

**Het versterken van de positie van de
gemeenteraden bij de regionale
beleidsontwikkeling via de gemeenschappelijke
regeling van gewest Gooi en Vechtstreek**

Een adviesrapport



**Het versterken van de positie van de
gemeenteraden bij de regionale
beleidsontwikkeling via de gemeenschappelijke
regeling van het gewest Gooi en Vechtstreek**

Een adviesrapport

Auteur

Kader

Studentnummer

Plaats

Verschijningsdatum

Organisatie

Opdrachtgever

Docentbegeleider

Lisette Noordam

Afstudeeropdracht opleiding HBO Rechten

Hogeschool van Amsterdam

528254

Hilversum

9 juni 2011

Gewest Gooi en Vechtstreek

De heer Bakker

Mevrouw Stuger

Voorwoord

In november 2010 zag ik, Lisette Noordam, vierdejaarsstudent HBO Rechten aan de Hogeschool van Amsterdam, in de vacaturebank van mijn opleiding een vacature die mij aansprak. De vacature hield in het verrichten van een afstudeeronderzoek naar hoe de positie van de gemeenteraden kan worden versterkt bij regionale beleidsontwikkeling via de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek. In februari van 2011 ben ik begonnen met dit onderzoek. Het resultaat hiervan is dit rapport. Het rapport is een onderzoeksrapport met een geïntegreerd beroepsproduct. De aanbevelingen in de conclusie zijn het beroepsproduct waar gewest Gooi en Vechtstreek hopelijk iets mee zal gaan doen.

Het rapport is bestemd voor een ieder die geïnteresseerd is in versterking van de positie van gemeenteraadsleden bij de regionale beleidsontwikkeling van gewest Gooi en Vechtstreek en andere samenwerkingsverbanden.

Tot slot wil ik een ieder bedanken die behulpzaam is geweest bij het uitvoeren van dit onderzoek. In het bijzonder denk ik hierbij aan de heer Bakker, manager van het Intergemeentelijk Bureau bij gewest Gooi en Vechtstreek en tevens mijn praktijkbegeleider. Mede dankzij hem heb ik mij in korte tijd goed kunnen verdiepen in het gewest. Verder wil ik mijn afstudeerdocent mevrouw Stuger van de Hogeschool van Amsterdam bedanken voor haar adviezen. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden en alle overige medewerkers van gewest Gooi en Vechtstreek bedanken.

Hilversum, juni 2011

Lisette Noordam

Inhoudsopgave

Voorwoord		
Verklarende woordenlijst		
Afkortingenlijst		
Samenvatting	7	
Inleiding	8	
1	Wat is samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen?	11
1.1	Wat is de Wet gemeenschappelijke regelingen?	11
1.1.1	Welke organen kunnen een regeling treffen?	11
1.1.2	Wie bevoegd en wanneer?	12
1.1.3	Vormen	12
1.2	Monisme en dualisme	12
1.2.1	Het monisme	12
1.2.2	Het dualisme	13
1.3	Conclusie deelvraag 1	14
2	Hoe is de rol van de bestuursorganen geregeld in de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek?	15
2.1	Inrichting en samenstelling van het bestuur	15
2.1.1	Het algemeen bestuur	15
2.1.2	Het dagelijks bestuur	16
2.1.3	De voorzitter	16
2.1.4	Verantwoording	16
2.2	De begroting	17
2.2.1	De begroting volgens de gemeenschappelijke regeling Gooi en Vechtstreek	17
2.2.2	De begroting in de praktijk	18
2.2.3	Afwijking van het ontwerp in de praktijk	19
2.3	Conclusie deelvraag 2	19
3	Wat zijn de huidige problemen bij gewest Gooi en Vechtstreek met betrekking tot de rol van gemeenteraadsleden?	20
3.1	Afvaardiging	20
3.2	Portefeuillehoudersoverleggen	20
3.3	Conclusie deelvraag 3	21
4	Hoe heeft samenwerkingsverband de Drechtsteden de rol van gemeenteraadsleden geregeld?	22
4.1	De gemeenschappelijke regeling en het organogram	22
4.2	Publicaties	23
4.3	De praktijk	24
4.4	Conclusie deelvraag 4	25
5	Hoe heeft samenwerkingsverband Holland Rijnland de rol van gemeenteraadsleden geregeld?	26
5.1	De gemeenschappelijke regeling en het organogram	26
5.2	Publicaties	27
5.3	De praktijk	28
5.4	Conclusie deelvraag 5	29
6	Hoe heeft samenwerkingsverband regio Stedendriehoek de rol van gemeenteraadsleden geregeld?	30
6.1	De gemeenschappelijke regeling en het organogram	30
6.2	Publicaties	31
6.3	De praktijk	32
6.4	Conclusie deelvraag 6	32
7	Hoe heeft samenwerkingsverband regio Noordoost Brabant de rol van gemeenteraadsleden geregeld?	33
7.1	Geen gemeenschappelijke regeling	33

7.2	Publicaties	33
7.3	De praktijk	33
7.4	Conclusie deelvraag 7	34
8	Is er binnen de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek of regio Noordoost Brabant een oplossing gevonden om de rol van gemeenteraadsleden te versterken die ook zou kunnen passen bij gewest Gooi en Vechtstreek?	35
8.1	De Drechtsteden	35
	8.1.1 Oplossingen en ideeën	35
	8.1.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?	35
8.2	Holland Rijnland	35
	8.2.1 Oplossingen en ideeën	35
	8.2.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?	36
8.3	Regio Stedendriehoek	36
	8.3.1 Oplossingen en ideeën	36
	8.3.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?	36
8.4	Regio Noordoost Brabant	36
	8.4.1 Oplossingen en ideeën	36
	8.4.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?	36
8.5	Conclusie deelvraag 8	37
9	Welke oplossing is het meest geschikt voor het gewest Gooi en Vechtstreek en hoe werkt dit in de praktijk?	38
9.1	Welke oplossing is het meest geschikt?	38
9.2	Uitwerking in de praktijk	39
	9.2.1 Aanpassing gemeenschappelijke regeling	39
	9.2.2 Standaarddocumenten	40
	9.2.3 De meerjarenprogramma	
9.3	Procedure	40
	9.3.1 Toevoeging van het lid aan artikel 79	40
9.4	Conclusie deelvraag 9	41
	Conclusie en aanbevelingen	42
	Literatuurlijst	46
Bijlage 1	Interview de Drechtsteden <i>volledige uitwerking</i>	48
Bijlage 2	Interview Holland Rijnland <i>volledige uitwerking</i>	52
Bijlage 3	Interview Regio Stedendriehoek <i>volledige uitwerking</i>	56
Bijlage 4	Interview Noordoost Brabant <i>volledige uitwerking</i>	58
Bijlage 5	Procedurebeschrijving begroting gemeente Skasterlân/Ferwerderadiel	61
Bijlage 6	Handleiding regionale samenwerking & besluitvormingsproces raden van de regio Stedendriehoek	62

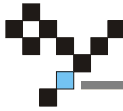
Verklarende woordenlijst

Algemeen bestuur	-	Het hoofd van een openbaar lichaam.
Bestuursorgaan	-	Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. ¹
College van B&W	-	Dagelijks bestuur van een gemeente.
Dagelijks bestuur	-	Wordt aangewezen vanuit algemeen bestuur. Heeft vooral uitvoerende taken.
Gemeentelijk dualisme	-	Ontvlechting gemeenteraad en college door middel van het aanbrengen van een scheiding in samenstelling en de functies en de bevoegdheden van gemeenteraad en college ² .
Gemeenteraad	-	Gekozen volksvertegenwoordiging binnen een gemeente. Stelt kaders en controleert.
Gemeenschappelijke regeling	-	Een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen bijvoorbeeld gemeenten waarin wordt bepaald dat bepaalde taken en bevoegdheden centraal zullen worden uitgevoerd.
Gewest	-	Een bestuurlijke eenheid.
Gewestbestuur	-	De zogenaamde motor van een gewest, bestaande uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de portefeuillehoudersoverleggen.
Meerjarenprogramma	-	Een programma waarin de kaders voor een bepaald aantal jaren (meestal vier) worden aangegeven.
Monisme	-	Tegenhanger dualisme. Vervlechting tussen uitvoerende en controlerende taken.
Openbaar lichaam	-	Een overheidslichaam dat is belast met een deel van de publieke zorg in de samenleving
Oude gemeentewet	-	Gemeentewet waarin het dualisme nog niet was ingevoerd.
Portefeuillehouders	-	Verantwoordelijke uit een gemeente van voor bepaald terrein, bijvoorbeeld milieubeheer of gezondheidszorg.
Regionale beleidsafstemming en ontwikkeling	-	Onderdeel van de regionale samenwerking waarin gemeenten hun lokale beleid op de verschillende gemeentelijke werk- en beleidsvelden onderling met elkaar afstemmen tot regionaal afgestemd beleid.
Portefeuillehoudersoverleggen	-	Adviserend orgaan op het gebied van een portefeuille.
Wet gemeenschappelijke regelingen	-	Wet die aangeeft welke organen gemeenschappelijke regelingen met elkaar kunnen aangaan en welke wettelijke verplichtingen hierbij gelden.

Afkortingenlijst

AB	-	Algemeen bestuur (<i>wordt af en toe gehanteerd</i>)
College van B&W	-	College van Burgemeesters en Wethouders
DB	-	Dagelijks Bestuur (<i>wordt af en toe gehanteerd</i>)
GR	-	Gemeenschappelijke regeling
Gooi en Vechtstreek	-	Gewest Gooi en Vechtstreek
GW	-	Gemeentewet
VNG	-	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WGR	-	Wet gemeenschappelijke regelingen
Raden	-	Gemeenteraden (<i>afkorting wordt alleen gebruikt bij letterlijk overgenomen tekst, vb. uit een GR</i>).

¹ Deze begripsomschrijving komt uit artikel 1:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht



Samenvatting

Gooi en Vechtstreek werkt samen op basis van de WGR. In de WGR staat onder andere dat twee of meer gemeenten kunnen samenwerken in de vorm van een openbaar lichaam. Gooi en Vechtstreek doet dit, met als basis de GR Gooi en Vechtstreek. Bij de samenwerking wordt er gedaan aan regionale beleidsafstemming en ontwikkeling: gemeenten stemmen hun lokale beleid onderling af tot één regionaal beleid. Dit wordt veelal gedaan in de portefeuillehoudersoverleggen. Deelnemers bij een portefeuillehoudersoverleg zijn collegeleden. Dit zorgt voor een probleem bij Gooi en Vechtstreek: de rol van gemeenteraadsleden bij regionale beleidsontwikkeling is te klein. Dit moet worden verbeterd.

Het **doel van het onderzoek** is het versterken van de rol van gemeenteraadsleden bij de regionale beleidsontwikkeling via de GR van Gooi en Vechtstreek. De **centrale vraag** bij het onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan de rol van gemeenteraadsleden bij de regionale beleidsontwikkeling worden versterkt via de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek?

Ter beantwoording van deze vraag is er **literatuur –en bronnenonderzoek** gedaan. Ook zijn er **interviews** gehouden bij de vier samenwerkingsverbanden die volgens de VNG het meest relevant zijn voor het onderzoek. De vier samenwerkingsverbanden zijn: De Drechtsteden, Holland Rijnland, Regio Stedendriehoek en Regio Noordoost Brabant. Eerst is de GR van alle samenwerkingsverbanden (behalve Noordoost Brabant, deze heeft geen GR) bekeken. Hierin was geen oplossing te vinden om de rol van gemeenteraadsleden bij regionale beleidsontwikkeling te vergroten. Wel heeft Regio Stedendriehoek een handig document op zijn website: een handleiding met hierin een beschrijving van het besluitvormingsproces en de rol van gemeenteraadsleden hierin. Vervolgens zijn er interviews gehouden. Uit deze interviews kwam naar voren dat alleen hoofdlijnen moeten worden vastgelegd in een GR. Eventueel kunnen concrete termijnen worden opgenomen, maar de praktijk, vooral communicatie, is volgens de geïnterviewden belangrijk.

Na de interviews en het literatuur –en bronnenonderzoek kon geconcludeerd worden dat er alleen hoofdlijnen moeten worden opgenomen in een GR. Verder is het opnemen van een strikte termijn, bijvoorbeeld bij de begroting een optie. Een optie die niet in de GR kan worden opgenomen, maar die wel de rol kan versterken, is het opstellen van een standaarddocument met hierin een beschrijving van de rol van gemeenteraadsleden.

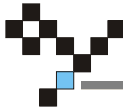
Mijn **advies** is het opnemen van een termijn waarbij de **voorfase van de begroting** en de rol van gemeenteraden bij deze begroting duidelijker wordt. Ook adviseer ik **twee standaarddocumenten** op te stellen met hierin de rol van de gemeenteraad bij twee processen duidelijk weergegeven. Mijn advies bestaat dus uit drie aanbevelingen.

De aanbevelingen:

- 1 → Het toevoegen van één lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek:
*Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en afschrift aan de raad op 1 februari.*³
- 2 → Creëer een standaarddocument met hierin een procesbeschrijving met de procedure rondom de begroting, hierbij kan worden gekeken naar een stuk van de gemeente Ferwerderadiel, waarin de rol van de gemeenteraden ook wordt beschreven. Naar dit stuk kan eventueel verwezen worden in de toelichting van artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek.
*Plaats dit op de website.*⁴
- 3 → Creëer een document met hierin het besluitvormingsproces van de gemeenteraden. Dit stuk kan gebaseerd worden op het document 'Regionale samenwerking besluitvormingsproces raden' van de regio Stedendriehoek. Dit document schetst wat de rol van de gemeenteraden is bij alle beslissingen. *Plaats dit op de website.*⁵

³ Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen 2010, p. 7.

⁴ Idem



Inleiding

Samenwerking tussen gemeenten is iets dat al jarenlang plaatsvindt, soms op privaatrechtelijke basis en soms op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder WGR). Bij samenwerking op basis van de WGR kunnen gemeenten onderling of gemeenten met waterschappen of provincies gaan samenwerken. Er zijn veel motieven hiervoor, variërend van het 'sterker staan' tegenover de nationale overheid tot het oppakken van problemen die de gemeentegrenzen overschrijden. Gewest Gooi en Vechtstreek (verder Gooi en Vechtstreek) is een regionaal samenwerkingsverband dat gebaseerd is op de WGR. De deelnemers zijn onderstaande gemeenten:

Blaricum	Bussum	Hilversum
Huizen	Laren	Muiden
Naarden	Weesp	Wijdmeren



Figuur 1 Werkgebied Gooi en Vechtstreek⁶

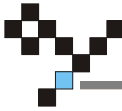
Het samenwerken gebeurt op basis van de gemeenschappelijke regeling Gooi en Vechtstreek (verder GR Gooi en Vechtstreek). Dit is een GR die voor het laatst is aangepast in 2003. **De aanleiding** voor dit onderzoeksrapport heeft te maken met deze GR. De huidige regeling zorgt er namelijk voor dat gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten zich niet voldoende gehoord voelen in de besluitvormingsprocessen bij de regionale beleidsontwikkeling binnen de regio. Dit zorgt ervoor dat de gemeenteraadsleden soms weinig betrokkenheid voelen met Gooi en Vechtstreek. Dat dit zo ervaren wordt blijkt uit twee eerder gehouden onderzoeken binnen de regio⁷ en uit de onderzoeksopdracht geformuleerd door de heer Bakker van Gooi en Vechtstreek. In deze onderzoeksopdracht wordt onder andere beschreven dat het van belang is voor de samenwerking om te zorgen voor versterking van de verbinding met de achterban van de gemeenteraden.

De doelstelling van het onderzoek is om een advies te geven over hoe Gooi en Vechtstreek de rol van gemeenteraadsleden kan versterken bij de regionale beleidsontwikkeling via de GR Gooi en Vechtstreek. Regionale beleidsontwikkeling is het onderdeel van de regionale samenwerking waarin gemeenten hun lokale beleid op de verschillende gemeentelijke werk –en beleidsvelden onderling op elkaar afstemmen tot een regionaal gestemd beleid. Door het vergroten van de rol van gemeenteraadsleden hierin, wordt uiteindelijk ook hun betrokkenheid vergroot. Het doel van dit onderzoek is het aanleveren van zogenaamde bouwstenen, waarop Gooi en Vechtstreek verder kan

⁵ Handleiding Regionale Samenwerking & Besluitvormingsproces raden <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.

⁶ 'Werkgebied Gooi en Vechtstreek' <http://www.gewestgooienvechtstreek.nl/Werkgebied-Gooi-en-Vechtstreek.aspx>.

⁷ Van Gelder 2005: Sleeking 2010.



gaan 'bouwen' tot een betere GR Gooi en Vechtstreek met betrekking tot de versterking van de rol van gemeenteraadsleden in de regeling. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is het doen van een aantal *aanbevelingen* van onderdelen die in de GR van Gooi en Vechtstreek kunnen worden opgenomen om de rol van gemeenteraadsleden te versterken bij de regionale beleidsontwikkeling. Mocht er geen oplossing worden gevonden om de GR Gooi en Vechtstreek te verbeteren, dan kan de aanbeveling ook zijn om de GR Gooi en Vechtstreek niet aan te passen, maar deze te verbeteren door middel van andere ideeën.

In februari 2011 is er gestart met het onderzoek naar hoe de rol van gemeenteraadsleden kan worden versterkt bij de regionale beleidsontwikkeling via de GR van Gooi en Vechtstreek. Hiervoor is de volgende **centrale vraagstelling** geformuleerd:

Hoe kan de rol van gemeenteraadsleden bij de regionale beleidsontwikkeling worden versterkt via de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek?

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden is zijn er de volgende **deelvragen** opgesteld:

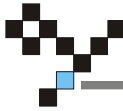
- ◇ *Wat is samenwerking op basis van de WGR?*
- ◇ *Hoe is de rol van de bestuursorganen geregeld in de GR Gooi en Vechtstreek?*
- ◇ *Wat zijn de huidige problemen bij Gooi en Vechtstreek met betrekking tot de rol van gemeenteraadsleden?*
- ◇ *Hoe hebben samenwerkingsverband de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek en regio Noordoost Brabant de rol van gemeenteraadsleden geregeld? (in het onderzoeksrapport verdeeld in 4 deelvragen)*
- ◇ *Is er binnen de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek of regio Noordoost Brabant een oplossing gevonden om de rol van gemeenteraadsleden te versterken (via de GR) die ook zou kunnen passen bij Gooi en Vechtstreek?*
- ◇ *Welke oplossing is het meest geschikt voor Gooi en Vechtstreek en hoe werkt dit in de praktijk?*

Het onderzoek is op sommige onderdelen **afgebakend**. Dit om het onderzoek echt relevant te houden en geen dubbel werk te doen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het interviewen van gemeenteraadsleden. Er zijn namelijk in het kader van het onderzoek geen interviews gehouden met gemeenteraadsleden, dit omdat er uit de twee eerder gehouden onderzoeken (zie aanleiding van dit onderzoek, eerste alinea van dit hoofdstuk) en uit de onderzoeksopdracht duidelijk blijkt dat de rol en betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij Gooi en Vechtstreek te klein is. Verder moest er een afbakening worden gedaan in het aantal samenwerkingsverbanden waar interviews gehouden zouden worden. Gekozen is voor vier samenwerkingsverbanden: de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek en regio Noordoost Brabant, omdat uit een interview met de heer Palstra van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bleek dat deze samenwerkingsverbanden het meest relevant zouden zijn voor dit onderzoek.

Voor de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag is er gebruik gemaakt van verschillende **onderzoeksmethoden**, namelijk:

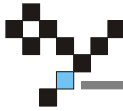
- Literatuuronderzoek (literatuur over het dualisme, rapporten etc.)
- Bronnenonderzoek (de Wet gemeenschappelijke regelingen, de gemeenschappelijke regelingen van samenwerkingsverbanden, parlementaire stukken etc.).
- Het houden van interviews (vier interviews bij samenwerkingsverbanden)

Een overzicht van de geraadpleegde literatuur en bronnen is te vinden in de literatuurlijst. Voor de onderzoeksmethode het houden van interviews is gekozen, omdat niet alle benodigde informatie is vastgelegd. Praktijk informatie was van belang.



Leeswijzer voor dit onderzoeksrapport

Om snel de conclusie van dit onderzoek te weten te komen, is het handig om de **samenvatting** te lezen. Deze is te vinden net na de inhoudsopgave. Voor een iets uitgebreid beeld is het handig om de **conclusie** te bekijken. In hoofdstuk 8 en 9 wordt het advies **uitgebreider toegelicht**. Voor onbekenden met samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het dualisme en monisme is het van belang eerst hoofdstuk 1 te lezen. De **uitgebreide probleemstelling** is te vinden in hoofdstuk 2 en 3. De volledig uitgewerkte interviews zijn toegevoegd aan het onderzoeksrapport als bijlagen, de **verkorte versie van de interviews** met hierin de belangrijkste punten staan per hoofdstuk, in hoofdstuk 4 tot en met 7, beschreven.



1 Wat is samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen?

In artikel 135 van de Grondwet staat de volgende zin:

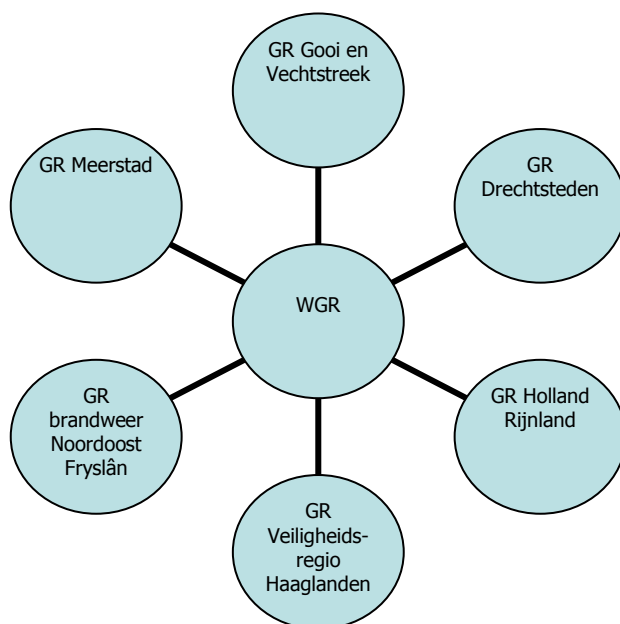
*De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de **instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien.***

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: WGR) wordt hier verder op ingegaan. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat samenwerking op basis van de WGR inhoudt. Het is van belang dit helder te hebben voordat dieper kan worden ingegaan op Gooi en Vechtstreek en de andere samenwerkingsverbanden waar dit onderzoek over gaat.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: eerst zal worden uitgelegd wat de WGR inhoudt en vervolgens zullen het monisme en dualisme nader worden toegelicht.

