveld-Giessendam.

Stemgewicht in plaats van one man, one vote

Iedere fractie heeft één vertegenwoordiger in de Drechtraad, in Dordrecht is dat voor D66 Nelleke de Smoker. “Binnen de gemeenteraad geldt ‘one man, one vote’. Maar voor de regioaad is een formule bedacht, waarbij het ‘stemgewicht’ voortkomt uit het aantal stemmen dat de partij van het raadslid bij de gemeenteraadsverkiezingen haalde.”

De Smoker maakte van nabij mee hoe Drechtsteden, vanaf 2006 eerst als collegeregelung en later als gemengde regeling uit de startblokken kwam, met de vorming van een gezamenlijke sociale dienst. “Als raden werden we toen slechts geïnformeerd. Voor mijn gevoel was die situatie nogal afstandelijk. Sinds het een gemengde regeling is, is de betrokkenheid gegroeid.”

Ontdekkingstocht naar beste manier van samenwerken

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 zit haar partij in vijf van de zes gemeenteraden en is er een regiofractie. “Op papier bestaan regiofracties niet, in de praktijk wel, ook bij lokale partijen. Aanvankelijk moesten we op ontdekkingstocht naar de beste manier van samenwerken. Maar als het telkens 01.00 uur ’s nachts wordt en collega’s van dezelfde politiek club uit een andere gemeente brengen min of meer hetzelfde in als jij, kruip je bijna vanzelf bij elkaar.” Zonder partijdiscipline: “Heb je vanuit je eigen gemeente een andere insteek, dan is daar ruimte voor en breng je de stem uit die bij jouw standpunt past.”

Het duale bestel blijft volgens De Smoker gewoon overeind in de Drechtraad, al werkt

interview



'Pik de dingen eruit die je aanspreken'

het anders. “Wij hebben geen coalitie/oppositie, omdat iedere gemeente een wethouder stuurt. Maar het programma schrijft de Drechttraad zelf. Het dagelijks bestuur krijgt de opdracht daar een uitvoeringsprogramma van te maken.”

Steeds vaker over de inhoud

Het belang van de regio als geheel geeft volgens De Smoker steeds vaker de doorslag. “Gezamenlijk optrekken brengt je verder dan allemaal voor je eigen dingetje gaan. Voor mij weegt minder zwaar of een voorziening of bedrijf in Dordrecht komt. Wat telt is dat het in de Drechtsteden komt.” Zeker voor raadsleden uit gemeenten die krap zitten, is het soms moeilijk over het puur lokale belang heen te stappen. “Maar steeds vaker gaat het over de inhoud. We houden ieder jaar geld over, dat teruggaat naar de gemeenten. Er is een strikte afspraak dat er niks opgepot wordt, hooguit werkkapitaal voor de sociale dienst.”

Samen is efficiënter

Door de decentralisaties in het sociale domein kwamen gemeenschappelijke regelingen sterk in de belangstelling te staan, merkt het Dordtse raadslid. “De schaal vraagt echt een hoger niveau. Als ik in het land mijn verhaal doe over onze regio, houd ik mijn gehoor voor: pik de dingen eruit die je aanspreken. Begin eenvoudig, bijvoorbeeld met gezamenlijke uitvoeringsdiensten. Doe lokaal wat kan en regionaal wat moet.” Punten die zijn overgeheveld naar het regionale niveau hoeft je niet meer lokaal te bespreken. Anders doe je dubbel werk en heb je een vierde laag. Dat willen we per se niet”.

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Meer greep op de regio: wat raadsleden zelf kunnen doen



Prof. dr. Marcel Boogers, hoogleraar innovatie en regionaal bestuur aan de universiteit Twente en senior adviseur bij BMC|advies.

De afgelopen twintig jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo geregionaliseerd. Soms werd dat door de wetgever opgedrongen, maar veel vaker kozen gemeenten daar zelf voor. Niet alleen omdat ze te weinig mogelijkheden hadden om gemeentelijke taken zelfstandig uit te voeren, maar ook vanwege de regionale verwevenheid van vraagstukken op het gebied van werken, wonen, verzorgen en recreëren. Inmiddels nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld 16 samenwerkingsverbanden, waarin ze met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken.

Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. Wie nagaat hoe gemeentelijke budgetten worden besteed, zal ontdekken dat een fors deel (schattingen spreken van 30%) door regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgegeven. Wie de agenda's van wethouders en burgemeesters bestudeert, komt erachter dat zij een belangrijk deel van hun tijd aan regionale bestuurstafels doorbrengen. Belangrijke vraagstukken waar eerst lokaal over werd beslist, worden nu door een veelheid aan regionale besturen aangepakt. Raadsleden die al wat langer meelopen merken dat ook: de besluitvormende agenda van de gemeenteraad is de afgelopen raadsperiodes steeds korter geworden.

● Democratische legitimiteit

Natuurlijk roept dit problemen op voor de democratische legitimiteit van het lokale en regionale bestuur. Zijn raadsleden goed betrokken bij de keuzes en afwegingen die op regionaal niveau worden gemaakt, zijn ze wel in staat om het regionale beleid kritisch te volgen, hebben ze enige greep op de besteding van regionale budgetten? Het feit dat dit retorische vragen zijn, zegt eigenlijk al genoeg.

In het verleden zijn vaker oplossingen bedacht voor dit probleem. Het vorige kabinet pleitte nog voor de vorming van 100.000-plus gemeenten. Eerder is gedacht aan de vorming van stadsregionale besturen, miniprovincies of andere veranderingen van de taak en schaal van gemeenten. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit soort vernieuwingsvoorstellen opnieuw op tafel komt. Los van de vraag of we deze wenselijk vinden of niet: voorlopig moeten we roeien met de riemen die we hebben. Raadsleden kunnen daarmee verrassend verder komen dan ze zelf denken. Om meer greep te krijgen op regionale besluitvormingsprocessen kunnen raadsleden namelijk zelf ook wat doen. Daarvoor is het nodig dat ze politieker, kritischer en regionaler werken en denken. De uren die raadsleden aan hun taak besteden, kunnen zo nuttiger en effectiever worden besteed.

● **Kwaliteit verantwoording**

Allereerst moeten raadsleden met een meer kritische en politieke blik naar het reilen en zeilen van samenwerkingsverbanden kijken. Dat geldt vooral voor verplichte samenwerkingsverbanden als GGD's, Omgevingsdiensten, Arbeidsmarkt- en Veiligheidsregio's. Onderzoek laat zien dat de invloed van de gemeenteraad erop gering is. Vooral de kwaliteit van de verantwoording aan gemeenteraden laat vaak te wensen over. Wie jaarverslagen en jaarrekeningen van regionale besturen bekijkt, ziet fleurige folders waarin succesvolle projecten worden gepresenteerd, zonder dat inzichtelijk wordt welke doelen zijn gesteld, welke middelen zijn ingezet en welke resultaten zijn bereikt. Datzelfde geldt nog sterker voor de begroting van deze regiobesturen, die gemeenteraden – al dan niet met zienswijzen – dienen goed te keuren. De hierin verstrekte beleidsinformatie blijft doorgaans beperkt tot abstract geformuleerde doelstellingen, organisatiemodellen en programma's, zonder dat duidelijk wordt welke beleidsprioriteiten zijn gesteld en welke politieke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Omdat de raad geen deelgenoot is geweest van deze afwegingen, focussen raadsdiscussies zich op minder politiek relevante zaken als bedrijfsvoering, dienstverlening en budgetten.

Echte regionale politieke afwegingen, zoals die tussen een gevarieerd regionaal zorglandschap en lagere zorgtarieven, worden onvoldoende scherp aan raadsleden voorgelegd. Natuurlijk hebben vooral regionale besturen en wethouders hier een taak, maar dat wil niet zeggen dat raadsleden daar aan overgeleverd zijn. Raadsleden lijken wel eens te vergeten dat ze formeel zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de geleverde informatie. Het helpt als raadsleden vooraf aangeven welke informatie zij nodig hebben om een politiek oordeel te vormen over het regionale beleid. Wat zijn relevante regionale ontwikkelingen en op welke manieren kan daarop worden ingespeeld? Welke regionale doelen moet de raad stellen om zijn eigen beleidsuitgangspunten te kunnen realiseren? En als teruggekeken wordt: in welke mate zijn regionale doelen bereikt en wat is er voor nodig om dat te verbeteren? Als deze en andere relevante beleidsinformatie ontbreekt, kan de raad gewoon weigeren om een regionale begroting of ander beleidsvoorstel te behandelen. Dat vraagt enig lef, maar het zal zeker lonen. Zeker als deze kritische opstelling zich niet tot één gemeenteraad beperkt, maar als gemeenteraden hierin samen optrekken.

● **Regionaal opereren**

Met de samenwerking tussen gemeenteraden komen we op het tweede punt. Als ze zich blijven richten op lokale belangen kunnen raden gemakkelijk tegen elkaar worden uitgespeeld. Raadsleden zullen pas een sterkere rol krijgen in regionale besluitvormingsprocessen als ze meer regionaal opereren. De regio ontwikkelt zich dan een politieke gemeenschap waarin regionale belangen naar voren worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen. Er zijn al wat eerste bewegingen in die richting zichtbaar. Partijafdelingen van landelijke politieke partijen zoeken elkaar steeds vaker in regionaal verband op, en datzelfde geldt ook voor lokale politieke groeperingen. Er ontstaat hier begrip voor de noden en problemen van elke gemeente in de regio, op basis waarvan een gezamenlijk politiek standpunt kan worden bepaald over regionale vraagstukken. Verder worden in steeds meer regio's regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteraadsleden, waarin zij zich een gemeenschappelijk beeld kunnen vormen van relevante regionale ontwikkelingen. Dat overleg moet worden verdiept (vaker, intensiever) en verbreed (in meer regio's), waarbij het eerdergenoemde punt ook hier van kracht is: regionale politieke keuzes en de consequenties daarvan moeten helder voor het voetlicht worden gebracht.

● **Gezamenlijke besluitvorming**

Een andere verdieping ligt in nieuwe vormen van gezamenlijke regionale besluitvorming door gemeenteraden. De meest verregaande vorm hiervan is de Drechtraad, waarin raadsleden uit alle Drechtsteden maandelijks fractiegewijs discussiëren en besluiten over regionaal beleid. Een eenvoudiger en lichtere vorm is de regionale raadscommissie. De regio IJmond en de Kempen-gemeenten hebben hier ervaring mee opgedaan, met wisselend succes overigens. De beeld- en oordeelsvorming over regionale onderwerpen vindt hier plaatst in een regionale commissie met vertegenwoordigers uit alle raden, die een gezamenlijk advies geven aan de afzonderlijke gemeenteraden. Raden hebben zo een veel grotere regionale invloed dan nu in de meeste regio's het geval is.

Binnen de bestaande structuren is er dus al veel mogelijk om raadsleden meer greep te geven op het bestuur van alle regionale samenwerkingsverbanden.

Enige selectiviteit is daarbij ook behulpzaam: samenwerkingsverbanden waar minder politieke of financiële belangen mee gemoeid zijn kunnen oppervlakkiger worden gevolgd dan samenwerkingsverbanden die politiek gevoeliger zijn. Maar vooral is het van belang dat raadsleden zich zelfbewuster opstellen in de regio: met politieke visie, een kritische blik en met oog voor regionale belangen.



**Het is van belang
dat raadsleden
zich zelfbewuster
opstellen in de regio**

Raadslid in de regio, niet altijd dankbaar werk



“In de ogen van de meeste mensen is regionale samenwerking niet het meest sexy thema. Je haalt er zelden de krant mee”, constateert het Bredase raadslid Caspar Rutten (CDA) elders in deze publicatie. Hij is niet de enige die zich wel eens eenzaam voelt in zijn inspanning ten behoeve van regionale samenwerking, blijkt uit onderzoek dat Raadslid.Nu in 2017 heeft laten verrichten door Overheid in Nederland (Raad in verbinding in de regio).

Raadsleden actief in de regio krijgen zelden (48 procent) of nooit (8 procent) feedback op dit deel van hun portefeuille. Bovendien is er geen of nauwelijks overleg met collega-raadsleden uit andere gemeenten: driekwart (76 procent). De raadsleden die actief zijn in de regio hebben hooguit één keer per maand informeel overleg met raadsleden van verschillende gemeenten.

● Eigen fractie belangrijkste gremium

En dat terwijl in werkzaamheden die regionale samenwerking betreffen behoorlijk wat tijd gaat zitten; ongeveer 7,5 uur per maand, volgens het onderzoek. Het overgrote deel van de in de regio actieve respondenten is gelukkig wel van mening dat het regionaards-



werk volwaardig kan worden gedaan. Bijna een vijfde vindt van niet.

De eigen fractie is voor 'regionale' raadsleden het belangrijkste gremium om te vertellen wat er gaande is in de regio. Nog geen kwart van hen gebruikt de raadsvergadering om te collega's in de eigen gemeenteraad bij te praten over wat er in de regio speelt.

**Het overgrote
deel vindt wel dat
het regiораadswerk
volwaardig kan
worden gedaan**

● **Ontevreden over beïnvloedingsmogelijkheden**

In de regio actieve raadsleden uit de Drechtsteden, West-Brabant, Utrecht, Twente, Eindhoven-Helmond vinden regionale samenwerking belangrijk, maar de ontevredenheid (43 procent) over de mogelijkheden om regionale besluitvorming te beïnvloeden wint het van de tevredenheid (27 procent). Bij raadsleden die niet-actief zijn in de regio zit wat meer chagrijn over hun invloed. De helft is ontevreden, terwijl slechts 22 procent content is met mogelijkheden om werkelijk een stempel te drukken op regionale besluitvorming.

Beter te spreken zijn ze over de bijdrage van regionale samenwerking aan lokale en regionale vraagstukken. Een meerderheid van de raadsleden van bijna 60 procent is daarover tevreden, ongeveer een zesde deel van de respondenten niet.

De scope van in de regio actieve raadsleden blijkt wat breder dan die van raadsleden die zich beperken tot lokale politiek, terwijl voor hun lokaal actieve collega's het behartigen van lokale belangen voorop staat. Maar bijna allemaal (90 procent) zijn ze van oordeel dat er nogal eens wat licht zit tussen lokale en regionale belangen.

● **Belang begint door te dringen**

Het regiораadswerk mag dan tijd vreten en niet altijd even dankbaar zijn, meer dan de helft van de in de regio actieve raadsleden wil zich in de nieuwe raadsperiode opnieuw inzetten voor regionale samenwerking (4 procent moet daar niet meer aan denken). De gedachte is dat vaak over het hoofd wordt gezien hoe belangrijk regionale samenwerkingsverbanden zijn geworden. Maar dat belang wordt steeds meer ingeschat: een kwart en mogelijk de helft van de raadsleden die nu nog uitsluitend in de eigen gemeente actief is, is bereid om zich in de nieuwe raadsperiode regionaal in te zetten.

Peter Boudewijn • SGP-raadslid in Hendrik Ido Ambacht

'Eigenheid behouden dankzij samenwerking'

Een steeds gesmeeder verlopende samenwerking draagt er sterk aan bij dat de afzonderlijke gemeenten van de Drechtsteden hun eigenheid behouden. Dat vindt Peter Boudewijn, raadslid voor de SGP in Hendrik Ido Ambacht en lid van de Drechtraad.

Op weg naar de fractiekamer gaat Peter Boudewijn (52) voor in het gemeentehuis. Op panelen in de gangen is de voortgang te zien van Vinex-locatie Volgerlanden. Tot 2025 zijn er ongeveer 4500 woningen gepland. In zijn eerste raadsperiode, van 2006 tot 2010, was het raadslid uit 'Ambacht' portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening en de Volgerlanden. Boudewijn woont zelf ook in de nieuwbouwwijk, met zijn gezin, dat naast zijn vrouw acht thuiswonende kinderen tussen de 6 en 19 telt. Hij priemt met zijn vinger op de kaart: daar, in het deel dat al gerealiseerd was, voor de crisis de ontwikkeling nagenoeg stil legde.

Geen gronduitverkoop op Vinex-locatie

Als lid van de Drechtraad, de regioraad van Drechtsteden, komt Boudewijn de Vinex-locatie de Volgerlanden opnieuw met enige regelmaat tegen op de agenda. Gemeen-

interview



ten in het samenwerkingsverband hebben onderling afgesproken een rem te zetten op grote nieuwe ontwikkelingen, tot Volgerlanden ‘verkocht’ was. Een prachtig voorbeeld van hoe afstemming ervoor zorgt dat gemeenten elkaar het gras niet voor de voeten wegmaaien.

Drechtsteden is het enige regionale samenwerkingsverband in Nederland, waar raadsleden direct aan het stuur zitten. De Drechttraad telt 54 leden, afkomstig van de 47 fracties uit de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en Hardinxveld-Giessendam toe. Iedere lokale fractie heeft één vertegenwoordiger in de Drechttraad.

Ontspanning naast het dagelijkse werk

Een kleuter was Boudewijn nog maar, toen hij met zijn vader meeging naar vergaderingen van de SGP. Zo werd, vertelt Boudewijn, al vroeg een fundament gelegd voor zijn politieke betrokkenheid. Voor Boudewijn is politiek voor Boudewijn ‘een stukje ontspanning naast het dagelijkse werk’, als bestuursvoorzitter van een thuis- en kraamzorgorganisatie op Bijbelse grondslag. Zijn gezin vraagt tijd, maar is best met zijn politieke activiteiten te combineren, zegt hij. “Als de kinderen klein zijn, liggen de piektijden met name overdag. Met mijn vrouw heb ik de afspraak dat ik maximaal drie avonden per week weg ben. Over het algemeen lukt dat goed.”



‘Soms is het een kwestie van elkaar wat gunnen’

Sinds 2014 heeft Boudewijn in de gemeenteraad de portefeuille Onderwijs, Welzijn en Sociale Zaken onder zijn hoede. Daarnaast vertegenwoordigt hij zijn fractie in de Drechttraad. Boudewijns eigen fractie had aanvankelijk reserves tegen de vorming van regionale fracties in de Drechttraad, omdat dit strijdig is met het principe van verlengd lokaal bestuur. “De gedachte was sterk dat je daar zit namens de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht en niet zozeer vanuit je eigen politieke familie. Ik ben daar genuanceerder over gaan denken. Je vertegenwoordigt een mix van lokaal en regio-belang. Soms is het een kwestie van elkaar wat gunnen. Waar belangen echt tegenover elkaar staan, neig ik ernaar het lokale prioriteit te geven. Ach, hypothetisch, ik ben zelden of nooit tegengekomen dat het elkaar beet.”

Kracht van een groter netwerk

Als raadslid beseft Boudewijn steeds meer hoe belangrijk het is deel uit te maken van een groter geheel. “Met 30.000 inwoners ben je geen echt kleine gemeente, maar er zijn complexe vraagstukken op gemeentes afgekomen, die wij op lokale schaal niet zelf kunnen oppakken. Zelfstandigheid is een groot goed. Maar ik durf de stelling aan dat wij dankzij de samenwerking in Drechtsteden zelfstandig kunnen blijven, juist omdat we profiteren van de kracht van een groter netwerk.”

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Maak je **rol** als raadslid weer **politiek!**

Tijdens een leernetwerkbijeenkomst in Almelo peilde Raadslid.Nu hoe raadsleden hun best doen om invloed te krijgen op regionale samenwerkingsverbanden en waar het schuurt. Marcel Boogers, hoogleraar regionaal en lokaal bestuur aan de Universiteit Twente, leverde commentaar op ervaringen die werden gedeeld. Zijn belangrijkste tip: maak je rol als raadslid weer politiek!

Bert Hümmels, raadslid van Leefbaar Almelo, was afgevaardigde van Almelo in de inmiddels opgeheven Twentse regioraad. Die werd gevormd door uitsluitend raadsleden; van elke deelnemende gemeente twee. Na veel intern gekrakeel en onderlinge competitie strandde de regioraad, die werd ingeruild voor een collegeregeling met veertien gemeenten. Sindsdien is volgens Hümmels de betrokkenheid er niet groter op geworden. Toch is er naar zijn idee een organisatie neergezet, die erop gericht is om raden er uitdrukkelijk bij te betrekken. Informatie over zaken als regionale economie, arbeidsmarkt en bedrijventerreinen komt volgens hem vooral uit vergaderingen van de portefeuillehouders. “Bijna elke bijeenkomst wordt voorbereid door een kleine kerngroep, met mensen van de griffie, ambtenaren en raadsleden. Vragen worden teruggekoppeld. Er worden vrij goede verslagen gemaakt en ook die vormen een belangrijke informatiebron. Verder checkt de kerngroep bij raadsleden wat ze aan wensen hebben.”


● Lokale blikvernaauwing

Onderlinge competitie van gemeenten, een blik die is vernauwd tot naar overwegend lokale belangen, afwijkende visies: de verschillen maken het volgens Hümmels “knap ingewikkeld” voor raadsleden om een rol van betekenis te kunnen of willen spelen. “Van pure desinteresse is geen sprake, wel ontbreken enthousiasme en vooral tijd. In het vorige systeem, waar zowel raadsleden als wethouders in de organisatie zaten, leek dat makkelijker.”

In de huidige samenwerking komen de veertien Twentse gemeenteraden drie tot vier keer bij elkaar. Een presidium bereidt deze bijeenkomsten voor. “Dat werkt naar mijn idee nog niet zoals het zou moeten”, zegt Hümmels. “Griffiers zijn er drukker mee dan de politici zelf, is mijn indruk. Als je je verbeeldt dat je als raadslid greep krijgt op wat er in de regio gebeurt, stelt mijn verhaal misschien teleur. In de besluitvorming lukt het een beetje, maar of dat er ook uitkomt in de uitvoering, daar heb ik mijn twijfels over.”

● **Drechtraad als gewone raad**

Een positiever geluid komt van Nelleke de Smoker, lid van de Dordrechtse D66-fractie en lid van de Drechtraad. In Nederland is dit de enige gemeenschappelijke regeling met een algemeen bestuur van louter raadsleden. De Smoker is van mening dat de Drechtraad naar behoren slaagt in haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken. Er zijn 47 fracties, met uit iedere fractie één Drechtraadslid. Het individuele stemgewicht is volgens een rekenkundige formule bepaald. De Drechtraad wordt ondersteund door een regiogriffie met 2.1 fte, die stukken voorbereidt. “Raadsvoorstellen of informatiebrieven worden geplaatst op een eigen informatiesysteem waar iedereen bij kan. We hebben een regionale auditcommissie en we hebben een experiment gedaan met een onderzoekscommissie, een soort regionale rekenkamer.”



**'Informele regiofracties
tomen door gezamenlijk
optrekken de werkdruk
en het tijdsbeslag in'**

● **Officiële afgevaardigden**

Tien keer per jaar komt de Drechtraad bij elkaar. Alle raadsleden zijn welkom en in de commissies mogen ook zij het woord voeren. Alleen in de Drechtraad zelf is dat recht beperkt tot de officiële afgevaardigden of hun plaatsvervanger. Werkenderwijs zijn volgens De Smoker informele regiofracties ontstaan, die er door gezamenlijk optrekken in slagen de werkdruk en het tijdsbeslag in te tomen en commissiewerk en woordvoering te verdelen.

Voor deze periode heeft de Drechtraad een regionaal meerjarenprogramma geschreven. “Dat is aan de ene kant politiek gestuurd, aan de andere kant maatschappelijk

gestuurd. Want we halen ook informatie op bij regionale bedrijven, het onderwijs en de samenleving.” De Smoker over de formule van de Drechtsteden: “Het voelt als grip en het is ook grip.”



**'Ze hebben
van raadsleden
boekhouders
gemaakt'**

● Informatietsunami

Marcel Boogers merkt op dat de 'informatietsunami' die op raadsleden afkomt, het niet gemakkelijker maakt om de greep op regionaal bestuur te vergroten. “Overvoer raadsleden met informatie en je hebt geen last van ze.” Daar zijn ze ook zelf debet aan, vindt hij: raadsleden zijn niet selectief in waar ze wel en niet over willen gaan. Als voorbeeld noemt hij de informatie die raadsleden kregen over de Stadsbank Oost-Nederland. “Vooral veel bedrijfskundige flauwekul, te weinig over de vraag of gerealiseerd is waar deze stadsbank voor is opgericht, namelijk schuldhulpverlening.” Niet anders is het volgens hem bij de GGD of de Omgevingsdienst. Raadsleden laten zich verleiden om 'met elkaar over de bedrijfsbullshit te debatteren'. “Waar jullie het over zouden moeten hebben is, is over de drugsproblemen in de regio. Wat doet de GGD daaraan en is dat voldoende? Dat is een zinnige politieke vraag, niet het salaris van de directeur of het ziekteverzuim. [...] Ze hebben van jullie boekhouders gemaakt. Aan jullie de kunst het weer politiek te maken!”