1.1 Wat is de Wet gemeenschappelijke regelingen?

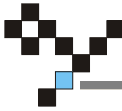
De WGR die op dit moment geldig is dateert uit 1984. De WGR regelt kort gezegd wie een gemeenschappelijke regeling (verder: GR) aan kan gaan met wie. Ook geeft de WGR aan hoe de samenwerking op basis van de WGR eruit hoort te zien. In de komende paragrafen zullen de belangrijkste punten worden toegelicht. In figuur 2 worden een aantal voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen op basis van de WGR getoond.



Figuur 2 Enkele voorbeelden van op de WGR gebaseerde samenwerkingsverbanden

1.1.1 Welke organen kunnen een regeling treffen?

Uit de WGR blijkt wie een GR kunnen treffen. De WGR is ingedeeld in verschillende hoofdstukken, elk hoofdstuk regelt de samenwerking tussen een ander soort orgaan. Zo kunnen gemeenten (hoofdstuk 1), provincies (hoofdstuk 2) en waterschappen (hoofdstuk 3) onderling gemeenschappelijke regelingen met elkaar aangaan. Dus bijvoorbeeld twee gemeenten kunnen gaan samenwerken op basis van de WGR. In verdere hoofdstukken van de WGR blijkt dat deze organen ook onderling kunnen samenwerken, bijvoorbeeld een waterschap met een gemeente. Ook blijkt er nog samenwerking mogelijk te zijn tussen een gemeente, provincie of waterschap en een ander openbaar lichaam of rechtspersoon (hoofdstuk 9). Tot slot moet er soms verplicht worden samengewerkt (hoofdstuk 10) en zijn er plusregio's (hoofdstuk 11).



1.1.2 Wie bevoegd en wanneer?

Volgens artikel 1 van de WGR zijn bij het treffen van een regeling tussen gemeenten, *de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten bevoegd om afzonderlijk of tezamen een regeling te treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van de deelnemende gemeenten*. Er moet dus een belang zijn om iets samen op te pakken. Volgens artikel 1 lid 2 van de WGR is er wel toestemming van de gemeenteraden nodig om een GR te treffen. Deze toestemming kan alleen maar in twee gevallen worden onthouden:

- Wegens strijd met het recht
- Wegens strijd met het algemeen belang

1.1.3 Vormen

Er zijn verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen die kunnen worden aangegaan, namelijk:

- Een openbaar lichaam, dit blijkt uit artikel 8 lid 1 van de WGR, dit is een rechtspersoon.
- Een gemeenschappelijk orgaan, artikel 8 lid 2 van de WGR, dit kan alleen in bijzondere gevallen.
- Een centrumgemeente, artikel 8 lid 3 WGR.
- Een regeling zonder meer, deze staat niet expliciet in de WGR vermeld, maar kan worden afgeleid uit artikel 1.⁸ *Het feit dat de raden en colleges van twee of meer gemeenten een gezamenlijke regeling aan kunnen gaan.*

Een openbaar lichaam is veruit de meest voorkomende vorm. Hoe een openbaar lichaam eruit dient te zien staat uitgebreid beschreven in de WGR. Zo moet er een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter worden aangesteld (artikel 12 WGR). Het hoofd van het algemeen bestuur is het hoofd van het openbaar lichaam (artikel 13 WGR). Verder wordt in de WGR beschreven wat er allemaal in een GR moet staan. Voor dit rapport gaat het te ver om hier te uitgebreid op in te gaan.

1.2 Monisme en dualisme

De Gemeentewet (verder GW) is weliswaar ouder in oorsprong, maar regelmatig aangepast dan de WGR. Dit komt omdat binnen de gemeentes in 2002 een nieuw model is geïntroduceerd: het dualistische model. De WGR is niet veranderd, het monisme is gebleven. Het is van belang te weten wat het monisme en dualisme inhouden, omdat een deel van de problematiek van de betrokkenheid en rol van gemeenteraadsleden te maken heeft met het monistische stelsel van de WGR. In deze paragraaf zullen het monisme en dualisme nader worden besproken. Ook zal worden besproken waarom het dualisme niet is ingevoerd bij samenwerkingsverbanden op basis van de WGR.

1.2.1 Het monisme

Het monisme binnen de landelijke politiek houdt in dat de uitvoerende en wetgevende macht sterk met elkaar vervlochten zijn. Binnen de lokale politiek houdt het in dat de wethouders deel uit kunnen maken van de gemeenteraad. Officieel heeft een wethouder als taak:

- Het voeren van het dagelijks bestuur;
- Uitvoering van beleid;
- Het hebben van een portefeuille of taakgebied met de verantwoordelijkheid hiervoor.

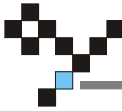
Gemeenteraadsleden hebben als taak:

- Volksvertegenwoordiging;
- Kaderstelling;
- Controle.

Vervlechting van wethouders en gemeenteraadsleden zorgt er voor dat de wethouders, doordat ze lid zijn van de gemeenteraad, onder andere zichzelf controleren. Zij kunnen een voorstel doen als wethouder en dit voorstel wordt vervolgens behandeld in de gemeenteraad, waarbij dezelfde wethouder in de gemeenteraad ook zitting heeft.⁹

⁸ Palstra 2010, p.19.

⁹ 'Dualisme en monisme' < www.dorpsbelang.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=342>.



Tot 8 maart 2002 is er volgens het monisme gewerkt bij de gemeenten in Nederland. Hierna is er gewerkt met een nieuw model. Het oude monistische model zorgde ervoor dat gemeenteraadsleden hun kaderstellende en controlerende rol niet goed konden uitoefenen. Door een nieuw wetsvoorstel is de GW uiteindelijk van monistisch naar dualistisch gegaan. Het dualisme zal in paragraaf 1.2.2 worden behandeld. Eerst zal nog even worden ingegaan op de gevolgen van de verandering voor samenwerkingsverbanden.

De gevolgen van het afschaffen van het monisme voor samenwerkingsverbanden

De afschaffing van het monisme en hiermee de invoer van het dualisme bij de gemeenten had gevolgen voor de GR van samenwerkingsverbanden. Het algemeen bestuur in een samenwerkingsverband bestaat namelijk meestal uit collegeleden en gemeenteraadsleden. Gooi en Vechtstreek had bijvoorbeeld als bepaling in de GR Gooi en Vechtstreek dat *het algemeen bestuur bestond uit leden van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten*. Nu door de wetswijziging wethouders niet langer deel uitmaakten van de gemeenteraden zou het algemeen bestuur (zie voor verdere uitleg over het algemeen bestuur, deelvraag 2 van dit rapport) binnen Gooi en Vechtstreek dus ook niet langer bestaan uit wethouders. Gooi en Vechtstreek heeft deze bepaling veranderd in de GR Gooi en Vechtstreek, er staat nu:

Artikel 33.

Het algemeen bestuur bestaat uit leden die door de raden van de deelnemende gemeenten worden benoemd uit hun midden en uit de colleges van burgemeester en wethouders.

Monisme blijft bij samenwerking op basis van de WGR

Uit een artikel op de website van de Vereniging van Nederlandse gemeenten blijkt dat de WGR niet gedualiseerd is en hoort te zijn.¹⁰ Er zijn verschillende redenen waarom er bij samenwerkingsverbanden op basis van de WGR niet wordt gewerkt op basis van het dualisme. Het gaat te ver om alle redenen binnen dit rapport te bespreken. Maar de hoofdredenen zijn:

- Een samenwerkingsverband moet een verlengstuk zijn van lokaal bestuur. Hierdoor is het van belang dat in het algemeen bestuur zowel gemeenteraadsleden als collegeleden zitten.
- Het voorkomen van een vierde bestuurslaag. Het creëren van meer bestuurslagen zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden verder van burgers af komen te staan.
- Het dagelijks bestuur binnen een samenwerkingsverband wordt benoemd uit het algemeen bestuur. In het dagelijks bestuur zitten de portefeuillehouders, oftewel de wethouders. Indien er geen wethouders meer in het algemeen bestuur mogen zitten dan kan het dagelijks bestuur hier niet meer uit worden benoemd.

1.2.2 Het dualisme

Op 8 maart 2002 is de nieuwe, dualistische Gemeentewet in werking getreden. Het belangrijkste verschil met de oude Gemeentewet is dat wethouders niet langer deel mogen uitmaken van de gemeenteraad. Dit zorgt er indirect ook voor dat een persoon die wethouder wil worden niet eerst gemeenteraadslid hoeft te zijn (*personen van buitenaf kunnen worden aangetrokken*). De kern van de nieuwe wet is dus de ontvlechting van de positie van de gemeenteraad met die van het college van B&W. Er komt een scheiding in samenstelling, de functies en de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van B&W¹¹.

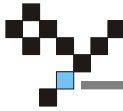
Dit houdt onder andere het volgende in:

- Er vindt ontvlechting van het gemeenteraadslidmaatschap en het wethouderschap plaats.
- De rol van gemeenteraadsleden op het gebied van onder andere initiatief neemt toe.
- De controlerende rol van de gemeenteraad wordt versterkt.¹²

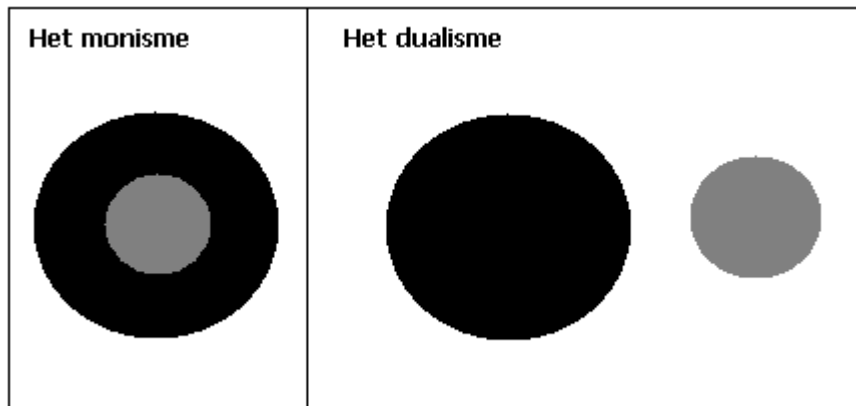
¹⁰ 'Is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen gedualiseerd?' <www.vng.nl/smartsite.dws?id=55494>.

¹¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr.3, p.1-3 (MvT).

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002.



In figuur 3 worden het monisme en dualisme visueel weergegeven.

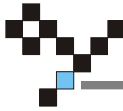


Figuur 3 Het monisme versus dualisme

Waarbij het zwarte rondje de gemeenteraad en het grijze rondje de wethouders zijn. In het figuur van het monisme valt te zien dat de wethouders (het grijze rondje) in de gemeenteraad (het zwarte rondje) zitten. In het figuur van het dualisme zijn de gemeenteraad en de wethouders twee losse figuren en zijn de wethouders dus geen deel van de gemeenteraad (het zwarte rondje).

1.3 Conclusie deelvraag 1

De WGR bepaald wie een GR aan kan gaan en met wie. Uit de WGR blijkt onder andere dat gemeenten, wethouders en waterschappen onderling en met elkaar een GR aan kunnen gaan. Er zijn ook nog andere varianten mogelijk, deze worden allemaal beschreven in de WGR. Bevoegd tot het treffen van een regeling tussen gemeenten zijn de burgemeester en wethouders en de gemeenteraden. De meest voorkomende vorm van samenwerking is die in de vorm van een openbaar lichaam. Samenwerking op basis van de WGR gebeurt via het monistische stelsel. Er is geen duidelijke scheiding tussen gemeenteraadsleden en wethouders. In het algemeen bestuur kunnen beide organen door elkaar zitten. Gemeenten werken sinds 2002 met het dualistische stelsel, er is een duidelijke scheiding gekomen tussen de rol van wethouder en die van gemeenteraadslid. Wethouders mogen sinds 2002 geen deel meer uitmaken van de gemeenteraad. Samenwerking op basis van de WGR gebeurt niet via het dualistische model, omdat de samenwerking verlengd lokaal bestuur moet zijn, omdat er geen vierde bestuurslaag moet komen en omdat het dagelijks bestuur binnen een samenwerkingsverband uit het algemeen bestuur moet worden benoemd en het dagelijks bestuur moet bestaan uit wethouders.



2 Hoe is de rol van de bestuursorganen geregeld in de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek?

In dit hoofdstuk zal worden beschreven wat de rol van de bestuursorganen is bij Gooi en Vechtstreek en hoe dit beschreven staat in de GR Gooi en Vechtstreek. In het speciaal zal worden gekeken naar de rol van gemeenteraadsleden, omdat het onderzoek hier tenslotte over gaat.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: eerst zal kort de inrichting en samenstelling van Gooi en Vechtstreek worden beschreven en vervolgens zal de verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur naar de gemeenteraden worden beschreven. Hierna zal het proces van een belangrijke taak bij Gooi en Vechtstreek worden beschreven, namelijk het opstellen van de begroting. De rol van gemeenteraadsleden komt hierbij ook aan de orde. Tot slot zal worden gekeken of het proces beschreven in de GR van Gooi en Vechtstreek overeenkomt met de praktijk.

2.1 Inrichting en samenstelling van het bestuur

Uit artikel 1 van de GR Gooi en Vechtstreek blijkt dat Gooi en Vechtstreek een openbaar lichaam is. De inrichting en samenstelling van het bestuur van Gooi en Vechtstreek wordt vervolgens beschreven vanaf artikel 32 van de GR Gooi en Vechtstreek. Uit artikel 32 blijkt dat Gooi en Vechtstreek bestaat uit drie bestuursorganen:

- a. Het algemeen bestuur
- b. Het dagelijks bestuur
- c. De voorzitter

In de volgende paragrafen zal op deze bestuursorganen worden ingegaan. Eerst zal kort even de bevoegdheden van elk bestuursorgaan worden beschreven en hierna zal worden ingegaan op de samenstelling.

2.1.1 Het algemeen bestuur

Volgens artikel 26 van de GR Gooi en Vechtstreek heeft het algemeen bestuur alle bevoegdheden die niet zijn opgedragen aan de voorzitter, het dagelijks bestuur of een bestuurscommissie. Volgens de website van Gooi en Vechtstreek zijn de taken van het algemeen bestuur:

- Sturing op de hoofdlijnen
- Bewaken van het samenwerkingsbudget¹³

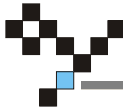
De samenstelling van het algemeen bestuur is volgens de GR Gooi en Vechtstreek als volgt:

Het algemeen bestuur bestaat uit leden die door de raden van de deelnemende gemeenten worden benoemd uit hun midden.

Verder kan het algemeen bestuur ook bestaan uit burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten. Per deelnemende gemeente is het aantal te benoemen bestuursleden door de gemeenteraad één lid per 10.000 inwoners of een gedeelte hiervan. Wel is er een minimum van twee leden per gemeente (artikel 33 van de GR Gooi en Vechtstreek). Dit komt erop neer dat veel gemeenten twee afgevaardigden hebben en dat de grootste gemeente, Hilversum, er negen heeft.

Tabel 1 laat de opbouw van het algemeen bestuur van Gooi en Vechtstreek van begin 2011 zien.

¹³ 'Werkwijze' <www.gewestgooienvechtstreek.nl/Werkwijze.aspx>.



Tabel 1 De verhouding collegeleden/gemeenteraadsleden binnen Gooi en Vechtstreek

Plaats	Burgemeester	Wethouders	Gemeenteraadsleden*
Blaricum	X		X
Bussum	X	XX	X
Hilversum	X	X	XXXXX XX
Huizen	X	XXX	X
Laren	X		X
Muiden	X		X
Naarden		X	X
Weesp		X	X
Wijdereen	X		XX

*Het aantal kruisjes geeft het aantal afgevaardigden aan.

Uit tabel 1 kan geconcludeerd worden dat er veel gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur zitten. In de toekomst kan dit veranderen, doordat gemeenten er voor kunnen kiezen om een collegelid af te vaardigen in plaats van een gemeenteraadslid.

2.1.2 Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur heeft verschillende bevoegdheden volgens artikel 27 van de GR Gooi en Vechtstreek, onder andere:

- Het voorbereiden van beslissingen van algemeen bestuur;
- Het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur en het uitvoeren van adviezen van portefeuillehoudersoverleggen;
- De controle op geldelijk beheer en het beheer van activa en passiva binnen Gooi en Vechtstreek.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter van Gooi en Vechtstreek (zie paragraaf 1.1.2) en minimaal twee en maximaal vier hoogste gedelegeerden (artikel 43 lid 1 van de GR Gooi en Vechtstreek). Uit lid 2 van dit artikel blijkt dat de leden van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur uit zijn midden zijn benoemd. Verder is er nog de voorwaarde dat de leden van het dagelijks bestuur deel moeten uitmaken van de portefeuillehoudersoverleggen. Een portefeuillehoudersoverleg wordt gevormd door de collegeleden (wethouders of de burgemeester) die in eigen gemeente verantwoordelijk zijn voor het overleg, bijvoorbeeld op het gebied van economie en werk of volkshuisvesting. In het dagelijks bestuur bevinden zich dus geen gemeenteraadsleden, maar alleen leden van het college van B&W.

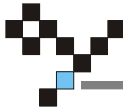
2.1.3 De voorzitter

De bevoegdheden van de voorzitter blijken uit artikel 28 van de GR Gooi en Vechtstreek. De voorzitter is belast met de uitvoering van besluiten van het algemeen –en dagelijks bestuur, het ondertekenen van stukken en het vertegenwoordigen van Gooi en Vechtstreek in rechtsgedingen.

De voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen als het dagelijks bestuur (artikel 40 en 43 lid 3 van de GR Gooi en Vechtstreek). De voorzitter wordt benoemd door het algemeen bestuur en komt uit zijn midden (artikel 51 GR Gooi en Vechtstreek). De voorzitter voert besluiten uit van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (artikel 28 GR Gooi en Vechtstreek). Verder is hij verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur en moet hij verlangde inlichtingen verstrekken (artikel 31 GR Gooi en Vechtstreek).

2.1.4 Verantwoording

In artikel 37 van de GR Gooi en Vechtstreek wordt beschreven dat een lid van het algemeen bestuur verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad voor het door hem gevoerde bestuur. Deze verantwoording kan zowel schriftelijk als mondeling. Uit artikel 42 van de GR Gooi en Vechtstreek blijkt vervolgens dat de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten inlichtingen kunnen vragen aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur moet deze inlichtingen vervolgens binnen twee maanden verstrekken.

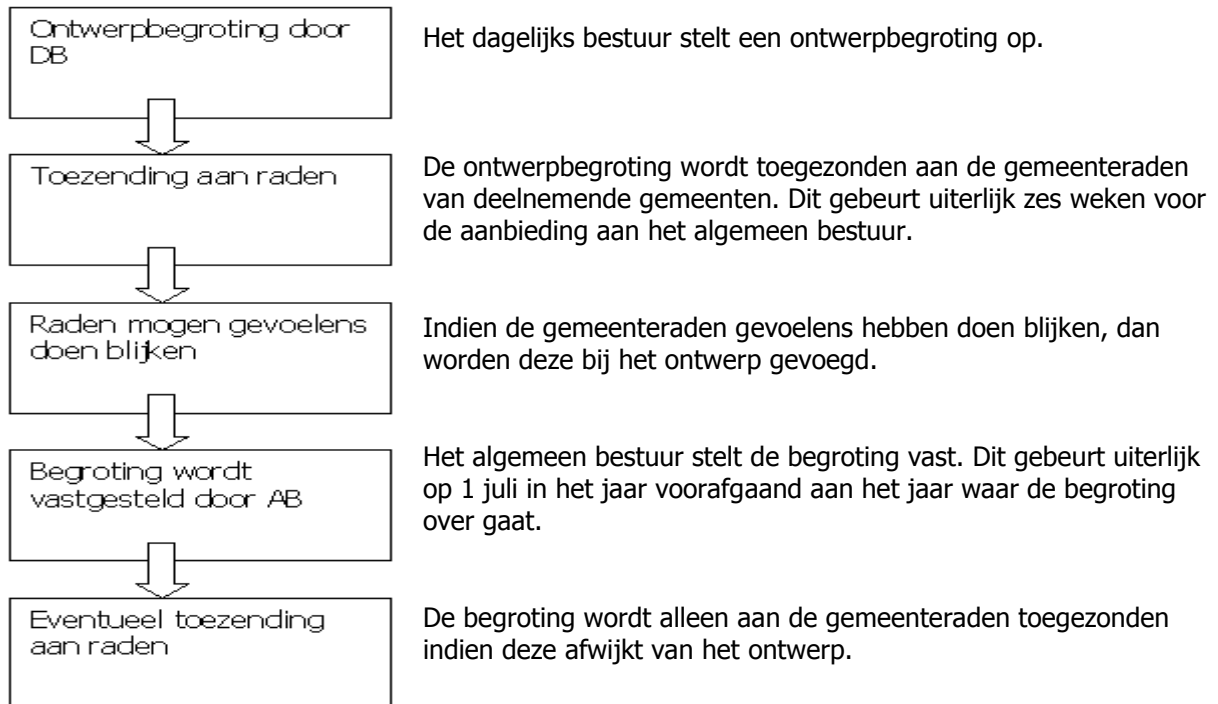


2.2 De begroting

De begroting staat beschreven in hoofdstuk 7 van de GR Gooi en Vechtstreek. Aangezien het opstellen van de begroting een belangrijk onderdeel is van Gooi en Vechtstreek, zal deze in deze paragraaf worden behandeld. Eerst zal de begroting volgens de GR Gooi en Vechtstreek en de WGR worden beschreven en hierna zal worden beschreven hoe de procedure van de begroting in de praktijk verloopt bij Gooi en Vechtstreek.

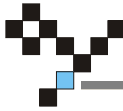
2.2.1 De begroting volgens de gemeenschappelijke regeling Gooi en Vechtstreek

De procedure rondom de vaststelling van de begroting staat beschreven in artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek. Dit is dezelfde procedure als die uit artikel 35 van de WGR. Schematisch is de procedure te zien in figuur 4.



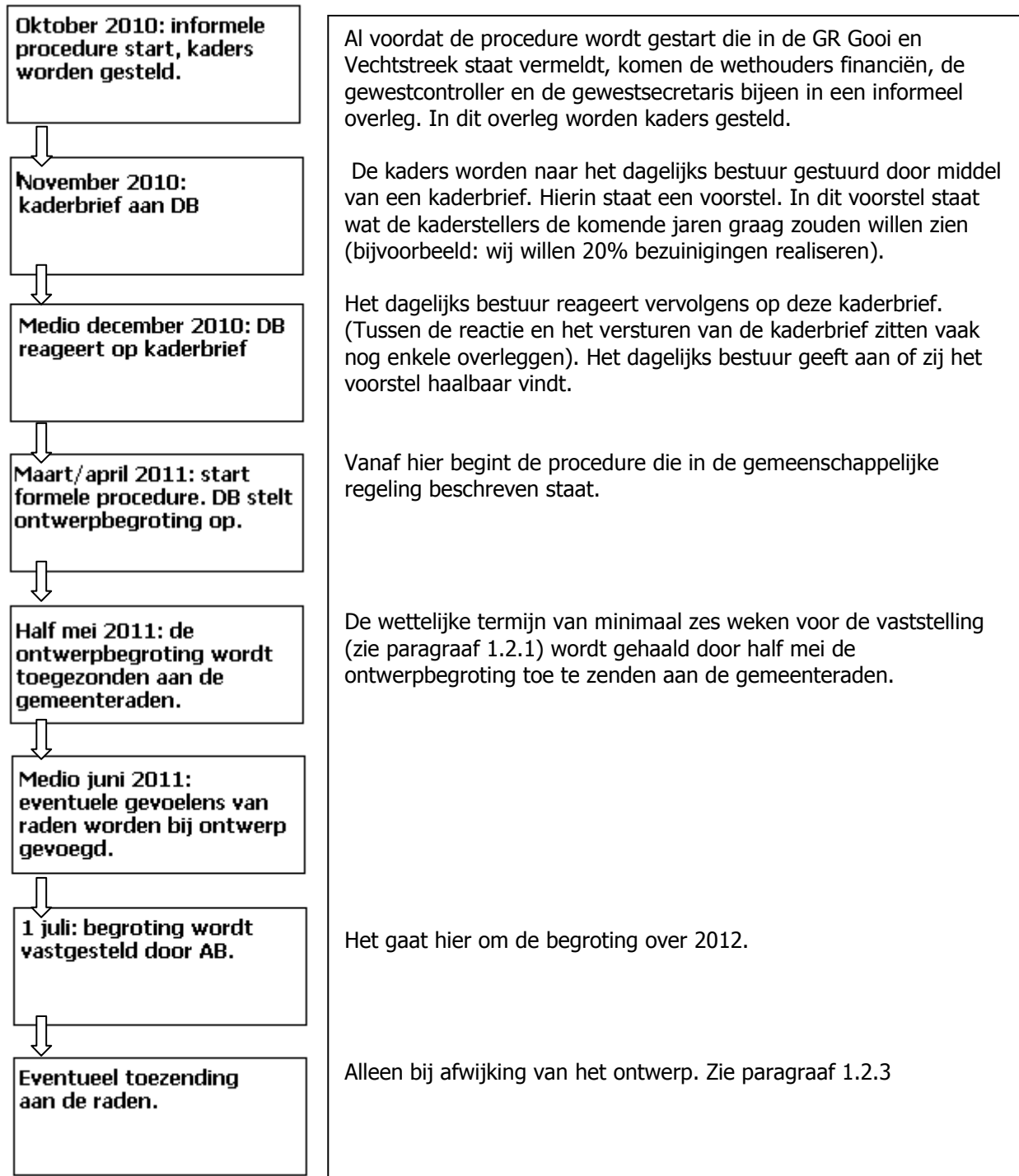
Figuur 4 De vaststelling van de begroting volgens de WGR

In figuur 4 is te zien dat de gemeenteraden de begroting te zien krijgen nadat het dagelijks bestuur een ontwerp heeft gemaakt. De termijn waarin de gemeenteraden de begroting in kunnen zien kan erg kort zijn, wettelijk gezien hoeft deze termijn namelijk maar zes weken te zijn.

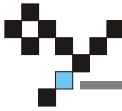


2.2.2 De begroting in de praktijk

In deze paragraaf wordt gekeken of de praktijk binnen Gooi en Vechtstreek afwijkt van de beschrijving van procedure rondom de begroting in de GR Gooi en Vechtstreek. In figuur 5 is de procedure schematisch weergegeven. Er is in het figuur gekozen voor de vaststelling van de begroting van 2012.



Figuur 5 Vaststelling van de begroting bij Gooi en Vechtstreek



2.2.3 Afwijking van het ontwerp in de praktijk

In de GR Gooi en Vechtstreek is opgenomen dat de begroting alleen aan de gemeenteraden wordt toegezonden indien deze afwijkt van het ontwerp. Afwijking van het ontwerp is mogelijk doordat de gevoelens van de gemeenteraden bij het ontwerp worden gevoegd, voordat de begroting definitief wordt vastgesteld in juli. Met de gevoelens van de gemeenteraden kan vervolgens nog wat worden gedaan. De vraag is nu of er vaak wordt afgeweken van het ontwerp in de praktijk. Dit blijkt bij Gooi en Vechtstreek niet te gebeuren. De begroting moet namelijk bij kleine mutaties vaak helemaal opnieuw worden opgezet. Het schema van het opstellen van de begroting is hier te krap voor. Als er toch nog echt wijzigingen doorgevoerd moeten worden dan kan dit op twee manieren later nog gebeuren:

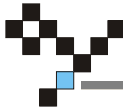
- I Door het indienen van een voorstel tot begrotingswijziging. Dit kan heel snel al (bijvoorbeeld in september), maar het kan ook pas in het begrotingsjaar. Deze wijziging gaat alleen weer naar de gemeenteraden als het leidt tot een wijziging van de inwonerbijdrage.
- II Door achteraf via de jaarrekening een toezegging te doen dat het probleem binnen de begroting wordt opgelost. In praktijk wordt de wijziging, bijvoorbeeld het niet doen van bepaalde uitgaven, dan gewoon doorgevoerd. Het bedrag wat overblijft door de bezuiniging komt later als een positief resultaat op de jaarrekening te staan en hierna kan het geld worden teruggegeven aan de gemeenten.

2.3 Conclusie deelvraag 2

Gooi en Vechtstreek bestaat uit drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit gemeenteraadsleden uit deelnemende gemeenten en leden van het college van B&W. Het dagelijks bestuur bestaat uit afgevaardigden van het algemeen bestuur die tevens portefeuillehouder zijn. In het dagelijks bestuur zitten hierdoor geen gemeenteraadsleden. De voorzitter is voorzitter van het algemeen –en dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is verantwoording schuldig aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten over het gevoerde bestuur. De begroting is een belangrijke taak van Gooi en Vechtstreek, de procedure hiervan staat beschreven in artikel 68 van de Gr Gooi en Vechtstreek. De procedure verloopt als volgt:

- Het dagelijks bestuur stelt een ontwerpbegroting op.
- Het ontwerp wordt toegezonden aan de gemeenteraden.
- De gemeenteraden mogen hun mening geven en hun mening wordt vervolgens bij het ontwerp gevoegd.
- Hierna wordt de begroting vastgesteld door het algemeen bestuur.

In de praktijk is de procedure iets uitgebreider, een aantal maanden voordat de procedure uit de GR Gooi en Vechtstreek begint komen de wethouders al bijeen om de kaders te stellen. Hierna wordt er een kaderbrief gestuurd aan het dagelijks bestuur met hierin een voorstel. Het dagelijks bestuur reageert vervolgens op dit voorstel. Hierna begint de procedure uit de GR Gooi en Vechtstreek. In praktijk worden er meestal geen wijzigingen meer aangebracht in het ontwerp bij Gooi en Vechtstreek.



3. Wat zijn de huidige problemen bij gewest Gooi en Vechtstreek met betrekking tot de rol van gemeenteraadsleden?

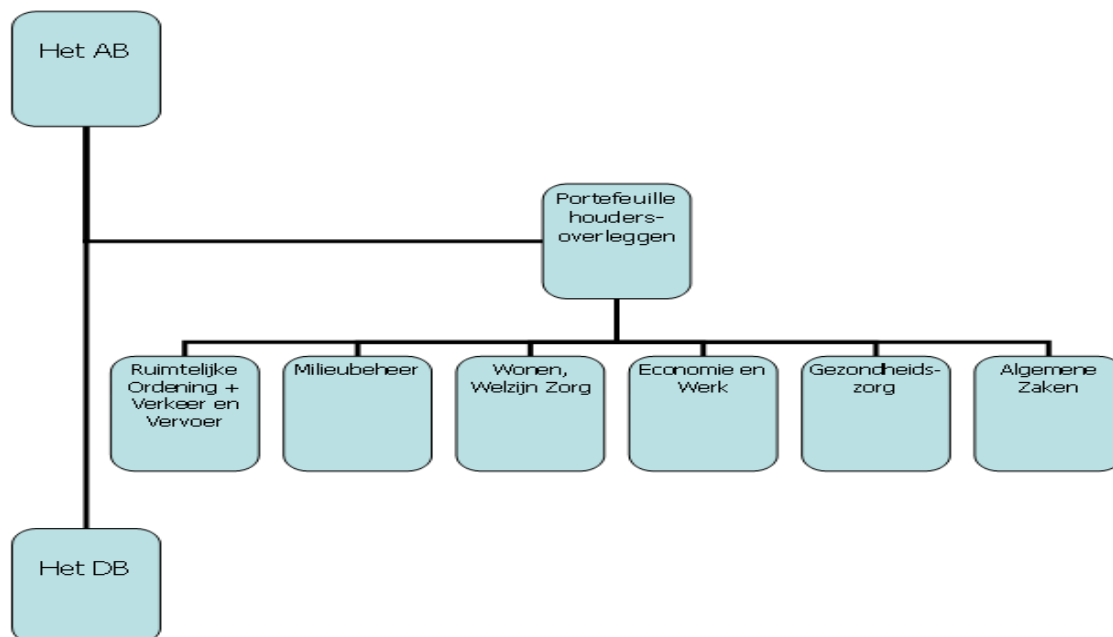
In het vorige hoofdstuk is een schets gegeven van de taken en bevoegdheden van de bestuursorganen binnen de GR Gooi en Vechtstreek. In dit hoofdstuk zal worden geschetst waarom de huidige structuur van Gooi en Vechtstreek problemen geeft. Dit zal worden gedaan door eerst te kijken naar de afvaardiging vanuit de deelnemende gemeenten. Vervolgens zal worden gekeken naar het verloop van de portefeuillehoudersoverleggen en het probleem met de rol van de gemeenteraden hierbij.

3.1 Afvaardiging

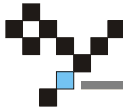
Uit artikel 33 van de GR Gooi en Vechtstreek blijkt dat het algemeen bestuur bestaat uit leden, die door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden benoemd uit hun midden (dit is ook al in hoofdstuk 1 besproken). De gemeenteraadsleden komen dus uit hun eigen gemeente om regelmatig een aantal taken voor Gooi en Vechtstreek op te pakken. Het lijkt dan logisch dat gemeenteraadsleden in eerste instantie zullen kijken naar de belangen van hun eigen gemeente (*wat hebben wij eraan*) in plaats van de belangen van het Gooi en Vechtstreek (*wat heeft het samenwerkingsverband eraan*). Dit is natuurlijk niet de bedoeling. Doordat gemeenteraadsleden hoogstwaarschijnlijk eerst kijken naar hun 'eigen' belang is er minder betrokkenheid bij regionale beleidsthema's. Gemeenteraadsleden missen soms de betrokkenheid bij de regio en ervaren (*voelen*) een afstand met de zaken die Gooi en Vechtstreek aanpakt, indien dit geen zaken zijn die in eigen gemeente ook een probleem vormen. Dit wordt nog eens versterkt doordat er in het algemeen bestuur van Gooi en Vechtstreek maar een aantal afgevaardigden zitten van de gemeenteraad. Gemeenteraadsleden die niet in het algemeen bestuur zitten, hebben helemaal het gevoel geen binding te hebben en een beetje 'op de achterbank' bij de besluitvorming te zitten.

3.2 Portefeuillehoudersoverleggen

In het statuut van Gooi en Vechtstreek staan een aantal belangen genoemd, voor al deze belangen bestaat er een portefeuillehoudersoverleg. Deelnemers bij dit overleg zijn de wethouders of burgemeester die in hun eigen gemeente verantwoordelijk zijn voor dit belang. Verder is de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg lid van het dagelijks bestuur. Bij het portefeuillehoudersoverleg zijn de deelnemers dus geen gemeenteraadsleden. De taak van het portefeuillehoudersoverleg is het dagelijks bestuur adviseren over de voorstellen aan het algemeen bestuur. Het organogram van figuur 6 geeft bovenstaande informatie schematisch weer.



Figuur 6 Organogram Gooi en Vechtstreek



Toelichting bij figuur 6: de portefeuillehoudersoverleggen staan aan de zijkant, omdat zij het dagelijks bestuur adviseren. De onderwerpen onder de portefeuillehoudersoverleggen geven de verschillende portefeuilles weer.

Het uiteindelijke resultaat van het overleg is dat een onderwerp al min of meer afgedaan wordt. De gemeenteraadsleden worden er later in het proces pas bij betrokken, namelijk wanneer het algemeen bestuur het advies krijgt. Op dat moment horen de gemeenteraden over wat in het overleg besloten is. Gemeenteraadsleden worden op deze manier een beetje overdonderd door het onderwerp en hebben het gevoel dat ze er niets meer aan kunnen veranderen. Dit zal verbeterd moeten worden, de gemeenteraadsleden moeten het gevoel gaan krijgen tijdig en volledig over hun aandeel in de besluitvorming betrokken en gehoord te worden.¹⁴

In tabel 2 zal een voorbeeld worden geschetst van de besluitvorming rondom het thema financiën (het hele proces staat beschreven in paragraaf 1.2.2)

Tabel 2 Besluitvormingsproces financiën

I	Wethouders financiën komen bijeen (hoeveel geld kan besteed worden).
II	Het dagelijks bestuur reageert.
III	Een aantal maanden later wordt begroting vastgesteld in portefeuillehoudersoverleg.
IV	<u>Gemeenteraden krijgen stukken en mogen reageren.</u>

De gemeenteraadsleden krijgen het gevoel achteraan in het proces te komen.

Bovenstaande problemen kunnen waarschijnlijk opgelost worden door de gemeenteraadsleden eerder een plaats te geven in het besluitvormingsproces. Zij voelen zich dan meer gehoord en zullen zich meer betrokken gaan voelen bij Gooi en Vechtstreek.

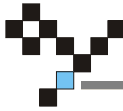
3.3 Conclusie deelvraag 3

Het algemeen bestuur van Gooi en Vechtstreek bestaat uit gemeenteraadsleden die zijn afgevaardigd door de deelnemende gemeenten. Hierdoor ontbreekt soms het 'wij-gevoel'. De gemeenteraadsleden kijken vanuit hun eigen gemeente naar regionale beleidsthema's, het ontbreekt soms aan betrokkenheid met de samenwerking binnen Gooi en Vechtstreek. Dit wordt nog eens versterkt doordat de gemeenteraadsleden weinig invloed hebben op de beslissingen over strategische beleidsthema's, die thema's zijn namelijk al afgedaan in de portefeuillehoudersoverleggen. Kort samengevat zijn de problemen dus:

- Gemeenteraadsleden denken eerst vanuit eigen gemeente.
- Gemeenteraadsleden hebben weinig invloed op de besluitvorming.

Met oplossing van het tweede probleem, het zorgen voor meer invloed op de besluitvorming, kan het denken van de gemeenteraadsleden ook veranderen. Het wordt dan meer het wij-gevoel (*wij als Gooi en Vechtstreek*) dan het zij-gevoel (*de burgemeesters en wethouders van het portefeuillehoudersoverleg*).

¹⁴ 'Portefeuillehoudersoverleggen' <www.gewestgooienvechtstreek.nl/Portefeuillehoudersoverleggen-.aspx>.



4. Hoe heeft samenwerkingsverband de Drechtsteden de rol van gemeenteraadsleden geregeld?

In hoofdstuk 3 tot en met 6 zal worden bekeken hoe andere, voor het onderzoek relevante samenwerkingsverbanden, de rol van gemeenteraadsleden hebben geregeld. Per samenwerkingsverband zal eerst worden gekeken naar de GR (als deze er is), hierna naar relevante publicaties en tot slot naar de praktijk.

Als eerst zal nu samenwerkingsverband de Drechtsteden worden besproken.

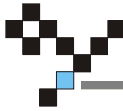
Eerst een korte introductie: de Drechtsteden is een samenwerkingsverband van Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Dit samenwerkingsverband heeft de interessante keuze gemaakt om de betrokkenheid van gemeenteraadsleden te vergroten, door de invoer van een soort van dualisme. Dit ondanks het feit dat het volgens de WGR niet de bedoeling is geweest bij samenwerking op basis van de WGR. De WGR gaat namelijk, zoals uit deelvraag 1 al blijkt, uit van een monistisch bestuur: gemeenteraads- en collegeleden door elkaar. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe gemeenteraadsleden worden betrokken bij de samenwerking binnen de Drechtsteden.

4.1 De gemeenschappelijke regeling en het organogram

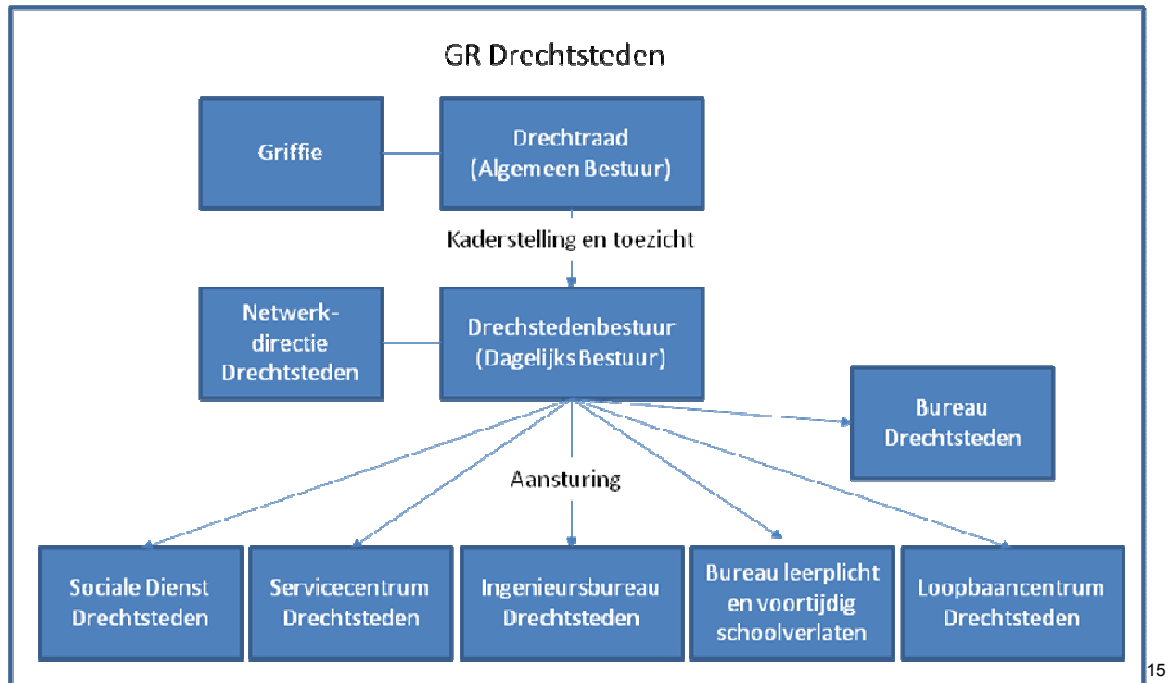
Het samenwerkingsverband heeft een gemeenschappelijke regeling: de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (verder GR Drechtsteden). Tabel 3 geeft de relevante punten uit deze regeling weer.

Tabel 3 Relevante artikelen uit de GR Drechtsteden

Artikel	Inhoud
2 lid 1	Drechtsteden is een openbaar lichaam.
8 lid 1	Het algemeen bestuur wordt de Drechtraad genoemd. Zijn taak is kaderstelling en toezicht.
9 lid 2	De Drechtraad wordt samengesteld uit de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, het aantal leden is gelijk aan het aantal fracties dat in de gemeenteraad is vertegenwoordigd. Verder zitten er in de Drechtraad tenminste twee leden van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten.
14 lid 1 en 2	Elk lid van de Drechtraad heeft stemrecht. Elke gemeente vertegenwoordigt zoveel stemmen als bij de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezing geldig zijn uitgebracht, deze uitkomst wordt vervolgens gedeeld door 100.
15	De Drechtraad heeft recht van initiatief, amendement, vragen en interpellatie.
16	Het dagelijks bestuur wordt het Drechtstedenbestuur genoemd. Zijn taak is het voeren van het dagelijks bestuur en het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van het algemeen bestuur.
17	In het Drechtstedenbestuur bestaat uit minimaal vier en maximaal negen leden. De helft van het Drechtstedenbestuur moet uit het college van B&W van het algemeen bestuur komen.
35 en 40	De Drechtraad keurt de begroting en stelt de begroting vast.



Het organogram in figuur 7 van het rapport: 'Grip op verbonden partijen' van de gemeente Zwijndrecht geeft de opbouw van de Drechtsteden weer.



Figuur 7 Organogram de Drechtsteden

4.2 Publicaties

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Uit een rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁶ blijkt dat de Regioraad binnen de Drechtsteden kaderstellend (vooraf) en controlerend (achteraf) werkt. Verder wordt duale rolgeving en rolgunning genoemd¹⁷. Dit klinkt vreemd aangezien het dualisme van gemeenten niet is ingevoerd binnen de WGR. Dat het dualisme niet is ingevoerd blijkt, zoals in deelvraag 1 al beschreven is, uit artikel 13 lid 1 van de WGR: *het algemeen bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit leden die per deelnemende gemeenten door de raad uit zijn midden en uit wethouders worden aangewezen*. Het moet kort gezegd gaan om een vertegenwoordiger van de gemeente, gemeenteraadslid of collegelid maakt niet uit. Waarom er gesproken wordt over het dualisme wordt niet duidelijk uit dit stuk. Dit blijkt namelijk uit een onderzoek van twee van de deelnemende gemeenten: Research voor beleid.

Onderzoek door Research voor beleid

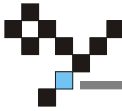
Waarom het dualisme toch lijkt te zijn ingevoerd blijkt uit een stuk geschreven door twee deelnemende gemeenten: Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden¹⁸. Uit hoofdstuk 2.4 van dit stuk blijkt nogmaals dat de WGR dualisme ongewenst vindt, omdat de leden van het algemeen en dagelijks bestuur primair vertegenwoordiger van hun gemeente zijn. Doordat de wetgever dualisme afkeurt, zou een samenwerkingsverband moeten kiezen voor het monisme. Toch heeft Drechtsteden dit in zijn samenwerkingsverband niet gewild. Drechtsteden gaf hiervoor, volgens het rapport, de volgende redenen: *dualisme sluit meer aan bij het lokale bestuursmodel, is*

¹⁵ Habets 2008.