● **Verbinding met collega's in de regio**

In Utrecht was regionale samenwerking onder meer geregeld in het Bestuur Regio Utrecht. Volgens het Lex Van Eindhoven, VVD-raadslid voor de gemeente Utrecht, heeft die samenwerking plaats gemaakt voor 'een heel licht samenwerkingsverband', dat de naam U10 (naar de tien deelnemende gemeenten) draagt. "Het heeft niet eens een rechtsvorm en bestaat uit wethouders die bij elkaar aan tafel zitten en raadsleden die hetzelfde doen." Bij het zorgen voor de verbinding met collega's in de gemeenteraden spelen volgens hem de griffiers een belangrijke rol.

Raadsleden ontmoeten elkaar in zogenoemde U10 cafés, in een samenstelling die vaak afhangt van de agenda of het thema. "Als het gaat over het Amsterdam Rijn Kanaal, dat door Nieuwegein en Utrecht loopt, weten die twee gemeenten elkaar te vinden en is het voor de regio gedaan. Soms wordt U10 ook U13 en hebben we er aan de westkant een paar gemeenten bij. Wetend wat voor onderwerpen er spelen, moeten de mensen die daar affiniteit mee hebben, op komen draven. Als ambassadeur van U10 roep ik natuurlijk in de raadszaal: het gaat nu over verkeer en vervoer, dat is jouw pakkie an." Groot voordeel van 'samenwerking light' volgens de formule van U10 is volgens Van Eindhoven dat de besluitvorming lokaal plaatsvindt. "Die cafés zorgen voor agenda-setting naar de toekomst. Dus ik nodig mensen uit en spoor ze aan om op het juiste moment een zetje te geven als ze denken dat het belangrijk is."

● **Geen regionale gemeenteraad in Eindhoven**

Volgens Ton Dijkmans, raadslid van de eenmansfractie Transparant Cranendonck en voor de Metropool Regio Eindhoven voorzitter van de Raadstafel 21, is de samenwerking in de Zuidoost-Brabant 'zeer technologie-gedreven'. Dat heeft te maken met de historie: gemeenten, ook andere dan Eindhoven, bundelden de krachten toen er massaontslagen vielen bij bedrijven als DAF en Philips. Inmiddels hoort het gebied bij de Top 3 economische sectoren van Nederland. De opdracht: "Het versterken van de regionale economie op de gebieden mobiliteit, ruimtelijke ordening en arbeidsmarkt." De feitelijke samenwerking wordt bepaald in zogenoemde 'werkplaatsen'. De leden van Raadstafel 21 hebben een standing invitation om bijeenkomsten bij te wonen.

Volgens Dijkmans wordt met betrekking tot Raadstafel21 niet gesproken over democratische legitimering, maar over democratische betrokkenheid. "In tegenstelling tot Drechtsteden wilden wij geen regionale gemeenteraad. Uit iedere raad zijn twee mensen vertegenwoordigd. In de raadstafel speelt politiek absoluut geen rol. We zijn praktisch bezig met dingen die in de werkplaatsen uitgedokterd worden."

● **Einde aan regenteske samenwerking**

De Metropool Regio Eindhoven is nog te pril om een oordeel te vellen over het functioneren, zegt Dijkmans tijdens het debat (inmiddels ligt er een rapport van Berenschot met niet malse bevindingen, red.), maar volgens hem is de betrokkenheid van raadsleden vergroot sinds de raadstafel is toegevoegd. "De voorganger, de Samenwerking Regio Eindhoven, werd als een nogal regenteske organisatie gezien. Raadsleden had-

den nauwelijks greep. Eens per jaar werd de begroting goedgekeurd en meestal moest er geld bij.”

Dijkmans: “Wij letten er als Raadstafel 21 op dat de werkplaatsen een rondje langs de velden maken, om ideeën op te halen of tussentijds terug te koppelen, geleid door de vraag of ze bezig zijn met wat de gemeenteraden willen.”

Het Utrechtse raadslid Lex van Eijndhoven is niet ontevreden over U10, maar zegt erbij dat in zijn beleving niet alleen aanleiding is voor ‘hosanna’. Anders dan in Twente, dat zich als een samenhangende regio weet te presenteren, heeft U10 ‘onvoldoende profiel richting Den Haag’. “U10 heeft nog wel wat aan kleur op de wangen te winnen”, zegt hij.

● **‘Wij zijn geen vierde bestuurslaag’**

Meer slagkracht, een groter netwerk, meer efficiency en doelmatiger inzet van middelen, “bij ons werkt het”, zegt Nelleke de Smoker over de Drechtraad. Zij ervaart de Drechtraad niet als “dualisme ten top” en vindt niet dat er sprake is van “een vierde bestuurslaag”. “We hebben er niks bijgekregen, maar taken verschoven.” Zij denkt wel dat met zes tot zeven gemeenten samenwerken “de limiet” is.


Marcel Boogers vindt de informele varianten van samenwerking vaak interessanter dan de geformaliseerde. Hij tilt niet zo zwaar aan het begrip democratische legitimatie. “Dat argument wordt vooral ingebracht om iets niet te hoeven doen.” Boogers wil er nog niet te veel op vooruit lopen, maar vraagt zich af wat het kabinet, zeker met D66 en VVD erin, met de bestaande hulpstructuren wil. De druk om 100.000+ gemeenten te vormen kan naar zijn idee dan flink toenemen.

● **Enthousiaste collega-raadsleden**

Ton Dijkmans ziet Raadstafel21 als “het maximaal haalbare”. Bestuurders beseffen volgens hem sterker dan voorheen, dat er ook nog gemeenteraden zijn. Als die vooraf onvoldoende worden geïnformeerd of betrokken, gaat dat ten koste van het latere draagvlak, zoals volgens hem een bestuurder op pijnlijke wijze heeft ervaren.

Meer enthousiasme van collega-raadsleden blijft het streven van Bert Hümmels.

“Het kan altijd beter, maar alles begint bij elk raadslid afzonderlijk”, besluit hij over de *Twentse coalition of the willing*.

A photograph of a conference table. In the foreground, a silver tray holds a glass pitcher filled with water and several clear glasses. In the background, a vase contains a bouquet of white and yellow flowers. A white circular callout with a yellow border is overlaid on the right side of the image, containing the text:

'Bij de verbinding met collega's in gemeenteraden spelen griffiers een belangrijke rol'

‘Wat goed is voor de regio, is goed voor Enschede’

Onderling wantrouwen opruimen. Kennis delen en vooral, zonder terughoudendheid, praten over de inhoud. Dat alles helpt raadsleden enorm, volgens Vic van Dijk.

Vic van Dijk (31), studeerde chemische technologie en is inmiddels zelfstandig consultant. Daarnaast steekt hij sinds 2014 een flink deel van zijn tijd in zijn werk als raadslid voor D66 in Enschede, portefeuille Werk en Inkomen en Cultuur. Twee bij uitstek gemeentegrensoverschrijdende domeinen. “Het gaat écht ergens over in de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor regionale belangenafweging.”

Lid regiopresidium van de Twenteraad

“Bijna vanzelf” kwam Van Dijk na zijn verkiezing in de raad in het Regiopresidium van de Twenteraad, een gremium dat de positie van raadsleden in regionale samenwerkingsvormen moet verstevigen. Het schrappen van de verplichting tot Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr plus) leidde in Twente tot opheffing van de sinds 2007 bestaande Regioraad, met daarin per gemeente een raadslid en een wethouder. Er zijn twee nieuwe gemeenschappelijke regelingen: Regio Twente (beleidsmatig) en Twente Bedrijf (intergemeentelijke bedrijfsvoering), beide collegeregelingen met een wethouder in het algemeen bestuur van de regio Twente.

interview

Zonder formele status

Om de democratische kloof in het regiobestuur wat te dichten, werd de Twenteraad gevormd, een overleg zonder formele status en beslissingsmacht. Alle 348 raadsleden van de veertien Twentse gemeenten hebben daarin zitting; het presidium telt één raadslid van elke gemeente. Van Dijk is, om een politieke spagaat te voorkomen, in het presidium ‘ambassadeur’ van de gehele Enschedese raad. In lokale discussies over de regio voert een ander het woord namens zijn partij. “Wat goed is voor de regio, is goed voor Enschede”, is Van Dijks stelling. “Er zal heus een projectje tussen zitten waarvan je je afvraagt of het interessant is voor je eigen stad of dorp. Maar de uitkomst van de totale samenwerking onder de streep moet positief zijn. Dat is hij, naar mijn overtuiging.”

Ook aan Van Dijk knaagt soms het gebrek aan democratische legitimatie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hij maakt er geen geheim van de huidige structuur, dus zonder gedeeltelijke taakoverdracht, suboptimaal te vinden. “Ik voelde voor



een échte Regioraad. Je kunt er lang over treuren dat die niet van de grond kwam, maar in plaats daarvan we zijn vol energie aan de slag gegaan.”

FC Twente-gevoel

De bereidheid om vraagstukken samen aan te pakken is groot, al hangen er ook telkens gemeenten aan de rem. Van Dijk proeft in de samenwerking ‘FC Twente-gevoel’. “Maar om werkelijk goed samen te werken moet er vertrouwen zijn. Juist daaraan ontbreekt het soms”. En het vertrouwen dat er is kan snel vervliegen, zoals bijvoorbeeld bleek toen de vorige Enschedese burgemeester Peter den Oudsten publiekelijk de discussie opende over een bestuurlijke opschaling van een aantal gemeenten naar ‘Twentestad’. De wrevel over de vermeende dominante positie van Enschede en de tegenstelling stad-platteland werden erdoor aangewakkerd.

“Zo’n discussie blijft lang door etteren”, weet Van Dijk. Daar gemakkelijk overheen stappen is volgens hem contraproductief. “Neem dergelijke gevoelens serieus, vooral door erover te praten. Tijdens mijn eerste D66-overleg in de regio viel mij al op dat er soms een stilte viel, waarna men naar mij keek. Zelfs onder partijgenoten was de gedachte kennelijk ‘laat Enschede het eerst zeggen’. Tegelijk kan je ‘stadse’ inbreng verkeerd vallen. Het lukt inmiddels beter om wederzijdse standpunten te respecteren en weg te blijven van beelden als ‘gemeente X bepaalt dat wel even’. Gewoon door elkaar in de ogen te zien. Duidelijk te maken wat jij belangrijk vindt en vooral te luisteren wat de ander vindt, ook als dat afwijkt van je eigen mening.”

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

**‘Het gaat
écht ergens
over in de
gemeenteraad’**

Liever **debat** dan pek en veren



In de lokale bestuurlijke praktijk zijn de verhoudingen minder eenduidig geworden dan ze ooit waren. Een gevolg van het gegeven dat lokaal bestuur in toenemende mate samenwerkend bestuur is. Dat heeft wel consequenties voor controle en verantwoording (CV). Weliswaar speelt gemeenteraad in deze processen als rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging nog steeds een centrale rol, maar het speelveld waarin dit gebeurt is zowel diffuser als complexer.

In de zoektocht naar houvast voor nieuwe CV-vormen liet Raadslid.Nu de Universiteit van Twente onder leiding van prof. dr. Bas Denters een handreiking schrijven voor raadsleden en griffiers: ‘Greep op het ongrijpbare! - Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur.’ Doel: meer greep op het moeilijk grijpbare samenwerkende bestuur.

● Afrekencultuur ongewenst

Zoals gezegd ligt de systeemverantwoordelijkheid voor controle en verantwoording bij de gemeenteraad, die uit de praktijk en het verleden lessen kan trekken ter verbetering van de kwaliteit van het bestuur (in termen van democratie, rechtstaat, effectiviteit en efficiency). Volgens Denters c.s. vraagt CV om een open debat en niet om een ‘afrekencultuur’ waarin de raad met geslepen messen de arena betreedt om bestuurders een kopje kleiner te maken. Een klimaat dus waarin fouten worden gezien als verbetermogelijkheden.