¹⁶ Palstra 2010, p.50.

¹⁷ Rolneming, omdat wethouders er in het algemeen bestuur voor kiezen om niet mee te stemmen (zij kiezen voor deze rol). Rolgunning, omdat wethouders gemeenteraadsliden de rol gunnen die zij binnen de gemeente ook zouden hebben (zie voor verdere uitleg de *Onderzoek door Research voor beleid in de volgende alinea*).

¹⁸ De Vaan, Wils & Junte 2009.



daadkrachtiger, heeft meer draagvlak en legitimiteit is beter te realiseren, dit omdat de gemeenteraden meer invloed kunnen hebben door het dualisme dan het monisme. Het regelen van duale verhoudingen is verankerd in de GR van de Drechtsteden, er zijn bijvoorbeeld meer taken toegevoegd voor de Drechtraad, onder andere kaderstelling, toezicht en budgettaire bevoegdheden. Verder heeft de Drechtraad, zoals al blijkt uit paragraaf 1 van dit hoofdstuk individuele rechten gekregen, het recht van initiatief, amendement, vragen –en interpellatierecht. Er is geprobeerd een gemeentelijk model te krijgen, door alles wat het college binnen de gemeente doet ook in de GR Drechtsteden bij het college van B&W te brengen.

Toch is er één lastig punt, in de WGR is namelijk bepaald dat het algemeen bestuur het dagelijks bestuur uit zijn midden benoemt (artikel 14). Indien het dualisme wordt ingevoerd dat kan dit niet, want dan zouden collegeleden en gemeenteraadsleden alsnog samen het algemeen bestuur vormen.

De oplossing die Drechtsteden hiervoor heeft bedacht werkt als volgt:

- I In het algemeen bestuur zitten wel collegeleden, want anders kunnen zij niet in het dagelijks bestuur worden benoemd. Deze leden hebben in beginsel volgens de WGR of GR de Drechtsteden ook stemrecht, wettelijk gezien mag er geen ander stemrecht worden toegekend aan college –of gemeenteraadsleden uit dezelfde gemeente.
- II Drechtsteden heeft vervolgens bij de memorie van toelichting van de GR Drechtsteden vastgelegd dat afzonderlijke gemeenteraden met hun vertegenwoordigers wel afspraken kunnen maken over hoe zij het stemgewicht onderling kunnen verdelen.
- III In praktijk brengen collegeleden hierdoor geen stem uit in de Drechtraad, het gaat hier om een onderlinge afspraak dus.

De Drechtsteden probeert op deze manier de WGR een beetje te omzeilen. Het resultaat hiervan is dat er wel collegeleden in het algemeen bestuur zitten, maar dat deze collegeleden niet stemmen en dat het dus lijkt als of er alleen gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur zitten. Dit zorgt voor meer invloed van de gemeenteraden op het samenwerkingsverband. Beslissingen genomen binnen het algemeen bestuur kunnen beter bij de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden verdedigd, want de beslissingen zijn genomen door enkel de gemeenteraadsleden zelf.

Mag de wet op deze manier omzeild worden

In artikel 13 lid 1 van de GR Drechtsteden staat dat elk lid van de Drechtraad stemrecht heeft. Aangezien het Drechtstedenbestuur deel uitmaakt van deze raad is de vraag of het wel rechtsgeldig is om het bestuur niet te laten stemmen. Het blijkt wel rechtsgeldig te zijn en wel door de volgende redenen:

- *Er staat in de wet niet dat elk lid verplicht moet stemmen, onthouding van stemmen is dus voor iedereen mogelijk;*
- *Leden van het algemeen bestuur mogen ook blanco stemmen;*
- *Het is geen wettelijke verplichting voor het bestuur om niet te stemmen, het is een onderlinge afspraak, waarbij zolang iedereen het ermee eens is zich geen problemen voor te doen.*

De Drechtsteden houdt zich dus wel aan de wet, iedereen heeft in principe stemrecht (zowel gemeenteraadsleden als collegeleden) alleen onthouden sommige leden (collegeleden) zich van stemming (een soort eigen keus)¹⁹.

4.3 De praktijk

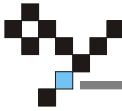
Op 11 april 2011 is er, in het kader van dit onderzoek, een interview gehouden met mevrouw van der Stel, bestuursadviseur bij de Drechtsteden. Het interview kan worden opgesplitst in een gedeelte over de achtergrond van de Drechtsteden, een gedeelte over de rol van gemeenteraadsleden en een gedeelte met de mening van mevrouw van der Stel over vastlegging in het algemeen.

Het volledig uitgewerkte interview is aan dit onderzoeksrapport toegevoegd als bijlage 1.

Achtergrond

- De Drechtsteden heeft heel lang samengewerkt op basis van vrijwilligheid. Pas sinds een aantal jaar is er een GR Drechtsteden die gemeenten bindt.

¹⁹ MvT Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, p.17 §3 en p.28 § 4.3.



- De samenwerking is ontstaan op inhoud, niet op vorm. Er is eerst gekeken naar wat de doelen zijn en hierna pas gekeken naar in welke vorm dit gegoten kon worden om de doelen op de beste manier te bereiken.

Betrokkenheid van gemeenteraadsleden

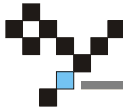
- Gemeenteraadsleden zijn erg betrokken bij het samenwerkingsverband, zij stellen duidelijk de kaders voordat collegeleden ermee aan de slag gaan.
- Het algemeen bestuur, de Drechtraad genoemd, bestaat vooral uit gemeenteraadsleden. De collegeleden die erin zitten, zitten er alleen in om in het dagelijks bestuur te kunnen zitten.
- Het dualisme is gedeeltelijk ingevoerd, collegeleden kiezen ervoor om niet te stemmen in het algemeen bestuur.
- Vertegenwoordiging gebeurt op basis van fracties. Het indienen van moties gebeurt vaak ook per fractie. Op deze manier wordt meer vanuit de regio gekeken dan vanuit puur de eigen gemeente.
- Gemeenteraadsleden worden erg goed geïnformeerd. Dit gebeurt onder andere door de Drechtstedendinsdag: één dinsdag in de maand wordt opengedbroken voor de Drechtsteden, de lokale wekelijkse vergadering van de gemeenteraad vervalt hierdoor één keer per maand.
- Er zijn Drechtstedencarroussels, deze informeren gemeenteraadsleden.

Het vastleggen van zaken in de gemeenschappelijke regeling

- Op de vraag of het zin zou hebben om het proces en de termijnen van de strategische regionale agenda en de voorfase van de begroting specifiek vast te leggen in een GR antwoordde mevrouw van der Stel dat je moet oppassen wat je vastlegt. Alleen de hoofdlijnen vastleggen is belangrijk.
- Een bestuurlijke planner kan gebruikt worden om termijnen helder te krijgen.

4.4 Conclusie deelvraag 4

De samenwerking binnen de Drechtsteden is begonnen op basis van vrijwilligheid, vastlegging heeft pas heel laat plaatsgevonden. De Drechtsteden heeft een algemeen bestuur waarin gemeenteraads – en collegeleden zitten. Het grote verschil met andere regio's die dezelfde opbouw hebben van het algemeen bestuur is dat collegeleden bij de Drechtsteden ervoor kiezen om niet stemmen binnen het algemeen bestuur. Dit is een onderlinge afspraak, het is niet vastgelegd. Doordat collegeleden niet stemmen is er een soort dualisme ontstaan, een duidelijke scheiding tussen gemeenteraads – en collegeleden. Uit het gehouden interview met een bestuursadviseur kwam naar voren dat er veel activiteiten worden georganiseerd om de gemeenteraadsleden te betrekken bij de samenwerking. Er wordt onder andere een keer per maand een Drechtstedendinsdag georganiseerd. In plaats van de reguliere gemeentelijke vergadering komen gemeenteraadsleden dan bijeen voor een bijeenkomst met de overige leden van de Drechtsteden. Volgens de geïnterviewde is het erg belangrijk om in een GR alleen hoofdlijnen vast te leggen, dit geldt voor alle GR die gemeenten zijn aangegaan. Teveel details opnemen is niet nodig.



5. Hoe heeft samenwerkingsverband Holland Rijnland de betrokkenheid en rol van gemeenteraadsleden geregeld?

Holland Rijnland is een samenwerkingsverband dat qua structuur lijkt op Gooi en Vechtstreek. Voor het onderzoek is het interessant om te kijken of er toch verschillen zijn in de rol van gemeenteraadsleden. In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe gemeenteraadsleden in Holland Rijnland worden betrokken bij de regio. Eerst zal worden gekeken naar de GR Holland Rijnland, vervolgens naar relevante publicaties over dit samenwerkingsverband en tot slot zal de praktijk worden beschreven.

Eerst even een korte introductie: binnen Holland Rijnland wordt gewerkt op vrijwillige basis, wel moet dit vrijwillig niet worden opgevat als vrijblijvend. Gemeenten kunnen er per onderdeel voor kiezen om niet mee te willen werken, mocht er wel worden meegedaan dan is dit niet vrijblijvend meer. Gemeenten die samenwerken zijn onder andere Alphen aan de Rijn, Katwijk en Leiden.²⁰

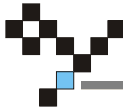
5.1 De gemeenschappelijke regeling en het organogram

De relevante onderdelen van de gemeenschappelijke regeling van Holland Rijnland (verder GR Holland Rijnland) staan in tabel 4.

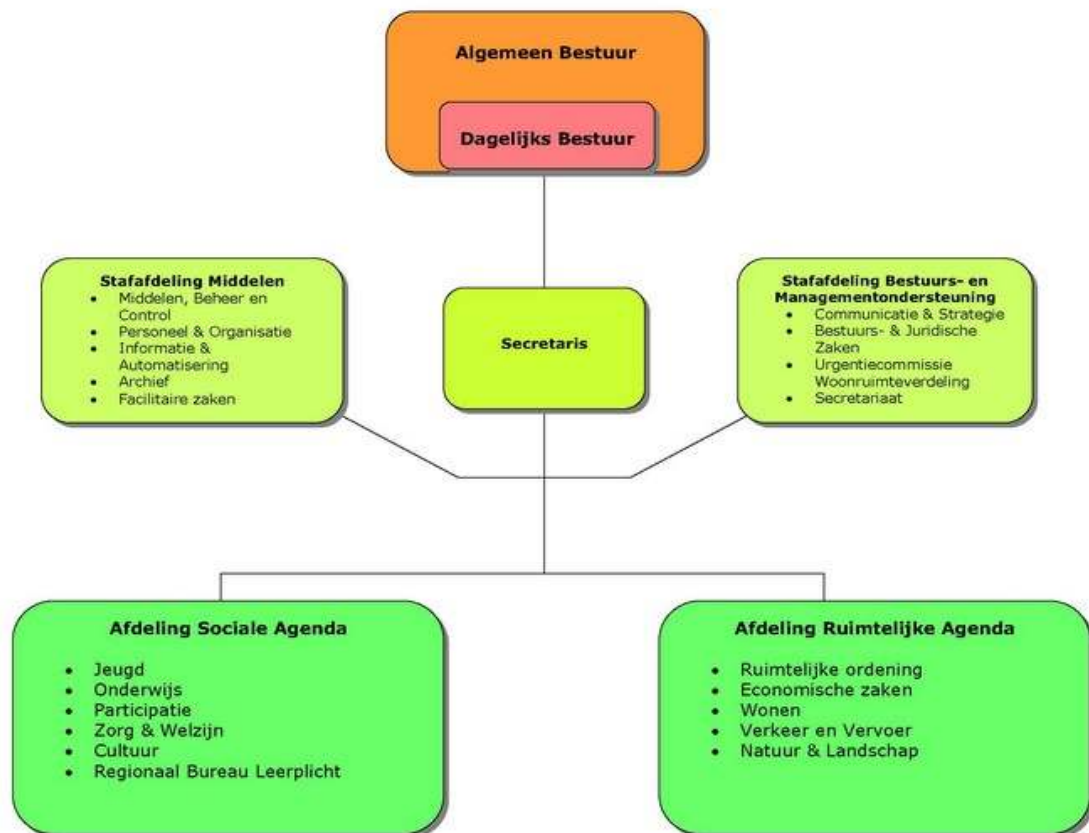
Tabel 4 Relevante artikelen uit de GR Holland Rijnland

Artikel	Inhoud
2	Samenwerkingsverband Holland Rijnland is een openbaar lichaam
6 lid 2	In de besluitvormingsprocedure worden plannen, van het dagelijks bestuur, toegezonden aan de gemeenteraden van deelnemende gemeenten. Deze gemeenteraden hebben vervolgens 12 weken de tijd om te reageren richting het algemeen bestuur.
9	Het algemeen bestuur bestaat uit 2 raad –of collegeleden per gemeente. Bij grote gemeentes mogen dit er soms 3 zijn.
13	Het algemeen bestuur heeft informatie –en verantwoordingsplicht aan de gemeenteraden van deelnemende gemeenten.
15 lid 1	Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf tot acht leden. Eén hiervan is de voorzitter, de rest komt uit het college van B&W van de deelnemende gemeenten.
29 lid 1	Het dagelijks bestuur stelt de ontwerp-begroting op. Ook stelt het dagelijks bestuur meerjarenramingen en een meerjarenactiviteitenplan op voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
29 lid 2	De ontwerp-begroting wordt acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toegezonden aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.
31	Het algemeen bestuur stelt de begroting vast.

²⁰ Holland Rijnland <www.hollandrijnland.net/Holland%20Rijnland>.



Op de website van Holland Rijnland is het organogram van figuur 8 te vinden.



Figuur 8 Organogram Holland Rijnland

5.2 Publicaties

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Uit het al eerder genoemde rapport van de Vereniging van Nederlandse gemeenten²¹ blijkt dat Holland Rijnland elke veertien dagen een digitale nieuwsbrief verstuurt, zodat gemeenteraadsleden goed in kunnen zoomen op de dossiers die hun interesse hebben. Ook staat er in deze nieuwsbrief een agenda van de portefeuillehoudersoverleggen, zodat gemeenteraadsleden precies kunnen zien wat wanneer op de agenda staat. Verder worden de gemeenteraden volgens dit rapport expliciet om een besluit van regionale aanpak gevraagd bij zware strategische onderwerpen. Er wordt binnen Holland Rijnland geen besluit genomen door het algemeen bestuur voordat alle gemeenteraden zich over het voorstel hebben kunnen uitspreken. Samenwerking bij Holland Rijnland is niet verplicht, mocht een gemeente echt niet mee willen doen ergens aan dan hoeft dit niet. Er is ook een knelpunt volgens het rapport: gemeenteraadsleden en collegeleden worden verschillend behandeld in het algemeen bestuur. Er is een verschil in informatie die zij hebben.

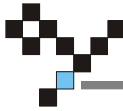
Boeien en binden (Wat boeit het!?)

Boeien en binden is een werkgroep die voorstellen heeft gedaan om de problemen waar Holland Rijnland tegen aanloopt op te lossen²². Twee problemen van Holland Rijnland lijken sterk op de problemen in Gooi en Vechtstreek namelijk:

- Waar kaderstelling en controle bij gemeenten door gemeenteraadsleden, door de raad gebeurt, bestaat het algemeen bestuur van Holland Rijnland uit gemeenteraadsleden, maar

²¹ Palstra 2010, p.56.

²² Meerburg 2009.



ook uit wethouders en burgemeesters, die juist een besturende, uitvoerende rol hebben in plaats van een kaderstellende rol.

- Het algemeen bestuur van Holland Rijnland opereert eerder aan het eind van de besluitvorming dan kaderstellend en sturend aan het begin²³.

In het rapport worden hiervoor verschillende oplossingen aangedragen onder andere:

- Het instellen van een regiocoördinator en griffier of het instellen van een regiocommissie. Deze organen moeten in het begin van het proces juiste informatie krijgen. Op deze manier kunnen agendapunten worden voorbesproken en standpunten worden voorbereid

Verder worden er nog drie andere opties gegeven die te maken hebben met de leden van het algemeen bestuur, de opties zijn:

- I Een algemeen bestuur met alleen gemeenteraadsleden, het college zit er alleen voor het dagelijks bestuur (Dit is het Drechtsteden-model)
Nadeel: er moet unanimititeit zijn van alle gemeentes hiervoor, want volgens de WGR kan dit niet expliciet geregeld worden (het kan alleen een onderlinge afspraak zijn).
(Dit model viel af voor Holland Rijnmond, omdat niet alle gemeentes dit wilden, rond 2013 zal dit onderwerp opnieuw besproken worden).
- II Het geven van één stem per lid van het dagelijks bestuur, de invloed van het dagelijks bestuur wordt hierdoor gerelativeerd.

5.3 De praktijk

Op 21 maart 2011 is er, in het kader van dit onderzoek, een interview gehouden met de heer Verschuure van Holland Rijnland. De heer Verschuure is de manager bestuur & managementondersteuning bij dit samenwerkingsverband. Het interview kan worden opgesplitst in drie delen: algemene informatie over Holland Rijnland, informatie over de rol van gemeenteraadsleden binnen Holland Rijnland en een oplossing om de gemeenteraden meer te betrekken in de voorfase.

Het volledig uitgewerkte interview is aan dit onderzoeksrapport toegevoegd als bijlage 2.

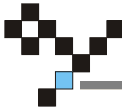
Algemene informatie

- Holland Rijnland heeft als enige in Nederland een Investeringsfonds opgezet met hierin een hoog bedrag voor het financieren van verschillende projecten. Door deze investering is er minder sprake van vrijblijvendheid.
- Holland Rijnland heeft gekozen voor een openbaar lichaam, omdat het samenwerkingsverband een soort overlegtafel is voor gemeenten.
- Er is een verschil in informatievoorziening van gemeenteraadsleden en collegeleden. Collegeleden worden veel beter geïnformeerd. Indien een gemeente bijna alleen maar gemeenteraadsleden afvaardigt dan kan dit een probleem worden.
- Elke vier jaar wordt een nieuwe gemeenteraad aangesteld, gemeenteraadsleden moeten telkens opnieuw worden betrokken bij het samenwerkingsverband. Wat dat betreft lijkt het beter om alleen collegeleden in het algemeen bestuur te hebben.
- Door het project Boeien en Binden is er meer begrip ge komen voor elkaar, omdat men elkaar kent. Hierdoor ben je eerder bereid een beweging naar elkaar toe te maken.
- Op dit moment is er een voorstel om leden van het dagelijks bestuur één stem te geven, op dit moment hebben de leden er nu vaak vier of vijf. De stemverhouding komt hierdoor beter in evenwicht.

De betrokkenheid van gemeenteraadsleden

- Gemeenteraadsleden worden al vroeg betrokken bij processen door middel van de inspraakprocedure. Voordat er een besluit wordt genomen, wordt er langsgedaan bij de gemeenteraden. De taken staan in de GR Holland Rijnland, dit zijn eigenlijk al gelijk de kaders. Hierdoor hoeven gemeenteraden niet echt meer kaders te stellen.
- De verzendtermijn van stukken is heel belangrijk. Holland Rijnland hanteert een strenge termijn van drie weken in praktijk, volgens de GR Holland Rijnland hoeven dit er maar twee te

²³ Meerburg 2009, p.4.



zijn. Op deze manier doet Holland Rijnland meer dan dat eigenlijk moet en dit staat goed tegenover de gemeenteraadsleden. De termijn van twee weken wordt alleen als absoluut minimum gehanteerd.

- Besluitvorming duurt vaak erg lang. Het zorgt wel voor extra zorgvuldigheid.
- Binnen Holland Rijnland wordt er één keer per jaar een regiocongres voor gemeenteraadsleden georganiseerd, dit versterkt de betrokkenheid.

Oplossing om gemeenteraden te betrekken in de voorfase

De heer Verschuure had de volgende suggesties om gemeenteraadsleden eerder te betrekken bij de besluitvorming:

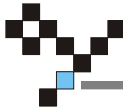
- Onderwerpen van portefeuillehoudersoverleggen moeten worden behandeld in een regiocommissie in de gemeente. De gemeente moet hiervoor de vergadercyclus openbreken²⁴. In het overleg kan de gemeenteraad zijn mening meegeven aan de wethouder die naar het overleg gaat. Na het portefeuillehoudersoverleg doet de wethouder verslag bij de gemeenteraadsleden. Dit is een soort van voorbespreking voordat het algemeen bestuur naar eventuele besluiten van het de wethouders zal gaan kijken.
- De gemeenteraadsleden kunnen vervolgens een amendement of motie indienen indien ze het er niet mee eens zijn. Het is wel handig dat de gemeenteraadsleden eerst even gaat 'shoppen' bij andere gemeenten hiervoor, dit zorgt er ook voor dat andere gemeenten verplicht zijn naar het voorstel te kijken en ze niet later kunnen zeggen het niet gezien te hebben.
- Gemeenteraadsleden kunnen ook zelf iets doen om invloed te vergroten via griffies. Dit kan bijvoorbeeld inhouden het zelf vragen om informatie als gemeenteraadsleden het gevoel hebben iets te missen.

De heer Verschuure gelooft zelf niet echt in vastlegging hiervan in een GR. Het is vooral een kwestie van willen van de partijen. Partijen moeten bewogen worden om te blijven praten, hierdoor wordt ook voorkomen dat partijen willen stoppen met samenwerken. Veel zaken zijn niet afdwingbaar, wel gaat er enige binding uit van een GR. Dus een aantal zaken duidelijk vastleggen kan wel.

5.4 Conclusie deelvraag 5

Holland Rijnland is een samenwerkingsverband in de regio Leiden. Er wordt samengewerkt op basis van de WGR in de vorm van een openbaar lichaam. Holland Rijnland is qua werkwijze vergelijkbaar met Gooi en Vechtstreek. Wel is de samenwerking wat meer vrijwillig: een gemeente mag ervoor kiezen om op een bepaald onderdeel niet mee te doen. Er wordt samengewerkt met als basis de GR Holland Rijnland, hierin is onder andere opgenomen dat plannen van het dagelijks bestuur worden toegezonden aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. De gemeenteraden hebben vervolgens twaalf weken de tijd om te reageren. De betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij de samenwerking is niet altijd even groot. Holland Rijnland probeert de gemeenteraadsleden te betrekken door middel van nieuwsbrieven en een regiocongres. Er is een werkgroep geweest die aanbevelingen heeft gedaan om onder andere de betrokkenheid van gemeenteraadsleden te vergroten, bijvoorbeeld door het instellen van een regiocoördinator en griffier of commissie die ervoor zorgen dat gemeenteraadsleden agendapunten kunnen voorbespreken en voorbereiden. Bij Holland Rijnland is in het kader van dit onderzoek een interview gehouden met de manager bestuur en managementondersteuning. Hij gaf aan dat gemeenteraden al vroeg worden betrokken bij besluitvormingsprocessen door de zogenaamde inspraakprocedure. Zijn idee was verder dat de gemeenteraden beter betrokken konden worden door het voorbespreken van de onderwerpen van portefeuillehoudersoverleggen in eigen gemeente. Zelfbinding is volgens de geïnterviewde belangrijker dan alles maar vast willen leggen.

²⁴ Het openbreken van de vergadercyclus houdt in: doorbreking van het normale patroon van vergaderingen binnen de gemeente op elke dinsdag van de week. Eén keer per maand vervalt de 'normale' vergadering binnen de gemeente om een vergadering te hebben over de regio. De cyclus verandert hierdoor dus.



6. Hoe heeft samenwerkingsverband regio Stedendriehoek de betrokkenheid en rol van gemeenteraadsleden geregeld?

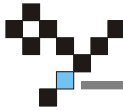
Regio Stedendriehoek is een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten rondom Apeldoorn en Deventer, de huidige vorm van de regio Stedendriehoek bestaat sinds 2005. Het is een regio Light, een lichte samenwerking. Zaken worden alleen gezamenlijk opgepakt als er echte meerwaarde te verwachten valt. Het ondersteunend bureau is klein. In dit hoofdstuk zal worden bekeken wat de rol is van gemeenteraadsleden bij regio Stedendriehoek. Eerst zal worden gekeken naar de GR, hierna naar relevante publicaties en tot slot naar de praktijk binnen dit samenwerkingsverband.

6.1 De gemeenschappelijke regeling en het organogram

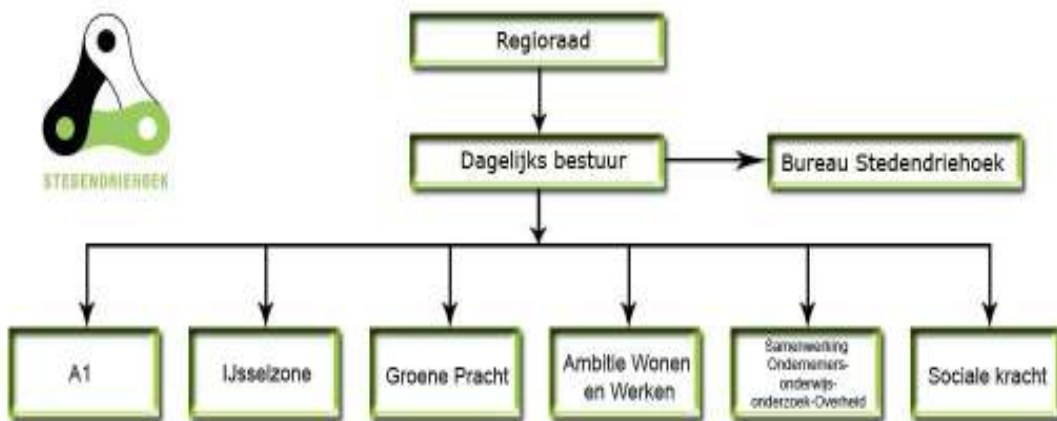
Tabel 5 geeft de relevante punten van de gemeenschappelijke regeling van regio Stedendriehoek (verder GR Regio Stedendriehoek)weer.

Tabel 5 Relevante artikelen uit de GR Regio Stedendriehoek

Artikel	Inhoud
1 lid 1 sub e	De regioraad is het algemeen bestuur.
2 lid 1	Regio Stedendriehoek is een openbaar lichaam.
8 lid 1	De raad van iedere gemeente wijst uit zijn midden en uit de wethouders twee personen aan als lid van de regioraad.
8 lid 4	De stemverhouding is aangepast op het aantal inwoners van de gemeenten.
14	Iedere deelnemende gemeente vaardigt één lid af naar het dagelijks bestuur.
27 lid 1	Leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording schuldig aan de regioraad
28	De regioraad verstrekt inlichtingen aan de gemeenteraden.
35 lid 1	Bij de ontwerp-begroting wordt een programma van voorgenomen werkzaamheden gevoegd. De ontwerp-begroting wordt gebaseerd op voortzetting van bestaand beleid.
35 lid 6	Van de vaststelling en de goedkeuring van de begroting doet het dagelijks bestuur mededeling aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.



Figuur 9, een organogram van de website van regio Stedendriehoek, geeft de opbouw van het samenwerkingsverband weer.



25

Figuur 9 Organogram regio Stedendriehoek

6.2 Publicaties

De Vereniging van Nederlandse gemeenten

Uit het eerder genoemde rapport van de Vereniging van Nederlandse gemeenten²⁶ blijkt dat er binnen de regio Stedendriehoek veel aandacht is voor de betrokkenheid van de gemeenteraden. Verder wordt alles wat lokaal, binnen de gemeente, geregeld kan worden lokaal geregeld. Samengewerkt wordt er alleen als dit meerwaarde oplevert.

Handleiding besluitvorming

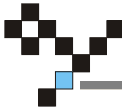
Op de website van regio Stedendriehoek staat een handleiding genaamd *Regionale samenwerking & Besluitvormingsproces raden*. In deze handleiding staat precies beschreven hoe de besluitvorming loopt binnen dit samenwerkingsverband.

Besluitvorming is in handen van de gemeenteraden. In de regioraad bevinden zich alleen leden van het college van burgemeester en wethouders. Besluitvorming gaat als volgt:

- I *De gemeenteraden worden vanaf de start – dat wil zeggen vanaf het besluit om gezamenlijk beleid te maken – tot het einde (eenduidige besluiten van de raden) actief in staat gesteld hun rol te spelen.*
- II *Bureau Stedendriehoek coördineert het aanbieden van stukken door de colleges en zorgt voor uniforme aanbiedingsbrieven inclusief een behandeladvies.*
- III *De respectievelijke colleges zijn verantwoording verschuldigd aan de eigen gemeenteraad. Dat wil zeggen dat de colleges verantwoordelijk zijn voor het (tijdig) aanbieden van stukken aan de eigen gemeenteraad en voor het (gevraagd en ongevraagd) informeren van de eigen raad.*
- IV *De behandelwijze van stukken wordt vooraf afgestemd en is in beginsel en op hoofdlijnen bij alle gemeenteraden gelijk. Dit is een taak van de griffiers.*
- V *Een beleidsnota wordt in minimaal twee ronden door de raad behandeld:*
 - *In de eerste ronde hebben de raden de gelegenheid om het beleid te sturen met een motie;*
 - *In de tweede ronde wordt gestemd, onder het gentleman's agreement*

²⁵ 'De bestuurlijke bezetting van de regio Stedendriehoek' <www.regiostedendriehoek.nl>.

²⁶ Palstra 2010, p.96.



dat er geen amendementen meer worden ingediend. Neemt een van de raden toch een amendement aan (dat is en blijft een bevoegdheid), dan is de gezamenlijke besluitvorming niet gelukt. Dat is dan een politiek feit.

Op bovenstaande wijze is geregeld dat de raden in een eerder stadium en in meerdere rondes de gelegenheid hebben sturend op te treden.²⁷ De uitgebreide beschrijving van het proces is bij dit onderzoeksrapport toegevoegd als bijlage 6.

6.3 De praktijk

Op 14 april 2011 is, in het kader van dit onderzoek, een interview gehouden met mevrouw Veenbergen en de heer Harpenslager van regio Stedendriehoek. Mevrouw Veenbergen is secretaris en de heer Harpenslager senior beleidsmedewerker bij regio Stedendriehoek. Het interview kan worden opgesplitst in drie delen: algemene informatie over regio Stedendriehoek, informatie over de rol van gemeenteraadsleden binnen regio Stedendriehoek en informatie over de noodzaak van vastleggen (of het gebrek hieraan).

Het volledig uitgewerkte interview is aan dit onderzoeksrapport toegevoegd als bijlage 3.

Algemene informatie

- Regio Stedendriehoek is een vrij nieuw samenwerkingsverband.
- Het samenwerkingsverband is light, er is een klein ondersteunend bureau.
- Er is een regioraad bestaande uit enkel collegeleden. Dit zorgt voor een scheiding tussen gemeenteraads –en collegeleden.

De betrokkenheid van gemeenteraadsleden

- Alle besluitvorming ligt in handen van de gemeenteraden, zij kunnen niet gepasseerd worden.
- Er worden bijeenkomsten georganiseerd.
- Goed overleg tussen griffiers van gemeenten is essentieel voor de betrokkenheid van de gemeenteraden.

De noodzaak van vastleggen

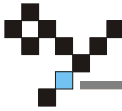
De mening van geïnterviewden omtrent vastlegging is als volgt:

- Alleen formele zaken moeten worden vastgelegd.
- Er is geen meerwaarde in het opnemen van termijnen en startdocumenten binnen een GR.
- Zaken (randvoorwaarden) moeten goed worden geregeld, dat is veel belangrijker dan vastleggen.
- De taak van gemeenteraadsleden staat al in de GW. Dit opnieuw vermelden in een GR is overbodig.

6.4 Conclusie deelvraag 6

Regio Stedendriehoek is een samenwerkingsverband van onder andere Apeldoorn en Deventer. Het is een zogenaamde regio Light, een lichte samenwerking met een klein ondersteunend bureau. Alles wat individueel geregeld kan worden wordt individueel geregeld. Alle gemeenteraadsleden zijn erg betrokken bij de regio, omdat alle besluitvorming langs alle gemeenteraden moet. Om het proces goed te laten verlopen is er een handleiding: *Regionale samenwerking & Besluitvormingsproces raden*, waarin de procedure rondom besluitvorming wordt beschreven. Het is geen hele gedetailleerde handleiding, maar de handleiding geeft de grote lijnen aan. In het kader van het onderzoek is er een interview gehouden met een secretaris en een senior beleidsmedewerker bij regio Stedendriehoek. Zij gaven aan dat de regioraad bij het samenwerkingsverband alleen bestaat uit collegeleden. Dit zorgt voor een scheiding tussen gemeenteraadsleden en collegeleden. Alle besluitvorming ligt in handen van de gemeenteraden, dus de gemeenteraden worden niet 'gepasseerd'. Het goed regelen van randvoorwaarden is volgens geïnterviewden beter dan alles vastleggen in een GR.

²⁷ 'Handleiding Regionale Samenwerking & Besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.



7. Hoe heeft samenwerkingsverband regio Noordoost Brabant de betrokkenheid en rol van gemeenteraadsleden geregeld?

Regio Noordoost Brabant is een nieuw samenwerkingsverband tussen een groot aantal gemeenten binnen de regio Noordoost Brabant. Het doel van dit samenwerkingsverband is om de economische kracht van de regio te bundelen. Volgens de website steunt de regionale samenwerking op een lichte overlegstructuur, die aansluit bij bestaande vormen van regionaal overleg.²⁸ In dit hoofdstuk zal worden bekeken hoe deze regio gemeenteraadsleden betreft bij de regio. Hiervoor zal eerst worden gekeken naar de basis van de samenwerking, het convenant en de intentieverklaring, vervolgens naar relevante publicaties en tot slot naar de praktijk.

7.1 Geen gemeenschappelijke regeling

Samenwerkingsverband regio Noordoost Brabant heeft geen GR. Wel zijn er een aantal afspraken vastgelegd in andere documenten. Er wordt gewerkt op basis van een convenant en een intentieverklaring. In de intentieverklaring van 4 juni 2009 wordt de gemeenteraad genoemd in één van de overwegingen: *de gemeenten moeten zelf vorm geven aan de samenwerking en moeten op lokaal niveau gemeenteraden en derden hierover informeren.*²⁹ Verder is de leiding van de samenwerking in handen van een Ambtelijk Regieteam, die zorgt voor aansturing.³⁰

7.2 Publicaties

PowerPoint presentatie 'Organisatie intergemeentelijke samenwerking Brabant Noordoost'

Op 19 januari 2011 heeft de heer Hoefnagel een PowerPoint presentatie gehouden bij Gooi en Vechtstreek over de samenwerking binnen Brabant Noordoost. Uit de via e-mail toegestuurde presentatie kwamen de volgende punten naar voren:

- De samenwerking bij regio Noordoost Brabant is gebaseerd op een convenant. De aspecten van een convenant zijn dat er sprake is van een lichte structuur op basis van een intentieverklaring (dit is geen constructie die terug te vinden is in de WGR). Er is sprake van vrijwilligheid, maar geen vrijblijvendheid. Het convenant moet worden uitgewerkt in concrete projecten.
- Binnen de regio Noordoost Brabant zijn er verschillende gemeenschappelijke regelingen (in het interview van paragraaf 7.3 zal blijken dat deze gemeenschappelijke regelingen verder los staan van dit samenwerkingsverband). De instrumenten van de gemeenteraden hierbij zijn de 'gewone' instrumenten uit de WGR, zoals de informatie en verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraden.

De presentatie ging verder vooral over alle samenwerkingsverbanden binnen de regio. Deze vallen verder niet binnen het samenwerkingsverband regio Noordoost Brabant en zullen verder dan ook niet behandeld worden.

7.3 De praktijk

Op 30 maart 2011 is er, in het kader van dit onderzoek, een interview gehouden met de programmamanager van regio Noordoost Brabant, mevrouw van Hout. Het interview kan worden opgesplitst in twee delen: algemene informatie en informatie over de rol van gemeenteraadsleden binnen het samenwerkingsverband van regio Noordoost Brabant

Het volledig uitgewerkte interview is aan dit onderzoeksrapport toegevoegd als bijlage 4.

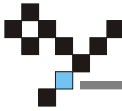
Algemene informatie

- Het samenwerkingsverband is ontstaan door drie redenen: ten eerste het creëren van schaalvoordeel. Ten tweede zijn hogere overheden minder snel bereid om zaken te doen met individuele gemeenten, samenwerken geeft hierdoor een gunstigere positie. Ten derde zijn er vraagstukken bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening die niet ophouden bij de gemeentegrenzen.

²⁸ 'Regionale samenwerking' <www.noordoostbrabant.eu/Regionalesamenwerking.htm>.

²⁹ Intentieverklaring Noordoost Brabant 4 juni 2009

³⁰ 'Ambtelijk Regieteam' <www.noordoostbrabant.eu/AmbtelijkeRegieteam.htm>



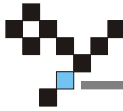
- Er is gekozen voor samenwerking op basis van een convenant, omdat een andere (zwaardere) samenwerking eerder geen succes is geweest.
- De twee uitgangspunten van regio Noordoost Brabant zijn: vederlicht, maar doe-gericht en vrijwilligheid, maar niet vrijblijvendheid.
- De burgemeesters van de deelnemende gemeenten mogen geheel zelfstandig beslissingen nemen. In praktijk overleggen burgemeesters eerst met wethouders.
- Er is geen GR die hoort bij het samenwerkingsverband. In de regio zelf zijn wel een aantal samenwerkingsverbanden met gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld op het gebied van collectief vervoer en ambulancediensten, maar deze staan los van regio Noordoost Brabant als samenwerkingsverband.
- Regio Noordoost Brabant bestaat uit een Bestuurlijke Regiogroep. De enige vastlegging die de regio heeft is een convenant en intentieverklaring. Afspraken worden alleen gemaakt op strategisch niveau. In het kader van lichtvoetige samenwerking is dit prima. In het convenant wordt niet inhoudelijk op zaken ingegaan, want de regio heeft geen uitvoerende taken.

De betrokkenheid van gemeenteraadsleden

- De gemeenteraad heeft als taak het stellen van kaders, dit is niet vastgelegd. Hoe vervolgens wordt geopereerd is aan het college. De gemeenteraad hoeft hier niets van te vinden.
- Besluiten worden genomen door de regiegroep (in deze groep zitten de burgemeesters). Vaak wordt wel overlegd in het college. De gemeenteraden zijn hier niet bij betrokken.
- In de toekomst zal het zo zijn dat gemeenteraden alleen moeten worden betrokken indien in het kaderstellend domein iets gebeurt. De gemeente zelf moet kijken of het binnen de kaders past, mocht dit niet zo zijn dan kunnen ze zelfstandig naar de gemeenteraad gaan. Dit is tot nu toe nog niet gebeurd.
- Mevrouw van Hout probeert de gemeenteraden te betrekken bij de regio. Zo gaat ze in de eerste helft van 2011 naar gemeenteraadsvergaderingen en heeft ze soms één-op-één contact met de gemeenteraadsleden. Verder zijn er informatiebijeenkomsten. Ze vindt het zelf belangrijk om dit te doen, er is geen verplichting hiertoe. Dit soort dingen hoeven niet formeel ingekaderd te worden, het moet wel geregeld en georganiseerd worden. Het is wel belangrijk dat gemeenteraadsleden geïnformeerd worden, omdat ook zij verantwoording af moeten leggen. Veel besluiten van de regio vallen binnen het mandaat dat het college van B&W heeft gekregen. Alleen besluiten die hier niet onder vallen hoeven langs de gemeenteraden te gaan.
- Verder is er heel veel samenwerking binnen de regio, dat blijkt ook al uit de vele losse gemeenschappelijke regelingen, hierdoor kan de gemeenteraad niet overal bij zijn. De gemeenteraad moet bij aanvang van een coalitieperiode aangeven wat zij belangrijk vindt. Veel besluiten zijn een individuele inhoudelijke afweging van de deelnemende gemeenten.
- De rol van de gemeenteraden precies vastleggen creëert een soort schijndemocratie. Het is verstandig om een aantal zaken wel op papier te zetten. Lichtvoetige samenwerking is het beste in deze tijd. De overheid blijft teveel hangen in bestuurslagen. Communicatie met de gemeenteraden is soms wel erg belangrijk.

7.4 Conclusie hoofdstuk 7

Samenwerkingsverband Noordoost Brabant is een recent gestarte samenwerking tussen een groot aantal gemeenten in de regio noordoost Brabant. De samenwerking is niet gebaseerd op de WGR, de opbouw is dus ook niet hierop gebaseerd, er is alleen een Ambtelijk Regieteam. De samenwerking is gebaseerd op een convenant en een intentieverklaring. De gemeenteraad wordt niet echt betrokken bij regio Noordoost Brabant. De gemeenteraad stelt alleen de kaders, hierna moet hij het aan het college van B&W overlaten. Alleen als de kaders worden overschreden dan wordt er opnieuw naar de gemeenteraden gegaan. Uit een interview met de programmamanager van regio Noordoost Brabant, gehouden in het kader van dit onderzoek, bleek dat de burgemeesters in principe alle besluiten mogen nemen in het samenwerkingsverband. Dit doen zij in de praktijk echter niet, ze overleggen wel eerst met de wethouders. Geïnterviewde probeert de gemeenteraad, ondanks het feit dat de gemeenteraad alleen de kaders stelt, wel te betrekken bij de regio. Lichtvoetige samenwerking is volgens geïnterviewde meer van deze tijd dan alles maar vast willen leggen in een regeling.



8. Is er binnen de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek of regio Noordoost Brabant een oplossing gevonden om de rol van gemeenteraadsleden te versterken die ook zou kunnen passen bij gewest Gooi en Vechtstreek?

Tussen de GR van de Drechtsteden, Holland Rijnland, regio Stedendriehoek en de GR van Gooi en Vechtstreek zijn geen hele grote verschillen te ontdekken. Er zijn bij deze drie samenwerkingsverbanden nergens specifieke artikelen opgenomen waardoor de rol van gemeenteraadsleden wordt versterkt. Hierdoor is het niet mogelijk om één of meer artikelen van deze drie andere samenwerkingsverbanden op te nemen in de GR van Gooi en Vechtstreek. Regio Noordoost Brabant heeft geen GR, dus hier valt ook geen artikel uit over te nemen. In dit hoofdstuk zal daarom worden gekeken of er uit de interviews of andere informatie van de vier samenwerkingsverbanden ideeën naar voren zijn gekomen, om de betrokkenheid van gemeenteraadsleden te vergroten, die eventueel in de GR van Gooi en Vechtstreek opgenomen kunnen worden. Eerst zal per samenwerkingsverband nog even kort worden geschetst wat de oplossingen en ideeën zijn om de rol en positie van gemeenteraadsleden te versterken bij de verschillende samenwerkingsverbanden. Vervolgens zal worden gekeken of die oplossingen en ideeën ook zouden kunnen passen bij Gooi en Vechtstreek en of deze eventueel in de GR van Gooi en Vechtstreek kunnen worden opgenomen.

8.1 De Drechtsteden

8.1.1 Oplossingen en ideeën

Uit het interview en de overige informatie van de Drechtsteden blijkt dat gemeenteraadsleden nauw worden betrokken bij het samenwerkingsverband. Een voorbeeld: bij het meerjarenprogramma, wordt er een brief verzonden aan de gemeenteraden met hierin een verzoek om opdrachtverlening aan het bestuur. De gemeenteraden moeten vervolgens aangeven wat zij als prioriteit zien voor de komende jaren. Nadat de gemeenteraden de prioriteiten hebben aangegeven gaat het bestuur hiermee aan de slag. Verder is er afvaardiging op basis van fracties, gemeenteraadsleden kijken hierdoor vaak vooral naar het belang van de fractie in plaats van het belang van de eigen gemeente. Ook wordt er één keer per maand een Drechtstedendinsdag georganiseerd voor gemeenteraadsleden. Tot slot stemmen collegeleden niet in het algemeen bestuur, waardoor alleen gemeenteraadsleden in praktijk stemrecht hebben. Dit is een onderlinge afspraak, deze staat niet vermeldt in de GR Drechtsteden, omdat dit volgens de WGR niet mag.

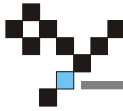
8.1.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?

Veel van de bovenstaande zaken horen niet in een GR te worden opgenomen. Een GR is vooral bedoeld voor de hoofdlijnen. Het invoeren van een soort maandelijks ontmoeting tussen gemeenteraadsleden is niet verkeerd, maar dit is niet iets dat wettelijk geregeld hoort te worden. Het feit dat de gemeenteraden kaders moeten aangeven binnen de Drechtsteden alvorens het bestuur iets onderneemt is wel een goed punt. Alleen is het meerjarenprogramma niet wettelijk geregeld dus is het lastig om hier iets over op te nemen in de GR van Gooi en Vechtstreek. De stemverhouding, het feit dat collegeleden niet stemmen, kan niet in de GR van Gooi en Vechtstreek worden opgenomen (mocht dit al gewild worden binnen Gooi en Vechtstreek). Volgens de WGR mag namelijk ieder lid van het algemeen bestuur stemmen. Hier een wijziging in aanbrengen kan alleen via een onderlinge afspraak. De vraag is ook of het veranderen van stemverhoudingen de rol van alle gemeenteraadsleden echt zou verbeteren, want er zou alsnog maar een klein aantal van het totale aantal gemeenteraadsleden kunnen stemmen, alleen de afgevaardigden in het algemeen bestuur. De afvaardiging op basis van fracties verandert de hele opbouw van het algemeen bestuur. Dit is puur alleen om de betrokkenheid te vergroten een te grote stap. Er is bij de Drechtsteden geen oplossing gevonden die past bij Gooi en Vechtstreek.