Denters c.s. benadrukken dat de raad in het verantwoordingsproces bij voorkeur naar de rol van alle betrokkenen kijkt. Alleen dan kan de vraag beantwoord worden of een collegelid of ambtenaar redelijkerwijs anders had kunnen handelen. Toekomstgericht dus, niet in de achteruitkijkspiegel. In de handreiking wijzen de auteurs van de handreiking op innovatieve, eigentijdse voorbeelden van CV, waarvan we er hier op de volgende pagina's twee uitlichten; in Rotterdam en Venlo.

**Naar een klimaat
waarin fouten
worden gezien als
een kans om het
beter te doen**

ROTTERDAM

Afwegingskader helpt raadsleden bij debat

Rotterdam heeft binnen het Beleidskader Verbonden Partijen een afwegingskader geformuleerd, dat raadsleden helpt bij het voeren van een evenwichtig debat over het aangaan, vormgeven, onderhouden en eventueel beëindigen van een samenwerkingsrelatie. In het afwegingskader staan vragen die betrekking hebben op punten als publiek belang; borging door wet- en regelgeving en/of subsidie- en leningverstrekking of garantieverlening; categorisering van taken; uitbesteding; verbonden partij; of juist geen uitbesteding/verbonden partij. Alle afwegingen beginnen bij de vaststelling of er überhaupt een publiek belang is. Ontbreekt dat, dan hoeft men het pad van de vervolgstappen niet op. De centrale vraag is: zijn publieke taken goed te borgen als ze worden beled bij een samenwerkingsverband? Daarvan afzien wordt ook nadrukkelijk genoemd als mogelijkheid; gemeenteraden kunnen nagaan of er redenen zijn om niet tot uitbesteding van de publieke taak over te gaan.





VENLO

Samenwerkingswijzer geeft snel inzicht in resultaten

Om de gemeenteraad te helpen bij het controle- en verantwoordingsproces heeft de gemeente Venlo een 'Samenwerkingswijzer' gemaakt in samenwerking met Partners + Pröpper.

Het aantal samenwerkingsverbanden is sterk groeiende en daarmee ook de controlerende taken van de raad, in een knap ingewikkeld speelveld. De gedachte achter de Samenwerkingswijzer is dat raden daar best wat hulp bij kunnen gebruiken.

Het instrument geeft alle vormen van samenwerking weer waar de gemeente mee te maken heeft. Bovendien geeft het inzicht in de resultaten van de samenwerkingsverbanden en de mogelijkheid tot sturen op maatschappelijke effecten, plus de verschillende instrumenten die de gemeenteraad daartoe kan inzetten. Want daar is het uiteindelijk om te doen.

Het instrument laat verder verbanden zien tussen de samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld de verschillende samenwerkingen in het sociaal domein. Een actueel dashboard maakt deel uit van de Samenwerkingswijzer.

Laat lokale bemoeienis geen **papieren tijger** worden!

Wat betekent het voor het functioneren van de lokale democratie als belangrijke taken steeds minder lokaal worden uitgeoefend, maar opgedragen aan bovengemeentelijke regelingen? “Er is een behoorlijke kans dat raadsleden, meer nog dan nu al het geval is, de greep op die bovengemeentelijke samenwerking verliezen”, merkte Jacques Wallage, voormalig voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) daarover op.

Bij de verschijning van het rapport Wisselwerking sprak hij zijn zorg uit over de positie van gemeenteraden binnen het groeiende aantal regionale samenwerkingsverbanden. Zijn vrees is “dat zij wel elk jaar meer of minder braaf de contributie voor die samenwerkingsverbanden vaststellen, maar dat zij geen wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op het beleid dat bovengemeentelijk wordt gevoerd. Weliswaar zullen die gemeenschappelijke diensten keurig hun jaarverslagen toezenden, maar de lokale bemoeienis verwordt dan tot een papieren tijger.”

● Op de huid zitten

Om die reden adviseert de Raad dringend dat gemeenteraden hun eigen dagelijkse bestuurders meer op de huid zitten om verantwoording af te leggen. Andersom moeten volgens Wallage “burgemeester en wethouders [...] het als hun taak zien hun gemeenteraad voordat allerlei knopen bovengemeentelijk worden doorgehakt de gelegenheid te geven zich daarover een oordeel te vellen.”

Gemeenteraden moeten in de visie van de Raad ‘schakelkracht’ ontwikkelen, om zowel lokale belangen én regionale belangen te behartigen en hun houding moet veranderen van statisch naar dynamisch.

Niet alle samenwerkingsverbanden behoeven even veel aandacht. De aandacht kan het best geconcentreerd worden op de samenwerkingsverbanden waar grote financiële belangen spelen, beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, of in het verleden misging. De ROB geeft gemeenteraden mee dat ze effectiever kunnen opereren als ze onderling afspraken maken over informatievoorziening en vergaderagenda’s, ondersteund door griffiers.



Derya Karso • raadslid PvdA Papendrecht

'In de Drechtraad profileren we ons scherp op **sociale thema's**'

In de Drechtraad dragen de fracties zonder terughoudendheid hun partijkleuren. En zo hoort dat, vindt Derya Yildiz-Karso.

Derya Karso houdt ervan zo dicht mogelijk bij het vuur te zitten. Meteen na haar verkiezing als raadslid voor de PvdA in Papendrecht werd ze lid van de Drechtraad, het algemene regiobestuur van de Drechtsteden, met uitsluitend raadsleden. "Daar hebben we 60, misschien wel 70 procent van onze gemeentelijke begroting belegd. Als je zeker wilt zijn dat het geld aan de juiste zaken wordt besteed, moet je dáár zijn. Was me niet gevraagd namens mijn partij in de Drechtraad te zitten, dan had ik mijn ambitie waarschijnlijk zelf kenbaar gemaakt."

Nieuwkomer in 2014

In 2014 werd Derya Karso voor de PvdA gekozen in de gemeenteraad. Als nieuwkomer kreeg ze meteen de uitdagende portefeuille financiën, veiligheid, verbonden partijen, regionale aangelegenheden, bestuurlijke vernieuwing, participatiewet, bestuurs- en burgerzaken. Karso is econoom en bestuurskundige en was, voordat ze zich ging wij-

interview



den aan de publieke zaak, actief in de accountancy. “Daarnaast heb ik als gemeente-ambtenaar – ik ben beleidsadviseur Samenleving in Gorinchem en was eerder adviseur bedrijfsvoering in Capelle aan de IJssel – gevoel ontwikkeld voor bestuurlijke dossiers. Al is de politieke arena natuurlijk een ander verhaal. Als toeschouwer heb ik daar vaak genoeg bovenop gezeten. Die ervaring heeft me gemotiveerd om zelf politiek actief te worden.”

Hard werken en een beetje geluk hebben

Karso, getrouwd, moeder van een dochter en een zoon, kwam – bijna als vanzelf – uit bij de PvdA. Ze is door haar ouders opgevoed met het credo ‘het leven bestaat uit heel hard werken en een beetje geluk hebben’. “In mijn ideale samenleving krijgt iedereen dezelfde kansen en doet iedereen actief mee. Ik heb een goed leven, ik heb kansen gekregen, gegrepen en gecreëerd. Dat gun ik iedereen. Ze zeggen weleens: als je iets voor de wereld wilt betekenen, moet je thuis beginnen. Dat kan door je kinderen de aandacht te geven die ze nodig hebben, maar ook door vrijwilligerswerk, door simpelweg te luisteren naar anderen op het schoolplein, of door, zoals ik, de lokale politiek in te gaan. Iedere bijdrage is waardevol.”



**‘Mijn focus ligt
steeds meer op
het herkennen
van patronen’**

Regiofracties partijpoliticus dan eigen raad

Het politieke handwerk vindt Karso ‘geweldig’. Binnen de Drecht-raad is daarvoor voldoende ruimte. “In de regiofracties prevaleren niet de lokale belangen, maar verloopt alles veel scherper volgens partijpolitieke lijnen dan in je eigen gemeenteraad. Bij thema’s als armoede, werk en inkomen en participatie kun je je daarop profileren. Als Drecht-raadslid moet je over grenzen kijken, om uiteindelijk binnen je eigen gemeente- of regiogrenzen meer binnen te halen.” “Mijn focus ligt steeds meer op het herkennen van patronen. Zowel privé als op mijn werk vind ik het interessant om maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te verklaren. Als we die begrijpen, kunnen we ze ook positief beïnvloeden. Daarom ben ik na mijn studie economie nog bestuurskunde gaan doen. Dat hielp, omdat ik graag meer aan het begin van een beleidsproces wil zitten.”

Te weinig oog voor effecten minimabeleid

Als voorbeeld noemt ze het minimabeleid en de Participatiewet. De portefeuillehouders in het dagelijks bestuur van de Drecht-raad kijken naar haar mening te veel naar de financiën en te weinig naar de maatschappelijke effecten. “Op het minimabeleid houden we jaar na jaar fors geld over. Dat heet dan een ‘topprestatie’. Ik vraag me af: zijn dat echt meevallers of is het beleid niet effectief genoeg? Hebben we met deze keuzes wel voldoende oog voor armoede, uitsluiting, de gevolgen van werkloosheid? Als mensen de basis niet op orde hebben, kunnen ze niet meedoen.”

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Regionale samenwerking vergt sterke democratische basis



Erie Tanja, postdoctoraal onderzoeker aan het departement rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht – staatsrecht, bestuursrecht en rechtstheorie.

Regionale samenwerking is in de huidige bestuurlijke praktijk niet meer weg te denken en bestaat in allerlei soorten en maten. Het is daarmee lastig er algemene uitspraken over te doen.

Wel is duidelijk dat de omvang van regionale samenwerking nog steeds toeneemt. Tussen 2005-2013 is het percentage van de gemeentelijke uitgaven dat via een samenwerkingsverband wordt besteed, sterk gestegen; tot gemiddeld 16%, met uitschieters naar boven en beneden voor verschillende (groepen) gemeenten. De uitgaven die betrekking hebben op de decentralisaties in het sociale domein zijn hier nog niet eens in meegenomen (BZK 2016b; Allers & De Greef 2017).

Schaalvergroting, zowel in de vorm van herindeling als samenwerking, brengt niet enkel voordelen met zich mee. De groei van regionale samenwerking moet daarom niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Zo worden er kanttekeningen geplaatst bij de financiële voordelen van samenwerking en herindeling (Allers & De Greef 2017; Geertsema 2017). Herhaaldelijk betreft de belangrijkste kritiek op regionale samenwerking de afstand die zij schept tot gemeenten, en tot burgers. De democratische legitimatie van regionale samenwerking is te zwak. Deze bijdrage wijst opnieuw op de noodzaak van democratische legitimatie van regionale samenwerking. Het kan niet vaak genoeg gezegd worden: in de discussie over de betekenis, werking en toekomst van regionale samenwerking is blijvende aandacht nodig voor dit vraagstuk.

● Sturing en controle nodig

Wil regionale samenwerking slagen – zeker strategische of tactische samenwerking – dan is voldoende sturing en controle vanuit gemeenteraden nodig. Bovendien moet de samenwerking aansluiten bij de leefwereld en belangen van burgers. Een stevige basis en worteling zijn hiervoor nodig, zowel op lokaal als op regionaal niveau. Investeren in de democratische legitimiteit van regionale samenwerking is een tweesporenbeleid: er

dient zowel geïnvesteerd te worden in de versterking van de inbreng van gemeenteraden en burgers (inputlegitimiteit genoemd) als in verdere verbetering van de controle en verantwoording vanuit samenwerkingsverbanden naar gemeenteraden toe (outputlegitimiteit) (Scharpf 1999; Raad voor het openbaar bestuur 2015). Vooral het eerste punt verdient meer aandacht.

● **Cultuur is essentieel**

Als we kijken naar succesfactoren voor samenwerking, valt op dat voor een goede regionale samenwerking vooral de cultuur van de samenwerking essentieel is (Boogers e.a. 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur 2015). Laat niet de structuur, maar de inhoudelijke opgave leidend zijn, is bovendien met recht al enige jaren de teneur in de discussie over de bestuurlijke organisatie in Nederland (Raad voor het openbaar bestuur 2010; BZK 2016a). Dat neemt niet weg dat het ook nodig is om te blijven nadenken over de meest passende structuur voor regionaal bestuur. De inhoudelijke opgave vooropstellen is iets anders dan oplossingen die wijzigingen in de formele (bestuurlijke) structuur betekenen, of daar op zijn minst mee schuren, terzijde te laten.