8.2 Holland Rijnland

8.2.1 Oplossingen en ideeën

Holland Rijnland zorgt ervoor dat gemeenteraadsleden altijd de agenda krijgen van portefeuillehoudersoverleggen. Zo weten zij wat daar speelt en worden ze niet verrast door



onderwerpen. Verder hebben zij een zogenaamde inspraakprocedure: voor het nemen van een beslissing wordt bij de gemeenteraden langsgedaan. Holland Rijnland organiseert verder één keer per jaar een regiocongres voor gemeenteraadsleden. Los hiervan hanteert Holland Rijnland een strenge verzendtermijn. Stukken moeten absoluut op tijd bij de gemeenteraden zijn. Dit staat overigens wel vermeldt in de GR van Holland Rijnland, maar Holland Rijnland probeert hier altijd nog een schepje bovenop te doen. Bijvoorbeeld door de stukken één week eerder verzenden, dan volgens de regeling verplicht is.

8.2.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?

Het tijdig versturen van de agenda van portefeuillehoudersoverleggen aan gemeenteraadsleden is een prima middel om de betrokkenheid te vergroten. Dit geldt ook voor het regiocongres, Het is alleen allebei niet iets dat in een GR hoort te worden opgenomen. De inspraakprocedure zou wel kunnen worden opgenomen in de GR van Gooi en Vechtstreek. Dit is de procedure voorafgaand aan beslissingen en dit kan bijvoorbeeld voor de begroting worden vermeldt in de GR van Gooi en Vechtstreek. Het wijzigen of opnemen van de verzendtermijn van stukken is voor Gooi en Vechtstreek niet heel essentieel voor vergroting van de betrokkenheid, aangezien de verzendtermijn niet de essentie van het probleem bij Gooi en Vechtstreek is. Het opnemen van een termijn waarop gemeenteraadsleden bepaalde stukken te zien krijgen is wel een optie. Zo kan de termijn waarop gemeenteraadsleden de begroting kunnen inzien op een eerdere datum worden gesteld dan een paar weken voor de vaststelling. Dit is dus wel een idee voor Gooi en Vechtstreek.

8.3 Regio Stedendriehoek

8.3.1 Oplossingen en ideeën

Binnen de regio Stedendriehoek vindt er veel communicatie plaats met gemeenteraadsleden. Dit is ook noodzakelijk, alle besluitvorming binnen de regio is namelijk in handen van de gemeenteraden gebleven. De gemeenteraden stellen kaders en nemen besluiten. Om de betrokkenheid verder te vergroten worden er bijeenkomsten georganiseerd. Los hiervan gaat het dagelijks bestuur één keer per twee jaar langs bij de gemeenteraden. Tot slot heeft regio Stedendriehoek een document waarin het besluitvormingsproces van de gemeenteraden exact beschreven staat³¹. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit document een grote lijn is, besluitvorming blijft maatwerk.

8.3.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?

De eerste paar oplossingen, het organiseren van bijeenkomsten en het langsgaan bij de gemeenteraden door het gemeentebestuur, zijn communicatiemiddelen. Dit hoeft niet te worden vermeldt in een GR. Het hebben van een document waarin het besluitvormingsproces staat beschreven is wel erg nuttig. Het is niet iets dat direct opgenomen zou moeten worden in de GR van Gooi en Vechtstreek, maar het zou wel kunnen worden genoemd, bijvoorbeeld in de toelichting van de regeling. De andere oplossing van regio Stedendriehoek, alle besluitvorming houden bij de gemeenteraden, tast de structuur van Gooi en Vechtstreek aan en maakt procedures veel langer. Dit is geen passende oplossing.

8.4 Regio Noordoost Brabant

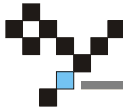
8.4.1 Oplossingen en ideeën

Binnen dit samenwerkingsverband stellen de gemeenteraden de kaders. Alleen indien wordt afgeweken van de kaders dan wordt de gemeenteraad opnieuw benaderd. Er worden wel activiteiten georganiseerd om gemeenteraadsleden bij de regio te betrekken. Besluiten mogen door de regiegroep met hierin burgemeesters worden genomen, gemeenteraadsleden hoeven hier niet bij te worden betrokken.

8.4.2 Zit er een oplossing voor Gooi en Vechtstreek bij?

De oplossing van regio Noordoost Brabant is niet passend bij Gooi en Vechtstreek. Doordat gemeenteraden echt alleen maar (in het begin) kaders stellen, ontstaat er nog meer afstand. De

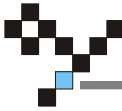
³¹ 'Handleiding Regionale Samenwerking & besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.



gemeenteraden zouden op deze manier zich helemaal niet meer betrokken gaan voelen bij de regio. Ze zouden alleen aan het begin dan nog maar aan hoeven te geven wat ze belangrijk vinden. Dit maakt de afstand alleen maar groter.

8.5 Conclusie deelvraag 8

In de GR van drie samenwerkingsverbanden, de Drechtsteden, Holland Rijnland en regio Stedendriehoek is geen oplossing gevonden om de rol van gemeenteraadsleden te versterken binnen de samenwerking. Regio Noordoost Brabant heeft geen GR dus hier is ook geen bruikbaar artikel voor de GR van Gooi en Vechtstreek te vinden. Uit de interviews blijkt dat communicatie meestal het belangrijkste middel is om gemeenteraadsleden van deelnemende gemeenten te betrekken bij de samenwerkingsverbanden. Toch hebben sommige samenwerkingsverbanden wel goede ideeën over zaken die vastgelegd kunnen worden. Bij Holland Rijnland werd er gesproken over het opnemen van een voorfase voorafgaand aan beslissingen, dit is iets wat eventueel in een GR van Gooi en Vechtstreek opgenomen zou kunnen worden. Het zou bijvoorbeeld bij de begroting kunnen worden gebruikt. Vastgelegd kan dan worden wanneer gemeenteraden bepaalde stukken te zien krijgen. Verder heeft regio Stedendriehoek heeft een document op de website staan met hierin het besluitvormingsproces raden, een document wat globaal aangeeft wat de rol van de gemeenteraad is in een proces. Dit is voor Gooi en Vechtstreek handig, niet om op te nemen in de GR Gooi en Vechtstreek, maar wel om het proces zo wat helderder te hebben bijvoorbeeld op de website.



9. Welke oplossing is het meest geschikt voor het gewest Gooi en Vechtstreek en hoe werkt dit in de praktijk?

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken welke oplossingen andere samenwerkingsverbanden hebben gevonden om de rol van gemeenteraadsleden te versterken. In dit hoofdstuk zal worden beschreven welke oplossing het meest geschikt is voor Gooi en Vechtstreek en hoe deze oplossing er in praktijk uit kan komen te zien.

9.1 Welke oplossing is het meest geschikt?

De voorfase van de begroting

In hoofdstuk 8 is gebleken dat het nuttig is om binnen een GR iets op te nemen over de fase die voorafgaand aan een beslissing. Een idee wat geschikt is hierbij is het opnemen van een bepaling die precies vastlegt wanneer gemeenteraadsleden stukken ontvangen en hierover hun mening kunnen geven. Aangezien de vaststelling van de begroting een belangrijke taak is binnen Gooi en Vechtstreek is het van belang dat de rol van gemeenteraadsleden hierbij wordt versterkt. De eerste oplossing die geschikt is, is dus het opnemen van een bepaling in de GR van Gooi en Vechtstreek met hierin de voorfase van de vaststelling van de begroting. De rol van gemeenteraadsleden wordt versterkt indien zij niet pas zes weken voordat het ontwerp aan het algemeen bestuur wordt aangeboden de begroting te zien krijgen³², maar indien zij eerder al de kaders te zien hebben gekregen. Hiermee wordt de rol van de gemeenteraadsleden echt versterkt, aangezien de kaders minder definitief zijn dan het uiteindelijke ontwerp wat in zij nu in mei toegestuurd krijgen, 6 weken voor de vaststelling op 1 juli.

De voorfase van het meerjarenprogramma

Hetzelfde als wat voor de begroting geldt zou kunnen gelden voor het meerjarenprogramma. Ook hierbij zou in de GR Gooi en Vechtstreek kunnen worden vastgelegd wanneer de gemeenteraadsleden de stukken te zien krijgen. Het probleem hierbij is echter dat het meerjarenprogramma nu helemaal niet benoemd wordt in de GR van Gooi en Vechtstreek. De reden hiervoor is dat een meerjarenprogramma alleen de grote lijnen voor de komende jaren aangeeft en er sprake is van een zekere mate van flexibiliteit. Wijzigingen kunnen makkelijker worden doorgevoerd dan wijzigingen in bijvoorbeeld de begroting. Het is van belang de mogelijkheid voor wijzigingen open te houden voor eventuele onvoorziene omstandigheden. Het echt gaan benoemen van het meerjarenprogramma in de GR van Gooi en Vechtstreek is dus niet wenselijk. Mocht het zo zijn dat het in de toekomst wel wenselijk wordt om de procedure rondom het meerjarenprogramma vast te leggen in de GR van Gooi en Vechtstreek, dan is het van belang om ook hierbij aan te geven wanneer de gemeenteraden de kaders kunnen inzien en op deze manier hun zienswijze kunnen geven.

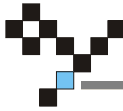
Oplossingen die niet in de GR van Gooi en Vechtstreek horen

Er zijn tijdens de interviews en het literatuur –en bronnenonderzoek ook nog zaken naar boven gekomen die nuttig zijn voor Gooi en Vechtstreek, maar die niet passen in een GR. Het door regio Stedendriehoek bedachte document met hierin het besluitvormingsproces van de gemeenteraden (zie bijlage 6 bij dit onderzoeksrapport) is erg nuttig. Door het opstellen van zo een document, wordt de rol van gemeenteraadsleden helder weergegeven en is het voor een ieder duidelijk wat de rol is van de gemeenteraden bij verschillende regionale beleidsontwikkelingsprocessen. Gooi en Vechtstreek kan het document van regio Stedendriehoek gebruiken als basis en deze vervolgens aanpassen, indien nodig, aan de processen binnen Gooi en Vechtstreek. Het document kan vervolgens op de website worden geplaatst zodat het voor iedereen duidelijk terug te vinden is.

Een tweede idee is niet terug te vinden in de interviews, maar is een idee dat naar boven kwam tijdens de zoektocht naar de formulering voor het artikel over de voorfase van de begroting. Het gaat hierbij om een implementatieplan voor de nieuwe werkwijze van gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Ferwerderadiel³³. In dit plan staat een schema met hierin duidelijke termijnen voor de

³² Artikel 68 lid 3 van de GR Gooi en Vechtstreek.

³³ 'Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen 2010', p. 7.



begrotingscyclus. Het opnemen van al die onderdelen in de GR van Gooi en Vechtstreek is te gedetailleerd, maar het plan op zich is heel bruikbaar om als richtlijn te gebruiken. Het onderdeel van het plan met hierin alle termijnen en wat wanneer gedaan dient te worden is bij dit onderzoeksrapport bijgevoegd als bijlage 5. De richtlijnen kunnen worden vergeleken met de termijnen die binnen Gooi en Vechtstreek worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting en kunnen vervolgens eventueel worden aangepast. Het is een goed idee voor Gooi en Vechtstreek om de (aangepaste) richtlijn vervolgens op de website te plaatsen zodat deze voor iedereen zichtbaar is. Deze richtlijn kan ook worden gezien als een soort standaarddocument met hierin namelijk de 'standaardprocedure' bij de begroting.

In beide gevallen kan er dus een standaarddocument worden opgesteld. Het grote voordeel van zo een document is dat het makkelijk kan worden aangepast indien er zich wijzigingen voordoen. Dit proces is veel korter dan wijzigingen aanbrengen in de GR van Gooi en Vechtstreek zelf.

9.2 Uitwerking in de praktijk

In paragraaf 1 van deze deelvraag zijn drie oplossingen genoemd om de rol van de gemeenteraadsleden te versterken bij onder andere de besluitvorming rondom de begroting. In deze paragraaf zal worden geschetst hoe deze oplossingen er in de praktijk uit zouden moeten komen te zien.

9.2.1 Aanpassing gemeenschappelijke regeling

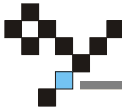
In paragraaf 9.1 is de vastgesteld dat het een goed idee is om de voorfase van de begroting en de rol van gemeenteraadsleden hierbij vast te leggen in een artikel in de GR van Gooi en Vechtstreek. In de huidige GR van Gooi en Vechtstreek gaat artikel 68 over de begroting. In lid 3 van dit artikel is bepaald dat het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting toezendt aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, dit dient uiterlijk 6 weken voor aanbidding aan het algemeen bestuur te gebeuren. Voor de gemeenteraadsleden is de begroting dan nieuw, ze hebben een korte termijn om hem te bekijken en om te reageren. In artikel 68 van de GR van Gooi en Vechtstreek moet een lid worden toegevoegd om de rol van gemeenteraadsleden te versterken, zodat zij de kaders van de begroting eerder kunnen inzien. De gemeente Ferwerderadiel heeft in juli 2010 het eerder genoemde document, *Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen*, uitgebracht. In dit document staat een bepaling die erg geschikt is voor Gooi en Vechtstreek. Deze bepaling is de volgende:

Op 1 februari: verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en afschrift aan de raad.³⁴

De datum, 1 februari, is voor Gooi en Vechtstreek ook een goede termijn. De kaderbrief wordt rond oktober of november van het vorige jaar besproken door de wethouders. Het dagelijks bestuur reageert hier vervolgens in december op (zie hiervoor deelvraag 2). Maart of april het jaar erop start de officiële procedure uit de GR Gooi en Vechtstreek of de WGR. Tussen deze twee periodes is het goed mogelijk om de kaders te sturen naar de gemeenteraden, zodat deze op tijd ingelicht zijn. Na februari is er nog genoeg tijd om eventuele wijzigingen door te voeren, aangezien de begroting pas op 1 juli hoeft te worden vastgesteld.

Er is één ding dat opvalt aan de bepaling van de gemeente Ferwerderadiel en dat is dat de kaders van de begroting ook worden verzonden aan het college. Hiervoor is een simpele verklaring: het is van belang dat ook het college de kaders krijgt, doordat er binnen de WGR geen directe scheiding is tussen gemeenteraads –en collegeleden. Het monisme moet blijven gelden volgens de WGR en hierdoor dient er geen onderscheid gemaakt te worden tussen gemeenteraads –en collegeleden. Indien er een lid wordt toegevoegd waarin alleen gemeenteraadsleden worden genoemd dan gaat het teveel lijken op het gemeentelijke dualisme en dit is niet gewenst volgens de WGR.

³⁴ 'Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen' 2010, p. 7.



9.2.2 Standaarddocumenten

In paragraaf 9.2 is bepaald dat het een goed idee is om twee standaarddocumenten op te stellen. Deze dienen niet te worden opgenomen in de GR van Gooi en Vechtstreek. Wel kan er eventueel in de toelichting van de GR van Gooi en Vechtstreek een verwijzing worden gemaakt. Gedacht kan worden hierbij is dat bij toevoeging van het nieuwe lid van paragraaf 9.2.1 er in de toelichting van dit lid wordt vermeld dat de vaststelling verder plaatsvindt op de manier zoals beschreven in het standaarddocument. Dit kan om het document wat meer binding te geven, het hoeft echter niet. Het opnemen van de standaarddocumenten op de website is wel een vereiste. Iedereen moet er kennis van kunnen nemen, ook nieuwe gemeenteraadsleden. Beide documenten kunnen worden gebaseerd op de eerder genoemde documenten: het proces rondom de begroting op het document van de gemeente Ferwerderadiel³⁵ en het proces rondom de algemene besluitvorming op het document van de Regio Stedendriehoek³⁶. Beide documenten moeten worden vergeleken met de praktijk in Gooi en Vechtstreek en vervolgens hieraan worden aangepast. Wel moet er hierna ook aan collegeleden en gemeenteraadsleden worden duidelijk gemaakt dat deze documenten er zijn, dit kan bijvoorbeeld door middel van een e-mail of een melding per gemeente.

9.2.3 Het meerjarenprogramma

Mocht het over een tijd gewenst zijn om meer vast te leggen omtrent het meerjarenprogramma, dan kan hiervoor het document over de normale besluitvormingsprocedure aangehouden worden.³⁷ Ook kan ervoor gekozen worden een aparte procedurebeschrijving te maken met hierin de procedure rondom het meerjarenprogramma. Mocht er een specifieke procesbeschrijving worden gemaakt voor het meerjarenprogramma dan kan er eventueel verwezen worden naar dit document in toelichting van de GR Gooi en Vechtstreek bij de begroting, artikel 68. Er kan hierbij worden vermeld dat de begroting is gebaseerd op eerder vastgelegde kaders in het meerjarenprogramma en er kan vervolgens worden verwezen naar het document waarin staat hoe het meerjarenprogramma tot stand komt of is gekomen.

9.3 Procedure

De procedure rondom het opstellen van standaarddocumenten is niet al te ingewikkeld. Deze procedure is hierdoor in de vorige paragraaf ook al aan de orde geweest. Bij de toevoeging van een lid aan een artikel in de GR van Gooi en Vechtstreek is de procedure iets uitgebreider. Daarom zal deze hieronder nog apart worden uitgelegd.

9.3.1 Toevoeging van het lid aan artikel 68

Het toevoegen van een bepaling in de GR staat in artikel 79 van de GR Gooi en Vechtstreek beschreven:

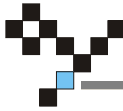
Artikel 79.

- 1. In deze regeling kunnen wijzigingen worden aangebracht bij gelijkkluidend besluit van ten minste twee derden van de gemeenteraden.*
- 2. Voorzover bij wijzigingen als bedoeld in het eerste lid wettelijke bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester zijn betrokken, dient daartoe ook te worden besloten door ten minste twee derden van de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk burgemeesters van de deelnemende gemeenten.*
- 3. Voorstellen tot wijziging als bedoeld in het eerste en tweede lid kunnen worden gedaan door het algemeen bestuur en door de raden van een of meer der deelnemende gemeenten.*
- 4. De bij de Wet gemeenschappelijke regelingen voorgeschreven toezending van de wijziging geschiedt door de zorg van burgemeester en wethouders van Hilversum*

³⁵ 'Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen 2010', p. 7.

³⁶ 'Handleiding Regionale Samenwerking & besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.

³⁷ Idem



Als stappenplan kan dit als volgt worden weergegeven:

1. Het algemeen bestuur of de gemeenteraad van een of meer deelnemende gemeenten moet een voorstel voor de wijziging doen (het algemeen bestuur of de gemeenteraad moet dus enthousiast worden gemaakt over het voorstel tot wijziging).
2. Tweederde van de gemeenteraden moet instemmen met het voorstel.
3. Het college van B&W van Hilversum zorgt voor toezending van de wijziging.

(lid 2 van artikel 79 is niet relevant, omdat het niet gaat om specifieke bevoegdheden van het college van B&W).

In praktijk blijkt dat de derde stap, de toezending van de wijziging (lid 4 van artikel 79 van de GR Gooi en Vechtstreek) niet wordt uitgevoerd door het college van B&W van Hilversum, maar door het bestuur van Gooi en Vechtstreek zelf.

9.4 Conclusie deelvraag 9

Gooi en Vechtstreek kan de betrokkenheid van gemeenteraadsleden vergroten door één lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek toe te voegen. Het gaat om het volgende artikel:

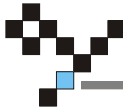
Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en afschrift aan de raad op 1 februari.

Dit artikel zorgt ervoor dat gemeenteraadsleden eerder worden betrokken bij de begroting. Hun rol wordt hierdoor versterkt. Los van dit artikel zijn er nog andere oplossingen die de rol van gemeenteraadsleden versterken, namelijk het opstellen van twee standaarddocumenten. Eén met hierin een beschrijving van het proces rondom de begroting. Hiervoor kan worden gekeken naar een document van de gemeente Ferwerderadiel (zie hiervoor bijlage 5 van dit onderzoeksrapport). Het document kan worden gebruikt als voorbeeld en zal vervolgens moeten worden aangepast aan de procedure in Gooi en Vechtstreek. Het andere standaarddocument geeft de procedure rond overige besluitvorming weer. Dit zorgt ervoor dat de rol van het gemeenteraadslid in elke procedure duidelijk is. Dit document kan worden gebaseerd op een document van de regio Stedendriehoek (zie hiervoor bijlage 6 van dit onderzoeksrapport). Hiervoor geldt hetzelfde als voor het standaarddocument voor de begroting. Het document van de regio Stedendriehoek kan worden gebruikt als voorbeeld en moet vervolgens worden aangepast aan de praktijk bij Gooi en Vechtstreek. Beide standaarddocumenten dienen op de website te worden geplaatst. Ook moet er een melding worden gemaakt van het bestaan van de documenten, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van e-mail, zodat nieuwe gemeenteraadsleden ook weten van het bestaan hiervan. Eventueel kan er in de toelichting van artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek een opmerking worden geplaatst waarin wordt verwezen naar het opgestelde document met hierin een beschrijving van de hele procedure.

Het toevoegen van een lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek, staat beschreven in artikel 79 van de GR van Gooi en Vechtstreek. Tabel 6 geeft het stappenplan hiervan weer.

Tabel 6 Stappenplan voor wijziging artikel GR Gooi en Vechtstreek

1	Het AB of de gemeenteraad van een of meer deelnemende gemeenten moet een voorstel tot wijziging doen.
2	Tweederde van de gemeenteraden moet instemmen met het voorstel tot wijziging.
3	Het bestuur van Gooi en Vechtstreek zorgt voor toezending van de wijziging.



Conclusie en aanbevelingen

In deze conclusie zal de centrale vraag worden beantwoord. De centrale vraag van het onderzoek is:

Hoe kan de rol van gemeenteraadsleden bij de regionale beleidsontwikkeling worden versterkt via de gemeenschappelijke regeling van gewest Gooi en Vechtstreek?

Eerst zal per hoofdstuk de deelconclusie worden benoemd, vervolgens zal de hoofdvraag worden beantwoord.