De afgelopen jaren is door aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewerkt aan het verbeteren van outputlegitimiteit van regionale samenwerking. Ook zijn er de afgelopen jaren diverse handreikingen verschenen die inzicht geven in de toepassing van de Wgr en hoe raadsleden greep kunnen krijgen op regionale samenwerking (VNG 2015; VvG 2015). Inzicht in rechtmatigheid en doelmatigheid van samenwerking is nodig. Passende (wettelijke) instrumenten zijn essentieel – voor raadsleden en voor bestuurders – om samenwerking effectief en legitiem te laten zijn. Het gaat niet enkel om eventuele nieuwe instrumenten: raadsleden moeten de huidige instrumenten en informele mechanismen leren kennen en weten te benutten. De griffie speelt hierbij een belangrijke rol.

● **Burgers betrekken**

Alleen werken aan goede controle en verantwoording achteraf is onvoldoende. Regionale samenwerking vraagt om een sterke democratische basis, om inputlegitimiteit. Het gaat daarbij zowel om inbreng via gemeenteraden als om zinvolle manieren om burgers te betrekken bij regionale samenwerking. Het is echter een ‘two way street’. Ook vanuit de regionale samenwerking dient zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau steeds te gezocht te worden naar zinvolle manieren om raadsleden vooraf te betrekken. Gemeenten zijn zich er immers van bewust dat het nodig is om burgers tijdig in lokale besluitvormingsprocessen te betrekken. Dit om te voorkomen dat inwoners zich gepasseerd voelen en draagvlak ontbreekt.

Een belangrijke opdracht voor raadsleden om de democratische basis van samenwerking te versterken, is om verder te leren hoe het lokale belang in regionaal verband beter kan worden vertegenwoordigd. Dat betekent: lokaal denken met een regionale bril en regionaal denken met een lokale bril. In regionale samenwerking houden lokale belangen juist niet bij de grens van de gemeente op. Enerzijds moet je als gemeente-

raadslid (en lokaal bestuurder) in een regionale samenwerking waken voor het lokale belang. Tegelijkertijd is het nodig om dat lokale belang te overstijgen: regionale samenwerking zou moeten gaan om 1+1=3. Dit vergt allereerst een passende attitude van raadsleden, en niet alleen bij hen die namens hun gemeente in de regio actief zijn. In het bijzonder vraagt het dat zij regionale samenwerking zien als kans, in plaats van als noodzaak en bedreiging. De extra tijd die dit vraagt, is een uitstekende aanleiding om na te denken over een verhoging van de (financiële) ondersteuning van raadsleden.

● **Contacten intensiveren**

Het overstijgen van het lokale belang en vormgeven van het regionale belang vraagt in de tweede plaats om passende (informele) structuren. Met hulp van griffiers en via gelijkgestemde partijen en fracties kunnen raadsleden samenwerken en gezamenlijk optrekken met hun collega's uit andere gemeenten. Dat gebeurt ook al, maar er is meer nodig. Gelet op de alomtegenwoordigheid van samenwerking en de (snelle) groei ervan is het nodig dat de contacten tussen raadsleden van verschillende gemeenten verder worden geïntensiveerd. Het is van belang dat raadsleden elkaar na de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 in regionaal verband snel weten te vinden.

Ten slotte is het voor een gelegitimeerde en democratische regionale samenwerking nodig om niet alleen raadsleden, maar ook burgers meer te betrekken. De opvatting dat het bij regionale samenwerking gaat om verlengd lokaal bestuur en dat daarmee alleen de betrokkenheid van raadsleden relevant is, is te beperkt. Het zinvol betrekken van burgers is allereerst nodig omdat op meerdere manieren duidelijk wordt dat de (lokale) representatieve democratie aan vernieuwing toe is. Bovendien is het een vreemde constatering dat het wel nodig is om op regionaal niveau de belangen van de burgers te behartigen om een adequate oplossing voor maatschappelijke vraagstukken te vinden, maar dat van burgers zelf geen betrokkenheid nodig is. De focus van veel burgers ligt dichtbij en op sublokaal niveau. Dat is geen reden om hen niet – direct of indirect – bij regionale vraagstukken te betrekken. Een gekozen regionaal bestuur gaat misschien wat ver, al ligt het kantelpunt daar naartoe misschien dichterbij dan we denken. Nieuwe democratische vormen, zoals een regionaal referendum of regionale burgertoppen, zijn interessante mogelijkheden (Boogers 2016). Om burgers meer te betrekken bij regionale samenwerking zijn experimenten en het delen van best practices noodzakelijk. De aanstaande gemeenteraadsverkiezingen zijn een uitstekend moment om hiermee te beginnen.

RAADSLID.NU VNG

Raad op Zaterdag Klaar voor 4 jaar!

11 november 2017, Amersfoort



**Lokaal denken
met een regionale
bril, regionaal denken
met een lokale bril**

‘Vooraf geïnformeerd zijn over **verbonden partijen**’

Lokale én regionale belangen behartigen, voor Caspar Rutten voelt het niet als een spagaat. “Veel vraagstukken laten zich vandaag de dag echt niet meer oplossen in splendid isolation.”

“In de ogen van de meeste mensen is regionale samenwerking niet het meest sexy thema. Maar mij ligt het. Als jurist en specialist in Europees mededingingsrecht ben ik gewend grensoverschrijdend te denken”, vertelt Caspar Rutten. Namens zijn fractie nam Rutten zitting in de werkgroep regio binnen de raad, inmiddels is hij voorzitter.

Behoeftte aan samenhangen economisch beleid

Rutten komt uit een KVP/CDA-nest. Toen hij tegen de dertig liep werd Rutten lid van het CDA, zonder functie. De diepe crisis binnen het CDA maakte dat het bij hem in 2010 begon te jeuken. “Ik wilde wel 100 procent zeker weten dat het CDA echt mijn partij was en volgde interne cursussen. Toen kreeg ik de smaak te pakken.” Tijdens een lokale ledenvergadering in 2013 wisselde Rutten van gedachten over de economische paragraaf van het verkiezingsprogramma. “Een van de bevindingen was dat het goed zou zijn vaker bij ondernemers op te halen wat er leeft. Toen stak ik mijn vinger op.

Wat telkens terugkeert in gesprekken met ondernemers, is dat ze geconfronteerd worden met verschillende gemeentelijke regels, bijvoorbeeld om mensen aan het werk te helpen. Op de schaal van de regio hebben zij behoefte aan samenhangend economisch beleid.”

interview

Toezichthoudende rol op afstand

Zeker als het gaat om verbonden partijen waarbij de maatschappelijke, financiële en bestuurlijke risico's groot zijn, is het naar Ruttens idee hard nodig invloed uit te oefenen op het functioneren van de samenwerking en die periodiek te evalueren. “Je hebt stromingen die zeggen: je moet zorgen dat je je collegeleden goed controleert en je voor de rest nergens mee bemoeien. Niet mijn opvatting. Het gaat er niet om dat ik de wethouder niet vertrouw. Maar wil je ergens een oordeel over vellen, dan moet je goed geïnformeerd zijn, vooraf.”

Rutten staat mede aan de wieg van de Denktank Verbonden Partijen, die raadsleden uit de Regio West-Brabant samenbrengt en bijdraagt aan informatie-uitwisseling. Alle raadsleden uit de regio liepen volgens hem aan tegen een kennislacune, zeker nadat in 2015 de Wet Gemeenschappelijke Regelingen veranderde. De denktank probeert die kloof te dichten. “Enerzijds door de kennis over de regels te vergroten en afstemming



'Regionale samenwerking lijkt niet het meest sexy thema. Maar mij ligt het'

te stimuleren en anderzijds door inhoudelijke kennis over de onderwerpen waarop de samenwerking betrekking heeft. We bespreken hoe we via procedures, samenwerking en uitwisseling de verbonden partijen beter kunnen controleren.”

Rammelende financiële huishouding

Rutten noemt als voorbeeld de in 2012 opgerichte Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB), al jaren een ‘zorgenkindje’. De financiële huishouding rammelde en de conceptbegroting werd afgekeurd. De dienst kwam onder verscherpt toezicht. Het stof is neergedaald, maar Ruttens scepsis is niet verdampt: “De begroting bevatte aannames. Ze hanteren bijvoorbeeld een declarabele urennorm van 1350 uren voor iedere medewerker. Met mijn ervaring in de advocatuur denk ik dat dit vrij fors is.”

Een ander punt waar Rutten scherp op is, betreft indexering van gemeentelijke bijdragen aan verbonden partijen. “De prijzen zijn misschien gestegen, maar misschien is het mogelijk wat harder of slimmer te werken? Je krijgt verschillende indexeringspercentages per verbonden partij als gevolg van een andere berekeningswijze, terwijl de kostenstijgingen grosso modo hetzelfde zijn. Ik kan me voorstellen dat we over twee jaar een systeem hebben waarin alle verbonden partijen eenzelfde manier hebben om de indexering te bepalen. Dat kan ook voordelig zijn voor verbonden partijen. Die weten dan beter waar ze aan toe zijn.”

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Er blijft genoeg lokale democratie over

Gemeenteraden zouden in gemeenschappelijke regelingen meer invloed kunnen uitoefenen als ze actief overeenkomsten in visie met andere raden of raadsleden opzoeken. Een overtuiging die breed werd gedeeld tijdens het seminar 'In de ban van regionale samenwerking' in Dordrecht.

Raadsleden en griffiers gingen in aanwezigheid van hoogleraar bestuurskunde Marcel Boogers in Dordrecht met elkaar in discussie over het onvermijdelijke spanningsveld tussen lokale democratie en macht die noodgedwongen wordt afgestaan in het kader van regionale samenwerking. Een gegeven waar veel raadsleden zich unheimisch bij voelen. Maar dat er geen kruid tegen afnemende invloed gewassen is, werd evenmin volledig onderschreven.

Regionale samenwerkingen bedreigen de lokale democratie. Landelijk onderschrijft 57% van de raadsleden in een onderzoek van Raadslid.Nu (2017) deze stelling. Ook deelnemers aan het seminar, al waren er veel nuances en kanttekeningen tijdens het debat.


● Samenwerking onvermijdelijk

“Er blijft er nog genoeg lokale democratie over waarop we ons als partijen en raadsleden op kunnen profileren”, vindt Rob Tamerius (Cromstrijen '98), raadslid van de gemeente Cromstrijen. Naar zijn idee is samenwerking op veel terreinen onvermijdelijk voor kleine gemeenten, zoals in de Hoeksche Waard. “Je zult wel moeten om burgers goed te bedienen.”

Eric Kaarsemaker, raadsgriffier van de gemeente Oosterhout, denkt dat er voldoende manieren zijn om te voorkomen dat gemeenteraden aan invloed inboeten. “Die zijn gericht op informatie en raadsleden in hun kracht zetten. Op moment dat daar serieus mee wordt omgegaan, hoeft de lokale democratie er niet onder te lijden”, is zijn overtuiging. Griffies spelen naar zijn idee een belangrijke rol bij het goed positioneren van gemeenteraden.

● Andere beslissingen door samenwerking

Kaarsemakers plaatsgenoot Jelle Alkema (CDA) denkt dat er andere beslissingen worden genomen nu gemeenten op een toenemend aantal terreinen in een geformaliseerde vorm samenwerken. Alkema: “We krijgen een stelsel aan maatregelen opgelegd dat



'De lokale democratie is anders gaan beslissen, nu ons vanuit systemen eisen worden opgelegd waar we zelf niet voor hebben gekozen'

je alleen maar efficiënt en effectief kunt uitvoeren in een groter verband. Ik ben ervan overtuigd dat de lokale democratie anders is gaan beslissen, nu ons vanuit systemen eisen worden opgelegd waar we zelf niet voor hebben gekozen.” Ter illustratie haalt hij een lokaal dilemma aan. Als enige in een grote regio besloot de Oosterhoutse gemeenteraad vier jaar geleden niet in te stappen bij de gemeenschappelijke West-Brabantse regeling Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten. Oosterhout scoorde zelf al goed op het beteugelen van het schoolverzuim, en heeft daarvoor een dienstverleningsovereenkomst met Breda. De raad was van mening dat toetreding van Oosterhout als volwaardig lid van de gemeenschappelijke regeling weinig zou toevoegen. Nu dreigt die zes jaar geleden van de hand gewezen stap alsnog te worden doorgedrukt, als gevolg van een digitaal registratiesysteem. Alkema is daarover niet te spreken.