Conclusie deelvraag 1: Wat is samenwerking op basis van de WGR plus monisme en dualisme

De WGR is een wet uit 1984 die bepaalt wie een GR aan kan gaan en met wie. Verder wordt bepaald hoe deze samenwerking dient te worden ingericht. Bepaald wordt onder andere dat gemeenten bevoegd zijn een GR aan te gaan met elkaar. Er zijn verschillende vormen mogelijk, de meest voorkomende vorm is die van een openbaar lichaam.

Samenwerking op basis van de WGR gebeurt via het monistische stelsel. Er is geen duidelijke scheiding tussen gemeenteraadsleden en wethouders. Wethouders kunnen lid zijn van het algemeen bestuur, waarin ook gemeenteraadsleden zitten. Binnen gemeenten is er wel een duidelijke scheiding tussen de rol van wethouder en die van gemeenteraadslid. Wethouders mogen sinds 2002 bij gemeenten geen deel meer uitmaken van de gemeenteraad, dit is het dualistische stelsel. De redenen waarom de WGR niet dualistisch is, zijn:

- Samenwerking moet verlengd lokaal bestuur zijn;
- Het dualisme creëert een vierde bestuurslaag, dit is ongewenst bij samenwerking;
- Het DB wordt benoemd uit het AB, bij het dualisme kunnen er dan alleen maar collegeleden in het AB zitten, omdat zij moeten worden afgevaardigd naar het DB.

Conclusie deelvraag 2: Rol van bestuursorganen binnen Gooi en Vechtstreek plus de begroting

Gooi en Vechtstreek bestaat uit drie bestuursorganen:

- Het AB: gemeenteraadsleden uit deelnemende gemeenten en leden van het college van B&W;
- Het DB: afgevaardigden van het algemeen bestuur die tevens portefeuillehouder zijn (*dit zijn geen gemeenteraadsleden dus*);
- De voorzitter: benoemd uit AB en is voorzitter van zowel het AB als het DB.

Verantwoording: het algemeen bestuur is verantwoording schuldig aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten over het gevoerde bestuur.

De procedure van de begroting staat beschreven in artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek:

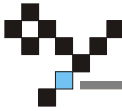
- Het DB stelt een ontwerpbegroting op.
- Het ontwerp wordt toegezonden aan de gemeenteraden.
- De gemeenteraden mogen hun mening geven en hun mening wordt vervolgens bij het ontwerp gevoegd.
- Hierna wordt de begroting vastgesteld door het AB.

In praktijk is de procedure iets uitgebreider. Al voordat het DB een ontwerpbegroting opstelt worden er kaders gesteld door de wethouders. Hierna wordt er een kaderbrief gestuurd naar het DB met hierin een voorstel. De procedure van artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek start hierna.

Overigens worden er bij Gooi en Vechtstreek meestal geen wijzigingen meer aangebracht in het ontwerp.

Conclusie deelvraag 3: Problemen met de rol van gemeenteraadsleden binnen Gooi en Vechtstreek

Het algemeen bestuur van Gooi en Vechtstreek bestaat uit gemeenteraadsleden die zijn afgevaardigd door de deelnemende gemeenten. Hierdoor ontbreekt soms het 'wij-gevoel'. De gemeenteraadsleden kijken vanuit hun eigen gemeente naar regionale beleidsthema's, het ontbreekt soms aan betrokkenheid met de samenwerking binnen Gooi en Vechtstreek. Dit wordt nog eens versterkt doordat de gemeenteraadsleden weinig invloed hebben op de beslissingen over strategische



beleidsthema's, die thema's zijn namelijk al afgedaan in de portefeuillehoudersoverleggen. Kort samengevat zijn de problemen dus:

- Gemeenteraadsleden denken eerst vanuit eigen gemeente.
- Gemeenteraadsleden hebben weinig invloed op de besluitvorming.

Met oplossing van het tweede probleem, het zorgen voor meer invloed op de besluitvorming, kan het denken van de gemeenteraadsleden ook veranderen.

Conclusie deelvraag 4: Rol gemeenteraadsleden bij de Drechtsteden

Het AB van de Drechtsteden bestaat uit gemeenteraads –en collegeleden. Bijzonder is dat collegeleden ervoor kiezen om geen stem uit te brengen in het AB. Hierdoor ontstaat er een soort dualisme, er is een duidelijke scheiding tussen gemeenteraads –en collegeleden. Zij hebben een verschillende rol. Uit het gehouden interview bleek dat er veel activiteiten worden georganiseerd om de gemeenteraadsleden te betrekken bij de samenwerking. In een GR horen volgens de geïnterviewde alleen de hoofdlijnen te worden opgenomen.

Conclusie deelvraag 5: Rol gemeenteraadsleden bij Holland Rijnland

Gemeenten hoeven bij Holland Rijnland niet op alle onderdelen van de samenwerking mee te doen. De betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij de samenwerking is niet altijd even groot. Om gemeenteraadsleden te betrekken worden er nieuwsbrieven gestuurd en regiocongressen georganiseerd. Er is een werkgroep geweest die aanbevelingen heeft gedaan om de betrokkenheid van gemeenteraadsleden te vergroten. Uit het gehouden interview kwam naar voren dat gemeenteraden al vroeg worden betrokken bij besluitvormingsprocessen door de zogenaamde inspraakprocedure. Een idee van de geïnterviewde was dat de gemeenteraden beter betrokken konden worden bij de samenwerking door het voorbespreken van de onderwerpen van portefeuillehoudersoverleggen in eigen gemeente. Zelfbinding is volgens geïnterviewde belangrijker dan alles vastleggen.

Conclusie deelvraag 6: Rol gemeenteraadsleden bij Regio Stedendriehoek

Regio Stedendriehoek is een lichte samenwerking met een klein ondersteunend bureau. Alles wat individueel geregeld kan worden wordt individueel geregeld. Alle gemeenteraadsleden zijn erg betrokken bij de regio, omdat alle besluitvorming langs alle gemeenteraden moet. Om het proces goed te laten verlopen is er een handleiding: *Regionale samenwerking & Besluitvormingsproces raden*, zie bijlage 6, waarin de procedure rondom besluitvorming wordt beschreven. Uit het gehouden interview bleek dat de regiораad bij het samenwerkingsverband alleen bestaat uit collegeleden. Dit zorgt voor een duidelijke scheiding tussen gemeenteraadsleden en collegeleden. Alle besluitvorming ligt in handen van de gemeenteraden, dus de gemeenteraden worden niet 'gepasseerd'. Het goed regelen van randvoorwaarden is volgens geïnterviewde beter dan alles vastleggen in een GR.

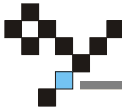
Conclusie deelvraag 7: Rol gemeenteraadsleden bij regio Noordoost Brabant

De basis van regio Noordoost Brabant is niet de WGR, maar zijn een convenant en een intentieverklaring. Er is een Ambtelijk Regieteam, dit team neemt de beslissingen. Gemeenteraadsleden worden alleen betrokken indien er kaders moeten worden gesteld of indien de eerder gestelde kaders worden overschreden. Uit een gehouden interview bleek dat burgemeesters in principe alle besluiten zelfstandig mogen nemen, zij vormen het Regieteam. In praktijk overleggen zij wel met de wethouders. De geïnterviewde onderneemt zelf wel stappen om gemeenteraadsleden te betrekken bij regio Noordoost Brabant. Zij vindt lichtvoetige samenwerking veel meer van deze tijd dan alles maar vast willen leggen in een regeling.

Conclusie deelvraag 8: Passende oplossingen van andere samenwerkingsverbanden

Gemeenteraadsleden worden bij alle vier de samenwerkingsverbanden betrokken bij de regio, meestal door middel van communicatie. Toch zijn er samenwerkingsverbanden die andere oplossingen dan communicatie gebruiken. De oplossingen die geschikt kunnen zijn voor Gooi en Vechtstreek zijn:

- Het opnemen van een voorfase voorafgaand aan beslissingen: wanneer krijgt de gemeenteraad te maken met bepaalde zaken;



- Het creëren van een standaarddocument met hierin de besluitvormingsprocedure van de gemeenteraden bij verschillende beslissingen.

De tweede oplossing hoeft hierbij niet opgenomen te worden in de GR van Gooi en Vechtstreek

Conclusie deelvraag 9: De geschikte oplossing voor Gooi en Vechtstreek

Gooi en Vechtstreek kan de positie van gemeenteraadsleden versterken door één lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek toe te voegen:

Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en afschrift aan de raad op 1 februari.³⁸

Opname van dit lid zorgt ervoor dat gemeenteraadsleden eerder worden betrokken bij de begroting. Los hiervan zijn er nog andere oplossingen die de rol van gemeenteraadsleden versterken: het opstellen van twee standaarddocumenten. Eén met hierin een beschrijving van de procedure rondom de begroting. Dit document kan gebaseerd worden op een document van de gemeente Ferwerderadiel, zie hiervoor bijlage 5 van dit rapport. Het tweede document is een algemene procedurebeschrijving rondom besluitvorming. Dit document geeft duidelijk de rol van het gemeenteraadslid in elke procedure weer. Dit document kan worden gebaseerd op een document van de regio Stedendriehoek, zie hiervoor bijlage 6 van dit rapport. Beide documenten kunnen op de website worden geplaatst. Eventueel kan er in de toelichting van artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek een opmerking worden geplaatst waarin wordt verwezen naar het opgestelde document met procedurebeschrijving.

Het toevoegen van een lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek, wordt weergegeven in het volgende stappenplan uit artikel 79 van de GR van Gooi en Vechtstreek en de praktijk:

- 1 Het AB of de gemeenteraad van een of meer deelnemende gemeenten moet een voorstel tot wijziging doen.
- 2 Tweederde van de gemeenteraden moet instemmen met het voorstel.
- 3 Het bestuur van Gooi en Vechtstreek zorgt voor toezending van de wijziging

De aanbevelingen

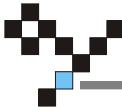
De drie aanbevelingen zijn, gebaseerd op bovenstaande oplossingen:

- 1 → Het toevoegen van één lid aan artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek:**
Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en afschrift aan de raad op 1 februari³⁹.
- 2 → Creëer een standaarddocument hierin een procesbeschrijving met de procedure rondom de begroting, hierbij kan worden gekeken naar het document van de gemeente Ferwerderadiel, waarin de rol van de gemeenteraden wordt beschreven. Naar dit stuk kan eventueel verwezen worden in de toelichting bij artikel 68 van de GR Gooi en Vechtstreek.⁴⁰**
Plaats dit op de website.

³⁸ Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen 2010', p. 7.

³⁹ Idem

⁴⁰ Idem, zie ook bijlage 5



- 3 → Creëer een document met hierin het besluitvormingsproces van de gemeenteraden. Dit stuk kan gebaseerd worden op 'Regionale samenwerking & besluitvormingsproces raden' van de regio Stedendriehoek. Dit document schetst wat de rol van de gemeenteraden is bij alle beslissingen. ⁴¹**
Plaats dit op de website.

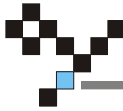
Eventueel in de toekomst

Indien er ooit iets in de GR wordt vastgelegd omtrent de vierjaarlijkse regionale strategische agenda dan is het van belang ook hierbij de rol van de gemeenteraadsleden aan te geven, door middel van een soortgelijke bepaling als aanbeveling 1. Het proces van het creëren van vierjaarlijkse regionale strategische agenda kan dan ook worden vastgelegd in een afzonderlijk document, zoals aanbeveling 2. Zolang er niets is vastgelegd in de GR Gooi en Vechtstreek over de vierjaarlijkse regionale strategische agenda, is aanbeveling 3, een algemene procedurebeschrijving van de rol in processen van gemeenteraden, hiervoor voldoende.

Tot slot

De aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn gedaan, zijn op 28 april 2011 gepresenteerd aan de opdrachtgever, tevens manager van het Intergemeentelijk Bureau van Gooi en Vechtstreek, de heer Bakker en aan mevrouw Derkman, bestuursjurist bij Gooi en Vechtstreek. Beide kunnen zich vinden in de aanbevelingen.

⁴¹ 'Handleiding Regionale Samenwerking & besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>, zie ook bijlage 6.



Literatuurlijst

Boeken

Gaastra 1995

A.F. Gaastra e.a., *Info Wet gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag: Vuga 1995.

Hoogewerf 2010

C.L. Hoogewerf, *Juridische Onderzoeksvaardigheden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voorgemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2002.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr.3, p.1-3 (MvT).

Rapporten

De Vaan, Wils & Junte 2009

K.N.M. de Vaan, J. Wils & S.E. Junte, *Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden*, Zoetermeer: 2009.

Gelder 2005

B. van Gelder, *Onderzoeksrapport bestuurlijke communicatie tussen het Gewest en de negen regiogemeenten* (afstudeerproduct Hogeschool INHOLLAND), Bussum: 2005.

Habets 2008

P. Habets, *Rekenkamercommissie Zwijndrecht: Grip op verbonden partijen*, Zwijndrecht: 2008.

Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen 2010

Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen, Ferwerderadiel: 2010.

Meerburg e.a. 2009

A.H. Meerburg, *Wat boeit het !? Eindrapportage werkgroep 'Boeien en Binden', regio Holland Rijnland: 2009.*

Palstra 2010

R.B. Palstra, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr*, Den Haag: 2010.

Sleeking 2010

D. Sleeking, *geïntegreerde communicatie* (afstudeerproduct Hogeschool Utrecht), Hilversum: 2010.

Websites

'Ambtelijk Regieteam' <www.noordoostbrabant.eu/AmbtelijkeRegieteam.htm>.

'Bestuur en organisatie' www.hollandrijnland.net/Holland%20Rijnland/.

'De bestuurlijke bezetting van de regio Stedendriehoek' <www.regiostedendriehoek.nl>.

'Dualisme en monisme' <www.dorpsbelang.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=342>.

'Handleiding Regionale Samenwerking & Besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.

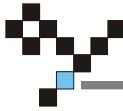
'Is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen gedualiseerd?' <www.vng.nl/smartsite.dws?id=55494>.

'Portefeuillehoudersoverleggen' www.gewestgooienvechtstreek.nl/Portefeuillehoudersoverleggen.aspx.

'Regionale Samenwerking' <www.noordoostbrabant.eu/Regionalesamenwerking.htm>.

'Werkgebied Gooi en Vechtstreek' <www.gewestgooienvechtstreek.nl/Werkgebied-Gooi-en-Vechtstreek.asp>.

'Werkwijze' <www.gewestgooienvechtstreek.nl/Werkwijze.aspx>.



Wet –en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Gemeentewet (oude versie)

Gemeentewet

Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

MVT Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, p.17 §3 en p.28 § 4.3.

Gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek

Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland

Gemeenschappelijke regeling Regio Stedendriehoek

Wet gemeenschappelijke regelingen

Overig

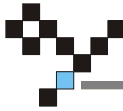
Binnenband gewest Gooi en Vechtstreek (intranet)

Intentieverklaring Noordoost Brabant

Regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014

Opmerking bij literatuurlijst

Indien er in het onderzoeksrapport geen verwijzing wordt gedaan naar de bovenstaande literatuur, dan gaat het om praktijkvoorbeelden verteld door de heer Bakker of één van de geïnterviewden van de vier samenwerkingsverbanden.



Bijlage 1

Interview de Drechtsteden volledige uitwerking

Datum en tijd: 11 april 2011 11.30-12.35
Geïnterviewde: Mevrouw van der Stel (in het interview aangeduid als: geïnterviewde)
Functie geïnterviewde: Bestuursadviseur

1 Waarmee heeft de regio gekozen voor intergemeentelijke samenwerking?

Samenwerking binnen de regio gaat al ver terug. Voordat er werd samengewerkt bleek dat gemeenten rond het water in de regio zich steeds meer van elkaar afkeerden. Dit kwam de toegankelijkheid van de oevers niet ten goede. Er is toen besloten samen te gaan werken, er werd gestart met een project genaamd Drecht oevers. Het water liep als een scheiding tussen de gemeenten die meededen met dit project. De oevers van deze gemeenten moesten ontwikkeld worden, het project was hiervoor noodzakelijk. Later werd er ook op andere onderdelen, zoals woningbouw samengewerkt. De samenwerking ging vervolgens steeds verder. De samenwerking is dus eigenlijk begonnen als een project en is later steeds verder gegaan op inhoud. Het werken op basis van de WGR is erg nieuw voor de Drechtsteden. Tot kort geleden was er alleen samenwerking op vrijwillige basis. Niets was vastgelegd. Toen is er een project genaamd Manden Maken gestart. Uit dit project bleek onder andere dat er zoveel geld omging binnen de samenwerking dat er formeel iets vastgelegd moest worden. In 2006 is deze vastlegging er gekomen met de GR Drechtsteden. Voor die tijd was er dus formeel geen juridische basis.

2 Waarom is ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een openbaar lichaam en niet bijvoorbeeld in privaatrechtelijke vorm?

Het is een samenwerkingsverband tussen gemeenten, dus een openbaar lichaam is de beste oplossing. Er is ook een privaatrechtelijke samenwerking binnen de regio, maar deze is privaatrechtelijk doordat de Rotterdamse haven erbij betrokken is. Er is geen discussie geweest over de vorm.

3 Hoe is de besluitvorming verlopen voordat er is gekomen tot een Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014 (en in het bijzonder: wat was de rol van gemeenteraadsleden hierbij)?

Kort gezegd: vorig jaar juni (juni 2010) heeft de Drechttraad de kaders gesteld. Het Drechtstedenbestuur is vervolgens aan de slag gegaan hiermee. In december 2010 is het programma uiteindelijk vastgesteld.

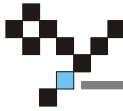
Gedetailleerder: er is een startnotitie/beginbrief aan de gemeenteraad verzonden waarin werd gevraagd om opdrachtverlening aan het bestuur. De gemeenteraad moest aangeven wat zij belangrijk vond voor de komende periode. Dat er een programma moest komen stond niet ter discussie, dit was al duidelijk.

4 Hoe worden de gemeenteraden betrokken bij de Drechtsteden?

De gemeenteraden worden erg betrokken bij de Drechtsteden. Maandelijks zijn er ontmoetingen tussen alle gemeenteraadsleden, ook zijn er los hiervan ontmoetingen tussen collegeleden. Een voorbeeld over hoe de besluitvorming verloopt: in november wordt er tijdens een bijeenkomst uitgebreid over een concept gesproken. De echte besluitvorming vindt bijvoorbeeld een maand later plaats (er kan ook langer tussen zitten).

Aan de gemeenteraad wordt gevraagd wat de uitgangspunten moeten zijn. Indien er een nieuw dagelijks bestuur is aangesteld dan kan iemand van dit bestuur een presentatie komen geven, waarin aangegeven wordt welke richting opgaan verstandig zou zijn voor de gemeenteraad.

Gemeenteraadsleden zijn overal nauw bij betrokken. De vraag aan de gemeenteraad is telkens welk onderwerp regionaal opgepakt zou kunnen worden. Belangrijk bij de samenwerking binnen de Drechtsteden is dat er eerst werd samengewerkt en dat er toen pas werd vastgelegd. Voor de vastlegging hadden veel mensen nog nooit gehoord van verordeningen. In het begin was het een



hoop gedoe voor de gemeenteraad om te werken met de nieuwe constructie. Achteraf blijkt dat het heel veel werk is geweest, de formalisatie was een hoop gedoe.

Vroeger (voordat er werd gewerkt op basis van de WGR) werd er al heel veel geïnformeerd (ook toen moest de begroting bijvoorbeeld voor 1 juni bij de provincie zijn). De spelregels zijn erg veranderd door de invoer van de WGR bij de Drechtsteden. Alles is nu veel formeler geregeld. Bij de invoer van de WGR Drechtsteden werd wel echt eerst naar inhoud gekeken en toen pas naar vorm, de inhoud moest leidend zijn. Bij zo'n samenwerkingsverband moet constant worden gewerkt aan vertrouwen (geïnterviewde is hier zo'n drie van de vier dagen mee bezig). Het is belangrijk dat e-mail snel beantwoord wordt.

5 Volgens de gemeenschappelijke regeling is het aantal leden van de Drechtraad (het AB) gelijk aan het aantal fracties dat in de gemeenteraad is vertegenwoordigd, waarom is hiervoor gekozen en niet bijvoorbeeld voor de vertegenwoordigingsvariant (vb 4 leden per gemeente?) Is dit wel eens punt van discussie of zijn gemeenten het hiermee eens?

Dit is gedaan om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren. Er moest kunnen worden meegepraat over de besluitvorming in de Drechtsteden. Er zitten op dit moment 41 gemeenteraadsleden in de Drechtraad, dit zijn er ook wel eens 48 geweest door afsplitsing van fracties. Het is goed om zoveel mogelijk gemeenteraadsleden te betrekken bij de Drechtsteden. Eerst vindt er een Drechtraadcarrousel plaats, waarbij puur en alleen geïnformeerd wordt. Hierna pas worden er zaken besloten. Formeel heeft iedereen een plek. Indien er was gekozen voor bijvoorbeeld 4 leden per gemeente dan komt het samenwerkingsverband verder van de rest af te staan, dit is geen goede zaak. Ondanks dat er het nadeel van de grootte is, werkt dit toch het beste. Vorig jaar is deze kwestie opnieuw onder het licht gehouden en er is opnieuw besloten dat het op basis van fracties het beste werkt.

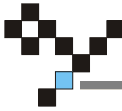
6 Maar uit het rapport Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden blijkt dat gemeenteraadsleden wel eens het gevoel hebben dat er bij de carrousel al beslissingen worden genomen, dus dat het helemaal niet puur informerend is?

In september 2009 is begonnen met de Drechtstedendinsdag. Deze dinsdag heeft het probleem weggenomen. In bijvoorbeeld Alblasterdam is er één avond in de maand (de dinsdag) geen gewone lokale vergadering, maar een Drechtstedendinsdag (dus per maand 3 keer een lokale vergadering en een keer een regionale vergadering). Het kost de gemeenteraadsleden geen extra tijd, omdat er één lokale dinsdag is komen te vervallen. De voorbereidingstijd hiervoor kan op één van de andere dinsdagen plaatsvinden. Er is door deze dinsdag een duidelijkere scheiding tussen opinie en besluitvorming. Het is specifiek neergezet. De Drechtstedendinsdag wisselt per dinsdag van locatie, er wordt om de beurt naar alle gemeenten gegaan.

Er is een agendacommissie Drechtraad, deze maakt zelf de agenda. Mocht er dus iets nog niet besproken worden dan is het hun eigen probleem. Er is verder niet echt een heel strikte scheiding tussen Drechtraad en bestuur. Een echte scheiding zou ook niet helpen. Ten dienste van gemeenteraadsleden moet de griffie ook niet erg afgesplitst zijn. Het is belangrijk om de afstand klein te houden. Hier is ook bewust voor gekozen. Het probleem van het nemen van beslissingen bij het carrousel is er dus niet meer.