● Deskundigheid inhuren

Nelleke de Smoker (D66, Dordrecht) zegt zo'n gang van zaken niet te kunnen begrijpen: “Dan laat je je bij je besluit in feite leiden door een systeem? Daar kan ik niet bij.” Samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van leerplicht, kan in haar ogen tot verbetering leiden, bijvoorbeeld omdat deskundigheid kan worden ingehuurd die voorheen buiten bereik was. Haar partijgenoot Marian Pater (Zwijndrecht) wijst erop dat gemeenschappelijke regelingen er vooral zijn voor de uitvoering, niet voor het máken van beleid. Als beleid wordt vastgesteld, kunnen naar haar idee raadsleden hun invloed wel degelijk laten gelden.

● Pas op voor verdeel-en-heers

Leo Kerpel (D66, gemeente Binnenmaas) vindt dat door verlengd bestuur veel lokale democratie verloren gaat. “Gemeenschappelijke regelingen worden meestal bestuurd door wethouders. Als gekozen volksvertegenwoordiger gaat dit raadslid er dan nog maar voor een heel klein deel over. Natuurlijk kunnen we als raadsleden onze wensen en bedenkingen inbrengen, maar die kunnen terzijde gelegd worden. Daar zit een kloof, die we op een of andere manier met elkaar moeten zien te overbruggen.”

Raadsgriffier Anneloes Wepster van Dordrecht werkte voorheen voor de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Zij waarschuwt tegen het verdeel-en-heers-principe; bestuurders van gemeenschappelijke regelingen maken volgens haar gebruik van de ruimte die uiteenlopende zienswijzen bieden. Zij adviseert vanuit haar ervaring gemeenteraden



‘Door samen zienswijzen in te dienen heb je meer invloed dan wanneer je allemaal op eigen houtje reageert’

juist elkaar vaker op te zoeken. “Niets mooier dan 17 verschillende zienswijzen. Als bestuur neem je daar kennis van en vervolgens kun je zeggen: we doen het toch maar op onze eigen manier. Als raden met elkaar met vergelijkbare reacties komen en dezelfde passages in hun zienswijze opnemen, moet het bestuur van de gemeenschappelijke regeling toch wel van goeden huize komen om dat te negeren. Door samen op te trekken heb je meer invloed dan wanneer je allemaal op eigen houtje gaat reageren.”

Haar collega Jolanda Wuisman (griffie Dordrecht) vindt dat raadsleden onvoldoende op hun qui vive zijn, “of soms onvoldoende bij machte colleges opzij te duwen.”

● **Maak het politiek...**

Jelle Alkema vreest dat het eigen politieke geluid van partijen zal afzwakken, als voortdurend regionale consensus moet worden gevonden. Die vrees is niet geheel onterecht, zegt Marcel Boogers. Hij is er juist groot voorstander van “het politiek te maken.” Boogers benadrukt dat samenwerking tussen raadsleden lang niet altijd een formele status hoeft te hebben. “Lokalo’s, SP-ers, PvdA-ers en andere politieke partijen kunnen elkaar in regioverband opzoeken en bespreken wat zij belangrijk vinden. Ik roep het telkens weer: maak het vooral politiek.”

● **Buiten alle bestaande structuren om**

In de jeugdzorgregio Zuid-Holland-Zuid waren het juist raadsleden van verschillende denominaties die elkaar vonden, nadat ze van ouders alarmerende signalen hadden gekregen over de uitvoering van de jeugdzorg in hun regio, met name over de toegang tot jeugdzorg en wachtlijsten. Nu wisselen de raadsleden uit deelnemende gemeenten periodiek onderling informatie uit en organiseren ze naar behoefte bijeenkomsten waar ze worden bijgepraat door ouders van kinderen met een jeugdhulpbehoefte.

“Dat gebeurt buiten alle bestaande structuren om”, vertelt raadslid Jan Oosterkamp uit Strijen (Strijens Belang). Er zijn door een werkgroep van raadsleden ‘bouwstenen’ voor zienswijzen geformuleerd, die door gemeenteraden werkelijk zijn aangenomen. “Ons signaal is bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zeer helder overgekomen. Natuurlijk kun je als raad niet op alle fronten en alle wisselasjes bediend worden. Dat is ook de bedoeling niet. Maar naar standpunten die echt belangrijk zijn wordt echt wel geluisterd”, zegt Oosterkamp.

● **Breed gedragen beleid**

Dat beaamt Mark den Boer, raadslid in de gemeente Molenwaard (CDA). Hij voegt eraan toe dat besturen van samenwerkingsverbanden zelf ook vaak behoefte hebben aan beleid dat breed gedragen wordt. “Onze Regionale Sociale dienst ging aan de slag met een nieuw beleidsplan. Voordat dit plan in het gangbare circuit kwam, heeft de gemeenschappelijke regeling alle raadsleden uitgenodigd om mee te denken.”

Mike Oude Remmerink • raadslid WG Oldenzaal

'Beducht zijn op het Galliër-effect'

"Je moet vermijden dat je jezelf als gemeente inkapselt. Dat is in deze tijd onmogelijk", zegt Mike Oude Remmerink.

Een actie voor het behoud van een speeltuintje was voor Mike Oude Remmerink (1989), toen amper 11 jaar, de eerste keer dat hij in aanraking kwam met het lokale bestuur. Gesecondeerd door zijn opa schreef hij een brief aan de burgemeester. "Zo werd mijn belangstelling voor politiek al vroeg gewekt."

Roomse machtsinstituties doorbreken

Opa was lid van de Werknemers Groepering Oldenzaal ('WG'), een van de lokale partijen van het eerste uur. Eind jaren zestig opgericht uit onvrede over het sterk verknoopte katholieke machtsbolwerk van politiek, bedrijfsleven en geestelijkheid. WG wilde een voet tussen de deur krijgen en werd een symbool van de emancipatie van de Twentse arbeiders, veelal werkzaam in de textielindustrie. De oprichters wisten twee raadszetels te bemachtigen en wisten de machtspositie van de roomse instituties te doorbreken. Ook Oude Remmerink's grootvader werkte in de textiel, eerst aan de machines, later in een leidinggevende functie. Toen het bergafwaarts ging met de eens bloeiende

interview



nijverheid, was hij volgens zijn kleinzoon zeer bekommerd over 'hoe de mensen terecht zouden komen'. De textiel verdween, WG Oldenzaal bleef en groeide, met op haar hoogtepunt (2002) twaalf zetels. Nog steeds zitten de Oldenzaalse lokale's stevig in het zadel. Met een 9-koppige fractie op een totaal van 23 raadsleden en twee wethouders (2014 - 2018) heeft de Werknemers Groepering Oldenzaal echt wat in de melk te brokken.

Als raadslid iets betekenen voor jongeren

Het voorbeeld van opa zette Oude Remmerink, leraar levensbeschouwing/maatschappijleer op een VMBO-school, op het spoor van lokale politiek; hij wilde wat betekenen voor zijn stad "en dan met name voor jongeren." De keus voor WG lag voor de hand, maar was geen automatisme. Ten tijde van zijn aanmelding vroeg hij zich af waar die partij staat in het politieke spectrum en of dat bij hem paste. "Vanouds is het een partij voor mensen met een smalle beurs en niet alleen voor de elite. Dat vond ik een mooie gedachte." Nu doet het er voor hem niet meer zo toe of WG 'links- dan wel rechtshandig' is. "We zijn vooral pragmatisch en uitgegroeid tot een brede volkspartij, met sterk lokale wortels. We hoeven ons niet constant af te vragen wat het landelijke hoofdbestuur vindt."



'Je moet thuis wel kunnen uitleggen wat je in de regio doet'

'Keuzes maken voor de eigen stad' impliceert voor Oude Remmerink niet dat hij meer samen optrekken binnen Twente van de hand wijst. Integendeel, zegt hij. "Je moet beducht zijn op het Galliër-effect [naar het dorpje dat er als enige in slaagt de door de Romeinen beheerste wereld buiten te houden, red.]. Ik zou me Almelo niet kunnen voorstellen zonder nauwe samenwerking met Enschede, Hengelo, Almelo, Borne, Dinkelland, Losser. Maar je moet thuis wel kunnen uitleggen wat je doet. Niet verkopen, we zijn geen tweedehands autohandelaar."

Verschuilen achter het regiobestuur was niet prettig

Korte tijd had Twente een regiораad, maar met de introductie van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen die sinds 2015 van kracht is, sneuvelde die voor een collegeregeling. Oude Remmerink is er niet rouwig om. "Ik vond de regiораad als bestuurslaag onnodig, al deden de portefeuillehouders in de raad ontzettend hun best. Zelf had ik vaak het gevoel dat ik als regiораadslid het huiswerk van het college opnieuw zat te doen. Voorstanders benadrukten de democratische legitimiteit, als gevolg van de taakoverdracht. Maar als je in je eigen raad ter verantwoording werd geroepen, kon je je altijd verschuilen achter het dagelijks bestuur van de regio. Als je beslissingsbevoegdheid hebt, moet je ook de verantwoordelijkheid durven dragen."

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Eerst de **koers**, dan pas de **structuur**

Het wil nog niet lukken met de netwerksamenwerking binnen de Metropoolregio Eindhoven. Er werd veel energie in gestoken, maar er kwam weinig uit, volgens een evaluatie.

Toen de Rijksoverheid de 'plus'-status van de Gemeenschappelijke Regelingen schraptte, wilden bestuurders en raden van de 21 deelnemende gemeenten van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) in Zuidoost-Brabant het anders aanpakken. Maar anders bleek niet per se beter. 'Los zand' heet het in een snoeiharde evaluatie van de Metropoolregio door bureau Berenschot, die wordt onderschreven door zowel colleges als gemeenteraden.

Over de noodzaak van samenwerking zijn de gemeenten en raden het eens. Maar daar houdt de eensgezindheid op. 'De door alle raden goedgekeurde regionale agenda is niet leidend voor de samenwerking.' En: 'Colleges, raadsleden en externe partners hebben niet dezelfde doelstelling met de samenwerking.' Gemeenten vinden het moeilijk om over hun eigen belang heen te stappen en er is weinig onderling vertrouwen. Verder is iedereen – bestuur, raden, overleggen en uitvoeringsorganisatie – volgens Berenschot de weg kwijt wat betreft verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

● 'Stempelmachine'

De colleges van B&W ontmoeten elkaar in het Regionaal Platform, waar ze praten over thema's als economie, ruimte en mobiliteit. Het platform kan het bestuur van de Metropoolregio adviseren. Het Algemeen Bestuur heeft beslissingsbevoegdheden, maar die worden amper benut. Berenschot spreekt van een 'stempelmachine waar besluiten worden genomen over de inhoudelijk koers van de samenwerking zonder dat hierbij wordt stilgestaan.' Verantwoording naar de eigen raden en colleges over het gevoerde beleid bestaat voornamelijk in naam.

De gemeenteraden zijn, ook in adviserende zin, vertegenwoordigd in Raadstafel21. Twee raadsleden per gemeente brengen als 'voelsprietten' van de raden hun ideeën voor het voetlicht bij de verschillende 'werkplaatsen' van de Metropoolregio, en vice versa. In voorhangprocedures mogen gemeenteraden inhoudelijke inbreng leveren. Behalve de gebruikelijke verantwoordingsdocumenten van de Metropoolregio zijn er bijeenkomsten voor raadsleden. Desondanks voelen die een grote afstand; hen is niet duidelijk wat ze aan dat lichaam hebben.

● Triple helix

Is er dan niks goed gegaan? Jawel, het netwerk tussen bestuurders onderling, tussen raadsleden onderling en binnen de triple helix (samenwerking overheid, kennisinstel-

lingen en bedrijfsleven) is dankzij de Metropoolregio versterkt. Daarnaast zien de provincie en het Rijk de Metropoolregio als gesprekspartner.

De hoofdaanbeveling van Berenschot is dat de gemeenten het snel eens worden over de inhoudelijk doelstellingen en ambities van de Metropoolregio. Eerst moet de koers bepaald worden, pas dan kan een bijpassende structuur volgen, met duidelijkheid ten aanzien van besluitvorming en mandatering.

Evaluatie



Roadshows, brainstormen en klankbordgroepen

De gemeenteraadsleden zijn in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag onvoldoende 'aangesloten' op de regionale samenwerking in de metropoolregio. Raadsleden zitten weliswaar in adviescommissies, maar in de praktijk werkt dit niet goed.

Volgens de evaluatie 'Regionaal denken, lokaal doen!' is deze werkwijze daarmee minder geschikt voor democratische verankering van de regionale samenwerking.

Ook de zogeheten 'zienswijzeprocedure' zorgt niet voor voldoende democratische betrokkenheid van de deelnemende gemeenteraden. Veel raadsleden zijn van mening dat met hun inbreng weinig wordt gedaan. De gesuggereerde oplossing: in elke gemeente een eigen klankbordgroep, waardoor de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag wordt verankerd in het reguliere democratische proces van de gemeente.

● **Burgemeester moeten meer promoten**

Daarnaast moeten er meer intergemeentelijke brainstormmomenten en gemeentelijke 'roadshows' (door burgemeesters en wethouders uit te voeren) worden gehouden.

Deze blijken namelijk door raadsleden te worden gewaardeerd, zo blijkt uit de evaluatie 'Regionaal denken, lokaal doen!' over de samenwerking van zo'n 23 gemeenten in de regio Rotterdam-Den Haag op het gebied van het regionale vervoer en het vestigingsklimaat in de regio. Volgens het evaluatierapport is het ook belangrijk dat griffiers elkaar weten te vinden in het samenwerkingsverband van de metropoolregio. Verder is het zaak dat burgemeesters de regionale samenwerking meer promoten in lokale media. Deze verbetermaatregelen moeten ertoe leiden dat raadsleden meer oog krijgen voor de veranderende urgentie van de opgave waar de regio voor staat. Zij zullen zich dan sneller afvragen hoe hun gemeente bijdraagt aan het versterken van de regio, juist nu het economisch herstel doorzet.

Het 'wij-gevoel' bloeit nog niet op in Twente

Na twee jaar zijn in de Twenteraad de informele banden tussen raadsleden aangehaald en is er meer oog voor het collectieve belang. Maar het 'wij-gevoel' is nog niet opgebloeid.

Dat blijkt uit een evaluatie onder raadsleden, collegeleden, griffiers, gemeentesecretarissen en ambtelijke ondersteuners, aan het eind van de eerste zittingsperiode van de nieuw opgezette Regio Twente.

Vanaf 2007 had Twente een regioraad met per gemeente een raadslid en een wethouder. Per 2016 startte een nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de Regio Twente: een collegeregeling zonder raadsleden in het algemeen bestuur. Daarnaast is er een 'supergemeenteraad', de 'Twenteraad'. Met 'primair een informerende en adviserende functie', kunnen alle 348 raadsleden van de veertien deelnemende gemeenten gezamenlijk uitspraken doen ('resoluties') en voorstellen aannemen (of wegstemmen).

De Twenteraad zet de bestuurlijk-politieke hoofdlijnen uit, met onder meer gelegenheid tot het indienen van een zienswijze over het vierjaarlijkse werkprogramma van het samenwerkingsverband. In de Twenteraad zijn tot het evaluatiemoment geen 'richtinggevende resoluties' tot stand gekomen, aldus de evaluatie.

De raad heeft een regiopresidium van raadsleden, dat raadsbijeenkomsten bijeenroept en voorbereidt. Het presidium agendeert de juiste onderwerpen, is de constatering, maar mag wel zichtbaarder worden.

● Meer betrokkenheid

De instelling van de Twenteraad heeft de betrokkenheid bij regionale ontwikkelingen vergroot. De meerwaarde van samenwerking wordt erkend, evenals het gegeven dat gemeenten daardoor effectiever en minder kwetsbaar zijn dan afzonderlijk. Maar een regionaal 'wij-gevoel' is (nog) niet opgebloeid. De balans slaat door naar behoud van gemeentelijke autonomie; er is (nog) geen evenwicht tussen 'halen en brengen'. Controle- en verantwoordingsprocessen lopen niet soepel. Het dagelijks bestuur van de regio constateert een 'discrepancie' tussen collegeleden en raadsleden bij de beoordeling van besluiten van bestuurscommissies en het algemeen bestuur.

Slagvaardigheid is ook niet de sterkste kant in de huidige structuur: 'De keuze voor inclusie van alle gemeentelijke vertegenwoordigers op alle niveaus van besluitvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, vormt een belemmering voor het nemen van besluiten waarin heldere keuzes moeten worden gemaakt voor het realiseren van gezamenlijke regionale ambities.'

Naar **gezamenlijke werkwijze**, maar **mét couleur locale**

Colleges moeten meer hun best doen om hun gemeenteraden adequaat te informeren. Dat is een belangrijke aanbeveling uit een evaluatie van de samenwerking van tien colleges en tien raden (inmiddels elf) in het Utrechtse 'U10 Netwerk'.

Colleges en raden kunnen lokaal en gezamenlijk een werkwijze ontwikkelen die past bij de lokale gebruiken en processen (couleur locale). Een andere aanbeveling is om een actieve opstelling van raadsleden te stimuleren ten aanzien van 'bestuurstafels'.

Het U10-netwerk heeft bestuurstafels voor Ruimte, Wonen, Economie, Sociaal Domein, Energietransitie & Duurzaamheid en Mobiliteit. Daar wordt kennis uitgewisseld en gaat het over gezamenlijke projecten en activiteiten. Iedere portefeuillehouder maakt een eigen afweging over de mate waarin hij/zij zich in gaat spannen voor regionale resultaten en welke afstemming hij/zij daarvoor zoekt in eigen college en/of raad. Het zwaarste 'besluit' dat een bestuurstafel kan nemen is dat alle deelnemers dezelfde tekst voor besluitvorming in eigen college of raad voorleggen.

● **Onderlinge samenhang**

Uit praktische overwegingen heeft U10 besloten om in principe alle bestuurstafels op dezelfde dag en locatie te houden. Bovendien worden alle stukken twee weken voordien aan portefeuillehouders en gemeentesecretarissen gezonden. Dit geeft colleges de gelegenheid om de gemeentelijke inbreng aan de bestuurstafels in onderlinge samenhang te bespreken. Verder kan worden bevorderd dat er meer aandacht is voor het delen van deze informatie met de gemeenteraden.

In 2015 startte de samenwerking met maandelijkse U10 cafés. In 2016 zijn die vervangen door U10-beraden, eens per kwartaal, georganiseerd door de griffiers. Met een groeiend aantal raadsleden als bezoeker, wat er op duidt dat de betrokkenheid groeit.

‘Niks opleggen, maar liefde laten ontluiken’

Geen samenwerking opleggen, maar liefde laten ontluiken. Volgens VVD-raadslid Thomas Melisse uit Halderberge moeten Rijk en provincies daar meer oog voor krijgen.

Met de opkomst van Pim Fortuyn ontwaakte de politicus in Thomas Melisse (1988). “Al vroeg ontdekte ik, dat ik eigenlijk overal wel ergens iets van vind. Mijn overtuiging is dat ieder individu het beste uit zichzelf kan en moet halen. Ik ben wars van regels die betuttelend zijn. Op jonge leeftijd vroeg ik me af welke partij het best bij mij past en dat was de VVD.”

Melisse ging aan de slag als ambtenaar bij de gemeente Moerdijk, haalde zijn HBO-diploma aan de Bestuursacademie en werd onderwijsspecialist. Daarna werd Etten-Leur zijn werkgever.

VVD groeide tegen de stroom in

Waar de VVD in 2014 lokaal bijna overal inleverde, groeide de partij in Halderberge van drie naar vier zetels, met Melisse als lijsttrekker en later fractievoorzitter. “Vanaf dat moment heb ik een portefeuille die aansluit bij bestuurlijke zaken, financiën, grondzaken en regionale samenwerking. Door mijn dagelijkse werk en mijn ervaring in mijn eerste raadsperiode bemoei ik me tevens met de decentralisaties, waar regionale samenwerking een belangrijke factor is.”

Op het gebied van onder meer de jeugdzorg werkt Halderberge samen met negen andere gemeenten en bij de WMO met zes partnergemeenten. Een prima schaal, vindt Melisse: “Kies je voor elkaar, dan ontstaan er mooie ideeën en ontwikkelen zich loyaliteit en solidariteit. Waarbij je de ene keer wat binnenhaalt voor je eigen gemeenschap, en een volgende keer weer eens iets toegeeft.”

Splitsing Omgevingsdienst

Veel sceptischer is hij over andere samenwerkingen, de Omgevingsdienst West Brabant (OMWB) bijvoorbeeld, met 27 gemeenten. Toen het er financieel en organisatorisch een chaos bleek, overwogen verschillende gemeenten serieus eruit stappen. Zelfs na een flinke reorganisatie ziet Melisse weinig logica in het samenwerkingsverband. Hij mist, zegt hij, ‘congruentie’. “We zijn tot elkaar veroordeeld. Mijn stokpaardje is dat je bij samenwerking bij voorkeur zelf je liefde kiest en niet uitgehuwelijkt wordt. Helaas legt de rijksoverheid ons soms samenwerking op. Dat bij de OMWB aan allerlei kanten moest worden getracht de boel op orde te krijgen, ging ten koste van de dienstverlening.”

interview



Nog een voorbeeld van hoe het niet goed werkt is volgens hem de Veiligheidsregio. “De praktijk is dat grotere gemeenten als Tilburg en Breda in de regio de broek aan hebben.” In de reserves van de Veiligheidsregio zit volgens Melisse “enorm veel geld, met een paar ton aan Haldenbergs geld.” “We vroegen onze portefeuillehouder om zich sterk te maken om die reserves terug te laten vloeien naar onze gemeente. Hij bracht dat binnen bij het dagelijks bestuur, maar haalde bakzeil door de stemverhoudingen. Enorm frustrerend.”

**'Kies je voor
elkaar, dan
ontstaan er
mooie ideeën'**

Groten versus kleintjes

Het kabinet werkt in 2018 verder aan de Nationale Omgevingsvisie, die in 2019 moet leiden tot de Omgevingswet. Melisse vreest dat het zonder voldoende tegengas ‘gewoon weer de groten in het collectief versus de kleine gemeenten’ wordt. “Wat mij betreft is het tijd voor een grote herbezinning. Rijk en de provincies zouden bij opschaling van activiteiten meer oog moeten hebben voor het belang van congruente samenwerking. Niet uithuwelijken, maar gewoon de verliefdheid laten ontstaan. Ik vind doelgerichte samenwerking een must, als het gaat om uitvoeringstaken en thema’s als ICT, belastinginning en personeelszaken. Zolang we zelf de belastinghoogte mogen bepalen, het leidt tot kostenverlaging en het niet ten koste gaat van de dienstverlening, is wat mij betreft the sky the limit. Maar zodra het op de inhoud aankomt moet je de durf hebben bepaalde samenwerkingen tegen het licht te houden en misschien op te zeggen.”

Dit is een verkorte versie van een eerder interview met Raadslid.Nu

Invloed optimaliseren, afstand verkleinen

Als er iets duidelijk is geworden in deze bundel, dan toch wel dat raadsleden van mening zijn dat zij hun rol als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger niet optimaal kunnen vervullen door samenwerking in gemeenschappelijke regelingen. In dit hoofdstuk samenvattend wat voorbeelden, tips en ervaringen die nuttig kunnen zijn bij het vergroten van invloed en verkleinen van de afstand tot samenwerkend bestuur.

1 Let op de informatieplicht...

Het ligt voor de hand dat de gemeenteraad geïnformeerd wil worden over nieuwe ontwikkelingen, financiële kwesties, belangrijke investeringen e.d. in gemeenschappelijke regelingen. De Wgr bevat een actieve informatie- en verantwoordingsplicht. Raden en raadsleden hebben recht op informatie over wat speelt in de gemeenschappelijke regeling en over wat besproken wordt in de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling. Zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur heeft een inlichtingenplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten. En DB-leden hebben een informatieplicht aan hun eigen raad. Bestuurders van gemeenschappelijke regelingen zijn verder verplicht informatie te geven wanneer raadsleden daar om vragen (passieve informatieplicht).

Deze verplichtingen worden lang niet overal nagekomen. Noodzakelijke informatie om bij te kunnen sturen, het beleid en de financiën te heroverwegen, de deelname aan de verbonden partijen te ter discussie te stellen of eventueel te beëindigen ontbreekt soms.

'Wat zeer verhelderend werkt, is directe, informele, lokale terugkoppeling over actuele zaken. Dit zou eigenlijk structureel bij elke gemeente moeten gebeuren, als onderdeel van de actieve informatieplicht van een college.'

Lenie Zoetendaal (Noordwijk, CDA)

2 ... en organiseer de informatievoorziening...

Omdat niet altijd aan de actieve informatieplicht wordt voldaan doen raadsleden er goed aan zelf de informatie-uitwisseling en bovenal afstemming te organiseren. In de praktijk kunnen raadsgriffies hierbij nuttig werk verrichten, vooral op het vlak van voorbereiding, zoals gebeurt in de regio's Twente en West-Brabant.

In West-Brabant richtten raadsleden een brainstormclub op, ten behoeve van een beter en uniformer besluitvormingsproces in de afzonderlijke raden. Met steun van griffiers is een soort 'dropbox' ingericht, die dient om relevante documenten aan elkaar beschikbaar te stellen. Daarnaast zijn de griffiers inmiddels bezig om ook het uitwisselen van ideeën en standpunten te faciliteren. Zo kunnen zienswijzen op elkaar worden afgestemd en staan raden sterker.

Het is cruciaal om aan de voorkant informatie te verzamelen en al betrokken te zijn in de beleidsbepalende fase. Of zoals een raadslid opmerkt: "Laat het geen feestje van B&W worden."

Het bezoeken van informatiebijeenkomsten is ook een manier om relatief snel veel aan de weet te komen, is een vaker gehoorde tip.

'Alle belangrijke samenwerkingsverbanden jaarlijks in één bespreking van de raad beoordelen op jaarcijfers, bereikte doelen en jaarplannen, is een goede zaak.'

Jan Jonkers (Oisterwijk, Algemeen Belang)

3 ... want regiobestuurders vertellen niet altijd de hele waarheid

Betere afstemming is nodig, want lang niet altijd en overal zijn gemeentebestuurders even blij zijn met de 'bemoeizucht' van raadsleden. Een voorbeeld: in de regio Twente (een voormalige Wgr-plusregio) zijn raadsleden vanaf 1 januari 2016 uit het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling verdwenen, mede doordat niet altijd de volledige waarheid is verteld. "Wat er overblijft nadat de 'plus' is afgeschaft, zijn collegetaken", zei Fred de Graaf, destijds interim-burgemeester van Enschede en voorzitter van de Twenteraad tegen Twentse raadsleden. Een stuurgroep van collegeleden, had voorgesorteerd op buitensluiting van raadsleden. "Met het vervallen van de Wgr-plus is overdracht van raadsbevoegdheden niet meer aan de orde", aldus de stuurgroep. De raden zelf was niets gevraagd en bestuurders pasten 'handigheden' toe om de aftocht van raadsleden uit het regiobestuur te bewerkstelligen.

4 De regio volgen kost veel tijd...

Tijdgebrek en de complexiteit van sommige taken, onder meer die in het sociaal domein, frustreren dat raadsleden er in de regio bovenop zitten. De meeste raadsleden hebben de handen al vol aan alles wat zich binnen de eigen gemeente afspeelt, laat staan dat er nog tijd over is om met collega-raadsleden van elders over de regio te praten. Daarbij komt nog de informatiestroom die hen overspoelt, in de vorm van begrotingen, jaarstukken en andere informatie over de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden. Dit verklaart mede waarom het niet altijd lukt collega-raadsleden geïnteresseerd te krijgen voor wat zich regionaal afspeelt.

Om tijd te besparen en efficiënter te werken kan het nuttig zijn om samen te werken met collega-fracties van je eigen partij in andere gemeenten. Een suggestie die ook

meermaals is gedaan, is het aanstellen van een raadsrapporteur namens de gehele raad. Focus je als raadslid daarbij op de inhoud en niet op het proces en stel speerpunten op, is het devies.

5 ... maar vele handen maken licht werk...

Door samenwerking goed te organiseren met andere raadsleden valt veel tijd te besparen. Raadsleden hebben nog te vaak de neiging om alles zelf te willen doen. Ontwikkel tijdig een gezamenlijke visie namens de gehele gemeenteraad, ondanks de verschillende opvattingen die er zijn. “Bespreek lokaal wat je regionaal wilt brengen” is het advies, maar houd daarbij het verschil tussen lokale en regionale belangen goed voor ogen.

Het voordeel van een gemeenschappelijke regeling is dat er meerdere gemeenten en dus ook een veelvoud aan raadsleden bij betrokken is. Die hoeven niet allemaal zelf het wiel uit te vinden. Sterker nog, gemeenteraden dienen vrijwel identieke zienswijzen in op bijvoorbeeld conceptbegrotingen. Kennisdeling en verdeling van de werklust of, zoals in Drechtsteden bij de jeugdzorg gebeurt, het door een werkgroep laten voorbereiden en aanreiken van ‘bouwstenen’ voor zienswijzen, lijken hier de oplossing.

‘Een samenhangende regionale agenda kan helpen om richting te bepalen in die samenwerking: wat voor gemeente wil je zijn in de regio, hoe kunnen de samenwerkingsverbanden helpen in jouw ambities en opgaven, wat wil je halen en brengen in de samenwerking?’
Philip van Veller (Leidschendam-Voorburg, VVD)

6 ... zeker met uniforme procesafspraken

In West-Brabant heeft een ‘denktank’ van raadsleden een concreet voorstel gedaan voor de uniforme behandeling door gemeenteraden van regionale stukken.

- **Stap 1** is dat alle stukken uit de regio direct ter beschikking komen van de raad. Op dat moment kunnen – afhankelijk van het onderwerp – de meest betrokken raadsleden zich alvast inlezen en informatie uitwisselen via het digitale systeem dat de griffies nu opzetten.
- **Stap 2** is dat door een pool van ambtenaren uit verschillende gemeenten een zienswijze op hoofdlijnen wordt opgesteld. Ook kan dan al duidelijk worden gemaakt waar gemeenten verschillend denken of verschillende belangen hebben. Dat voorstel gaat vervolgens naar hun portefeuillehouders. Die doen een voorstel voor een concept zienswijze aan het college. Dit concept wordt vervolgens in iedere gemeente in een ‘gemengde werkgroep Regio’ besproken. In die werkgroep zitten naast raadsleden ook de portefeuillehouder en misschien een ambtenaar uit de pool.
- In **stap 4** zet iedere gemeente haar bevindingen in het gedeelde digitale systeem.
- In **stap 5** stuurt iedere gemeente een afgevaardigde uit de eigen werkgroep naar een regionaal overleg, om de zienswijzen te bespreken.



- In **stap 6** gaat de uitkomst van het regionaal overleg terug naar de afzonderlijke raden, die uiteindelijk beslissen of ze er wel of niet iets mee doen.

7 Maak een logische 'knip' tussen lokale en regionale bevoegdheden

Soms staat er spanning op de taken en bevoegdheden die aan de gemeenteraad versus aan de gemeenschappelijke regeling toebehoren. Het risico bestaat dan dat taken (en kosten) hetzij regionaal hetzij lokaal worden afgewenteld.

In de Drechtsteden is bijvoorbeeld het Wmo-beleid in tweeën geknipt: 'algemene voorzieningen' (de thuiszorg, het verstrekken van hulpmiddelen, sociale wijkteams) zijn onderdeel van lokaal beleid, terwijl de regio over (duurdere) 'maatwerkvoorzieningen' gaat. Een individuele gemeente heeft dan een financieel belang bij spreiding van de kosten over alle deelnemers in de gemeenschappelijke regeling.

'Maak de Wmo of geheel lokaal of geheel regionaal. Van alle Wmo-aanvragen die Dordrecht als maatwerk bestempelt, betalen de andere gemeenten in de regio de helft mee.'
Cor van Verk (Dordrecht, PvdA)

8 Raadsvertegenwoordiging op regionaal niveau blijft mogelijk...

De nieuwe Wgr sluit raadsleden in het regionale bestuur niet uit. Het bestuur kan bestaan uit louter raadsleden, uit een combinatie van raadsleden en collegeleden, uit louter collegeleden of uit louter burgemeesters. Alles hangt af van de wensen en ambities van de raden van de deelnemende gemeenten.



9 ... maar je moet het wel willen...

De meeste raadsleden zien de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen wel in, maar tegelijk is er veel weerstand. Sommige raadsleden zijn regelrechte tegenstanders van gemeenschappelijke regelingen en verlengd lokaal bestuur. De pijn zit vooral bij het gegeven dat bij samenwerkingsverbanden de democratische legitimiteit niet komt van de eigen raad, maar van betrokken raden gezamenlijk. Bovendien duwen de spelregels van bestuurlijke samenwerking de gemeenteraden vaak naar een meer toezichhoudende rol. Raadsleden zijn in meerderheid voorstander van samenwerking, maar vinden het problematisch dat samenwerking bijdraagt aan een democratisch probleem. Bijvoorbeeld als de overdracht van bevoegdheden zover strekt, dat gemeentebudgetten worden overgeheveld, zonder dat de gemeenteraden weten wat daar precies mee gaat gebeuren.

'Het is een verformfaaide structuur geworden, waarin de invloed van de raadsleden zeer beperkt is en de democratische legitimatie is vervangen door een zogenaamde netwerkstructuur, waarmee men het maar moet doen. Het staat naar mijn mening vast dat deze ongelukkige machine vast zal lopen.'

Harry van den Bergh (Amstelveen, PvdA)

10 ... een beetje creatief zijn ...

In Twente zijn raadsleden per 1 januari 2016 verdwenen uit het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en is sprake van een collegeregeling. Daarna is een Twenteraad ingesteld, bestaand uit alle 346 raadsleden van de veertien gemeenten. De Twenteraad heeft een informeren en opiniërend karakter, zonder politieke of juridische verplichtingen richting het nieuwe bestuur. Leden van de Twenteraad delen onderling ontwikkelingen en stellen per bestuursperiode met het algemeen bestuur een samenwerkingsagenda op. Uit de raad is een presidium gevormd van veertien vertegenwoordigers van alle gemeenten. Verder is inmiddels een adviescommissie ingesteld naast de Twenteraad, die de betrokkenheid van gemeenteraden in de regionale samenwerking meer expliciet moet maken en de democratische legitimatie en het verbeteren van de greep op de regionale samenwerking moet vergroten.

'Onze griffier, de griffier uit Epe en SIM-groep zijn gezamenlijk bezig om een laagdrempelige ICT-applicatie aan te maken waarin raadsleden onderling kunnen communiceren.'

Robert Bosch (Gemeente Belangen Voorst)

11 ... en de wetgever niet vrezen

Den Haag weet dat de manier waarop de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden is georganiseerd feitelijk ongeoorloofd is. Het is namelijk een nabootsing van het lokale bestuur (dualistisch, met de raad als hoogste orgaan en het college als uitvoerder), terwijl de regio nadrukkelijk 'verlengd lokaal bestuur' (monistisch) moet zijn. De voormalige minister Plasterk van Binnenlandse Zaken schreef er een brief over aan het Drechtstedenbestuur, dat een relativerende reactie stuurde ("waar mensen elkaar ontmoeten [...] ontstaan informele banden en verbindingen"), maar ondertussen op dezelfde voet verder ging. Algemeen wordt aangenomen dat het ministerie de Drechtsteden ook wel een interessant experiment vindt. Als dat klopt, zijn er vast nog meer interessante experimenten te bedenken.

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van Raadslid.Nu, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, in het kader van het project Raad in Regionale Samenwerking, gerealiseerd door Raadslid.Nu in 2014, 2015, 2016 en 2017. Dit project is uitgevoerd met ondersteuning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Directeur: Henk Bouwmans

Bureau Raadslid.Nu: Mariëlle van Boxtel, Irma Bultman en Benthe van Wanrooij

Auteurs: Marcel Boogers, Henk Bouwmans, Yvonne Jansen, Jos Moerkamp, Erië Tanja.

Eindredactie: Yvonne Jansen, Sepia Tekst & Communicatie

Vormgeving: Henk Wals, Lauwers-C

Fotografie: Nienke Huis in 't Veld, Loes van Gameren, Reinier Jorissen, Daphne Krijgsman, Persburo Busink, Yvonne Pieters, Henk Snaterse, Francý Vos. De foto's zijn gemaakt tijdens diverse bijeenkomsten van Raadslid.Nu.

Den Haag, februari 2018

Raadslid.Nu

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Tel: (070) 37 38 195

www.raadslid.nu

info@raadslid.nu