7 Uit het rapport Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden blijkt dat de Drechtsteden het liefst een algemeen bestuur had gehad met alleen gemeenteraadsleden, wat is het voordeel hiervan?

Dit is een beetje een lastige constructie. In het kader van de kaderstellende rol is het beter dat er alleen gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur zitten. Wel moeten volgens de WGR leden van het dagelijks bestuur worden benoemd uit het algemeen bestuur. Hier heeft de Drechtsteden een oplossing voor gevonden: er zitten wel een aantal collegeleden in het algemeen bestuur, deze kunnen dus afgevaardigd worden naar het dagelijks bestuur. Er is alleen één verschil tussen gemeenteraads- en collegeleden in het algemeen bestuur, namelijk dat collegeleden geen stem uitbrengen. Hierdoor lijkt het eigenlijk alsnog alsof er alleen maar gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur zitten. Dit



kan alleen niet in de GR Drechtsteden worden vastgelegd, omdat dit niet mag van de WGR. Dit is puur een onderlinge afspraak.

8 Vinden collegeleden het geen probleem om niet te stemmen?

Nee, collegeleden hier zijn een groot voorstander van het dualisme. Het lijkt een beetje een omslachtige methode zoals wij het hebben gedaan, maar het werkt wel. Het gaat allemaal erg soepel, op de manier zoals wij het doen. De vaart wordt erin gehouden. Er zitten ook nog gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur die er al vóór de invoering van de GR Drechtsteden waren. Zij snappen precies waarom we deze zaken zo hebben geregeld.

9 Klopt het dat de Drechtsteden de enige in Nederland is die het zo geregeld heeft?

Ja, het is uniek in Nederland.

10 Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogen gemeenteraden hun vertegenwoordigers een stemadvies meegeven. Gebeurt dit in de praktijk?

Dit hangt erg van het onderwerp af. Er wordt vaak per fractie gestemd, niet zozeer per gemeente. De gezamenlijke agenda wordt vaak ook per fractie voorbereid. Soms wordt wel als gemeente opgetreden. Het soms per gemeente en soms per fractie afstemmen van stemmen is niet in de GR Drechtsteden geregeld, omdat het wel een vrije keus moet blijven. Indien iemand een voorstel doet dat zegt degene namens wie hij spreekt (de fractie of de gemeente). Tot nu toe botst dit niet, dus er is ook geen reden om dit in de toekomst wel vast te gaan leggen.

11 Het lijkt mij dat het stemmen in fracties het regionale belang erg ten goede komt?

Ja, dit is erg goed voor het regionaal belang. Wel is het belangrijk dat er zo weinig mogelijk verrassingen zijn. Mocht een fractie of gemeente bijvoorbeeld met een motie gaan komen dan is het niet de bedoeling dat degene er tot het laatste moment mee wacht. Het onderwerp wordt natuurlijk wel eerst met de eigen gemeenteraad besproken. Het is beter als moties van te voren worden aangekondigd, verrassingen zijn niet wenselijk. Portefeuillehouders moeten het antwoord voor kunnen bereiden. Een portefeuillehouder die het antwoord niet weet, daar heeft niemand wat aan. Erg belangrijk bij de Drechtsteden is houding en gedrag.

Belangrijk is verder dat geen enkele gemeente een meerderheid in de Drechttraad heeft. In het begin van de samenwerking is ook afgesproken dat de twee grootste gemeenten (Dordrecht en Zwijndrecht) niet zomaar de macht kunnen grijpen. In de eerste GR van Drechtsteden stond namelijk vermeldt dat er minimaal 60 procent van de stemmen nodig zijn om een meerderheid te bereiken en de twee grootste gemeenten hebben dit niet samen. Nu is deze bepaling overigens verwijderd uit de GR Drechtsteden, omdat dit een onderlinge afspraak is en vastlegging niet meer nodig is hierdoor.

12 Zorgt zo'n grote Drechttraad niet voor problemen (al die fracties en gemeenten)?

Wel gedoe, geen problemen. Je moet proberen te voorkomen dat gemeenteraadsleden het idee krijgen dat er iets is. E-mail moeten op tijd beantwoordt worden. Ondanks dat de Drechttraad lijkt op een gemeenteraad ontbreekt het overzicht veel sneller. Informeren is heel belangrijk. Ontmoetingen in het begin zijn ook erg van belang. Na de verkiezingen ontvangen alle gemeenteraadsleden gelijk een brief met een uitnodiging voor een activiteit in de regio. Ze worden als het ware aan de hand meegenomen. Een voorbeeld van hoe zo'n activiteit eruit kan zien:

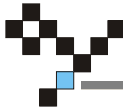
17.00 uur: Het havenbedrijf Rotterdam geeft een presentatie

18.00 uur: Een warme maaltijd, goed eten zorgt altijd voor een betere stemming.

18.30 uur: Gelegenheid voor fractie-overleg

19.30 uur: Begin carrousel

(Voor collegeleden is er ook zo'n programma, maar dan in de middag) Logistiek moet altijd goed geregeld zijn. Randvoorwaarden moeten goed op orde zijn. Gemeenteraadsleden moeten weten aan wie ze wat kunnen vragen, er moeten geen verrassingen zijn. Flexibiliteit aan de ambtelijke kant is van groot belang. Portefeuillehouders moeten niet in het nauw komen doordat stukken niet op tijd zijn. Artikel 33 vragen moeten binnen één maand worden beantwoord. Technische vragen zo snel



mogelijk. Tien mensen naar een stuk laten kijken helpt niet. Het dualisme moet niet te ver worden doorgevoerd, er moet geen echte afstand ontstaan. Gemeenteraadsleden moeten bij kunnen blijven.

Er moet vanuit inhoud worden geredeneerd. Als er alleen naar structuur wordt gekeken dan is het einde zoek. Er is één jurist binnen de Drechtsteden, deze zegt altijd dat de Drechtstedenmanier altijd nog ontwikkeld moet worden. Altijd zullen oplossingen van verschillende gemeenten tegen elkaar afgewogen moeten worden. Zeg nooit dat iets bijvoorbeeld rechtstreeks van Dordrecht komt, altijd bij gemeenteraadsleden aangeven dat het de Drechtstedenmanier is en dan vinden ze het prima.

Hierna was de tijd bijna om, er was nog tijd voor één laatste vraag.

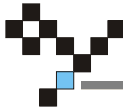
13 Is het een idee om het proces en de termijnen van een strategische regionale agenda en de termijn van de voorfase van de begrotingsbehandeling specifiek vast te leggen in de gemeenschappelijke regeling? (dit was meer een algemene vraag, ik wilde weten of geïnterviewde het idee had of dit nuttig kon zijn bij een samenwerkingsverband)?

Dat is lastig. De neiging is vaak vastleggen. Binnen de Drechtsteden is er een bestuurlijke planner, deze geeft aan wat wanneer verwacht kan worden. Het is oppassen wat je vastlegt. Alleen hoofdlijnen vastleggen lijkt geïnterviewde het beste. De GR van de Drechtsteden is nu misschien wel te uitgebreid. Alles wat in de GW staat hoeft niet opnieuw te worden vermeld in de GR, want dit is een voortbouwing hierop. Je kunt beter minder vastleggen dan meer. Kaderstelling bijvoorbeeld staat als taak van gemeenteraadsleden beschreven in de Gemeentewet, opnieuw vastleggen hiervan in de GR is dan overbodig. In praktische zin is het wel verstandig om vast te leggen wat wanneer aankomt. In juni is het bijvoorbeeld altijd druk. In agendering is nog wel een stap te maken. Juni is nu zowel voor de gemeente als voor het samenwerkingsverband druk, het zou heel goed zijn als het samenwerkingsverband bijvoorbeeld september (een rustige maand voor gemeenten) druk kon maken zodat gemeenteraadsleden niet overvoerd raken.

Geïnterviewde print tot slot nog even twee documenten uit:

-De memorie van toelichting bij de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

-Een lijst met hierop de stemverhouding per fractie en gemeente



Bijlage 2

Interview Holland Rijnland volledige uitwerking

Datum en tijd: 21 maart 2011 11.30-12.45
Geïnterviewde: De heer Verschuure (in het interview aangeduid als: geïnterviewde)
Functie geïnterviewde: Manager bestuur & managementondersteuning bij Holland Rijnland

1 Waarmee heeft de regio Holland Rijnland gekozen voor intergemeentelijke samenwerking?

Vroeger waren er drie samenwerkingsverbanden in de regio Holland Rijnland. Deze zijn opgegaan in één samenwerkingsverband: Holland Rijnland. Er is gekozen voor intergemeentelijke samenwerking om de belangen van de inwoners beter te kunnen behartigen. Ook heeft de regio een soort van platformfunctie. Het doel van de samenwerking is onder andere het beter op de kaart krijgen van de regio. De samenwerking is bijzonder, want er is een Investeringsfonds opgezet, dit is uniek in Nederland. Er is een extreem hoog bedrag beschikbaar voor een vijftal projecten in de regio. Dit fonds zorgt ervoor dat er minder sprake is van vrijblijvendheid. Er is meer betrokkenheid van gemeenten, dan dat er geweest zou zijn zonder dit fonds. Verder zorgt het voor een betere positie richting de provincie en het Rijk. De provincie is eerder geneigd mee te werken, omdat er geld beschikbaar is. Geïnterviewde vindt samenwerking tussen gemeenten erg positief.

2 Waarmee is ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een openbaar lichaam en niet bijvoorbeeld in een privaatrechtelijke vorm?

De samenwerking is voor een gedeelte begonnen als een privaatrechtelijke samenwerking (dit had iets te maken met de GOM (Greenport Ontwikkelingsmaatschappij) en het Europese Structuurfonds om gebieden omhoog te brengen). Toch is het voor een samenwerkingsverband tussen gemeenten beter om als openbaar lichaam samen te werken. Dit komt onder andere doordat belangenbehartiging niet een erg expliciet doel is. Verder is een openbaar lichaam de meest geëigende weg. Het samenwerkingsverband is meer een overlegtafel voor gemeenten, het bestuursrecht is dan makkelijker toepasbaar. Geïnterviewde denkt dat het misschien ook wel wettelijk verplicht is.

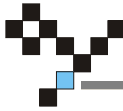
3 Is de verwachting dat deze vorm (openbaar lichaam) ook behouden zal worden?

Ja. De discussie over de Wgr plusregio's heeft overigens geen consequenties voor Holland Rijnland, omdat het geen plus-regio is. Het is een eindeloze discussie over wat de gewenste schaal is. Er zal altijd samenwerking zijn tussen gemeenten, de vraag blijft welke bevoegdheden zullen worden overgedragen. De Randstad is zo dichtbevolkt dat stadsgewesten of regio's sommige zaken wel samen zullen moeten regelen.

De regio heeft op dit moment niet veel, namelijk drie, uitvoerende taken (onder andere Bureau Leerplicht en woonruimteverdeling). Op andere gebieden blijft de uitvoering bij projectbureaus of de gemeenten zelf. Verder zijn er ook nog andere samenwerkingsverbanden binnen de regio die een aantal zaken regelen.

4 Holland Rijnland bestaat net als G&V uit een AB, DB en voorzitter. Hoe is de verhouding gemeenteraadsleden/collegeleden binnen het AB van Holland Rijnland?

Dit onderwerp is een neverending story. Al sinds de jaren '70 is er discussie over de gewenste samenstelling van het algemeen bestuur. De gemeente bepaald zelf wie ze afvaardigen. Er kan gekozen voor het alleen afvaardigen van collegeleden, dit past bij het dualisme. Ook kan er worden gekozen voor een mix van gemeenteraadsleden en collegeleden en dit past weer meer bij het beeld van verlengd lokaal bestuur. Geïnterviewde weet niet de exacte verhouding, maar weet wel dat er in ieder geval vier gemeenten zijn die alleen collegeleden hebben afgevaardigd. Andere gemeenten hebben een mix gestuurd. Er zijn geen gemeenten die alleen gemeenteraadsleden hebben gestuurd. Er is discussie geweest bij Holland Rijnland over dit onderwerp, binnen het onderzoek Boeien en Binden. Toen is de discussie gevoerd over wat gemeenten liever zouden willen: de huidige



samenstelling (en dus eigen keus voor gemeenten) behouden of kiezen voor een andere optie (alleen gemeenteraads –of collegeleden). Er is toen gevraagd aan de gemeenten of ze hierover zouden willen stemmen en of ze zich zouden willen conformeren aan wat de meerderheid stemt. Een aantal gemeenten heeft toen aangegeven zich alleen te willen conformeren aan de meerderheid, als die meerderheid dezelfde mening als zij zelf had. Dit onderdeel heeft ook veel te maken met zelfbinding. Het is niet gelukt om hierin tot een meerderheid te komen. In 2014 zal het onderwerp opnieuw worden geagendeerd.

4A Uit de gemeenschappelijke regeling van Holland Rijnland blijkt dat gemeenten minimaal twee personen moeten afvaardigen, grotere gemeenten mogen meer personen afvaardigen. Wordt hier gebruik van gemaakt?

Sommige gemeenten maken gebruik van het maximum. Andere bijvoorbeeld Katwijk maken hier geen gebruik van. Het wisselt.

5 Zorgt de combinatie van gemeenteraadsleden en collegeleden wel eens voor problemen binnen het AB?

Problemen is niet het goede woord, dat is te zwaar. Er kunnen wel nadelen zijn. Bijvoorbeeld het informatieverschil. Bestuurders hebben een betere informatiepositie. Het college wordt goed geïnformeerd, gemeenteraadsleden minder. Leiden heeft bijvoorbeeld bijna alleen maar gemeenteraadsleden afgevaardigd, dit kan lastig zijn voor de informatievoorziening (Leiden heeft alleen de burgemeester en één of twee wethouders afgevaardigd, de rest zijn gemeenteraadsleden).

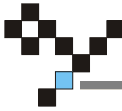
6 Uit het rapport Boeien en Binden uit 2009 blijkt dat er weinig betrokkenheid van gemeenteraadsleden was in 2009, is er sindsdien iets veranderd?

Het rapport Boeien en Binden gaat eigenlijk over wat en hoe je communiceert. In dit rapport zijn 14 aanbevelingen gedaan. In 2012 zal het resultaat geëvalueerd worden. Op dit moment zijn veel aanbevelingen al uitgevoerd of opgenomen in de werkprocessen. Ook in gemeenten zelf zijn sommige aanbevelingen al doorgevoerd. Geïnterviewde is benieuwd naar de evaluatie. Het lastige van het betrekken van gemeenteraadsleden bij het samenwerkingsverband is dat er elke vier jaar een nieuwe gemeenteraad wordt aangesteld. Deze leden moeten telkens weer opnieuw worden betrokken bij Holland Rijnland. Wat betreft lijkt het beter om alleen collegeleden in het algemeen bestuur te hebben (dit heeft niet de persoonlijke voorkeur van geïnterviewde). Het resultaat van het project is waarschijnlijk goed, de aandacht voor regionale samenwerking is vergroot. Door het project Boeien en Binden is er meer begrip gekomen voor elkaar, omdat men elkaar kent. Hierdoor ben je eerder bereid een beweging naar elkaar toe te maken. Dit zorgt voor verbetering van de samenwerking. Dit is echter alleen op bestuurlijk niveau.

Geïnterviewde is zelf ook gemeenteraadslid binnen een ander samenwerkingsverband en hij merkt dat de betrokkenheid qua regio sterk kan verschillen. Holland Rijnland heeft bij gemeenteraadsleden een goed imago. Dit komt ook doordat Holland Rijnland volledig wordt betaald door middel van inwonerbijdrage: wie betaald, bepaalt. Holland Rijnland moet alle uitgaven goed bijhouden en zich kunnen verantwoorden. De meerwaarde van samenwerking moet telkens opnieuw worden aangetoond.

7 Uit het rapport blijkt ook dat er gekeken is naar een andere samenstelling van het AB, bijv. alleen gemeenteraadsleden (met wel collegeleden zonder bv. stemrecht in het AB). Is het waarschijnlijk dat er in de toekomst gaat gebeuren?

Hier wordt op dit moment niet over gesproken. Nu wordt er alleen gesproken over een ander voorstel, namelijk het voorstel dat leden van het dagelijks bestuur één stem krijgen. In de praktijk hebben deze leden nu vaak 4 of 5 stemmen. De stemverhouding is ongelijk hierdoor, het maakt het ingewikkeld. Het belangrijkste is hoe je er bestuurlijk mee omgaat (zoals in Drechtsteden), afspraken onderling zijn belangrijk.



8A Uit de gemeenschappelijke regeling blijkt dat de gemeenteraden advies wordt gevraagd nadat er al een plan is gemaakt door het DB bij de besluitvormingsprocedure en bijvoorbeeld de begroting. Zou het in het kader van de kaderstellende en sturende functie van de gemeenteraadsleden niet beter zijn om ze eerder bij het proces te betrekken?

In principe zou dat wel beter zijn, alleen is de begroting hierbij geen goed voorbeeld. In Holland Rijnland worden gemeenteraadsleden al vrij vroeg betrokken bij processen door middel van de zogenaamde inspraakprocedure. Ook wordt er langsgedaan bij de gemeenteraden vooraf. De taken staan verder al in de GR Holland Rijnland, dit zijn eigenlijk al de kaders. Er is geen formeel geregelde inspraak, want visies hebben geen rechtsgevolgen bij het samenwerkingsverband (bij de provincie bijvoorbeeld wel). Inspraak hoeft niet te worden geregeld.

De verzendtermijn van stukken is heel belangrijk. Holland Rijnland hanteert een strenge termijn van drie weken in praktijk, volgens de GR van Holland Rijnland hoeven dit er maar twee te zijn. Op deze manier doet Holland Rijnland meer dan dat eigenlijk moet en dit staat goed tegenover de gemeenteraadsleden. De termijn van twee weken wordt alleen als absoluut minimum gehanteerd. Er zijn uitzonderingen, maar alleen bij externe factoren. Indien het Rijk iets twee dagen voor een besluit stuurt, dan is het niet de schuld van Holland Rijnland dat de termijn is overschreden. Verder duurt besluitvorming vaak erg lang, wil je bijvoorbeeld een besluit hebben in december dan moet je in juli al zijn begonnen. Dit zorgt wel voor extra zorgvuldigheid.

Holland Rijnland heeft weinig formele bevoegdheden, een onderwerp waar Holland Rijnland wel formele bevoegdheden heeft is op het gebied van WMO. Gemeenten hebben dat gevraagd, verder wordt er alleen aan belangenbehartiging gedaan. Gemeentes committeren op basis van vrijwilligheid, afspraken zijn niet afdwingbaar.

8B Mochten de gemeenteraden eerder betrokken worden spelen stemverhoudingen dan nog een rol? (stemverhouding in voorfasen)

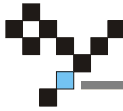
Bij deze vraag kwam geïnterviewde meer tot een oplossing om de gemeenteraden te betrekken bij de voorfase.

Onderwerpen van portefeuillehoudersoverleggen moeten worden behandeld in een regiocommissie in de gemeente. De gemeente moet hiervoor de vergadercyclus openbreken. In het overleg kan de gemeenteraad zijn mening meegeven aan de wethouder die naar het overleg gaat. Na het portefeuillehoudersoverleg doet de wethouder verslag bij de gemeenteraadsleden. Dit is een soort van voorbespreking voordat het algemeen bestuur naar eventuele besluiten van het de wethouders zal gaan kijken. De gemeenteraadsleden kunnen vervolgens een amendement of motie indienen indien ze het er niet mee eens is. Het is wel handig dat de gemeenteraadsleden eerst even gaat 'shoppen' bij andere gemeenten hiervoor, dit zorgt er ook voor dat andere gemeenten verplicht zijn naar het voorstel te kijken en ze niet later kunnen zeggen het niet gezien te hebben.

Gemeenteraadsleden kunnen ook zelf iets doen om invloed te vergroten via griffies. In regio Drechtsteden is er zelfs een regionale griffie.

9 Zo ja, zijn er plannen om de gemeenschappelijke regeling op dit punt te wijzigen en hoe zou dit er dan uit kunnen gaan zien?

Geïnterviewde gelooft niet echt in vastlegging van de verandering in de regeling. Zelfbinding is namelijk veel belangrijker, het is vooral een kwestie van willen van de partijen. Partijen moeten bewogen worden om te blijven praten, hierdoor wordt ook voorkomen dat partijen eruit willen (willen stoppen met samenwerken). Veel zaken zijn niet afdwingbaar, wel gaat er enige binding uit van de GR Holland Rijnland.

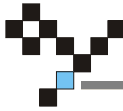


10 In een PowerPoint gemaakt door R. Netten van Holland Rijnland wordt gesproken over de motieven voor differentiatie van taken en vormen binnen de samenwerking en hierna over samenwerken in het domein van de gemeenteraden en colleges. Wat wordt hiermee bedoeld?

Geïnterviewde denkt dat het hier gaat om het feit dat sommige zaken een bevoegdheid van de gemeenteraad en andere zaken een bevoegdheid van het college van B&W zijn. Bij elke taak moet gekeken worden of deze overgedragen kan worden of niet. In het besluitvormingstraject en de GR van Holland Rijnland is differentiatie mogelijk.

Overige punten die geïnterviewde heeft genoemd:

- Communiceren is erg belangrijk, dit moet niet worden overgeslagen.
- Binnen Holland Rijnland wordt er één keer per jaar een regiocongres voor gemeenteraadsleden georganiseerd, dit versterkt de betrokkenheid.
- Bij Holland Rijnland gaat elk jaar een delegatie van het dagelijks bestuur langs alle gemeenteraden.
- Holland Rijnland heeft een focus voor 2014, hierin liggen de prioriteiten vastgelegd voor de komende vier jaar.
- Leden van het dagelijks bestuur moeten ambassadeur zijn van samenwerking. Zij moeten het een eer vinden om het te mogen doen. Dit zorgt voor een beter imago van de regio.
- De basis van de GR Holland Rijnland is heel belangrijk, bijvoorbeeld: twee weken is de minimale verzendtermijn voor stukken aan gemeenteraadsleden. In praktijk is het dan goed om dit drie weken van tevoren te doen. Je moet wel uitkijken dat je niet je eigen valkuilen creëert. Zorg ervoor dat er aangepaste stukken worden verstuurd



Bijlage 3

Interview Regio Stedendriehoek volledige uitwerking

Datum en tijd: 14 april 2011 10.00-10.45
Geïnterviewde: Mevrouw Veenbergen + De heer Harpenslager (de mening van beide geïnterviewden kwam overeen, vandaar dat er geen onderscheid is gemaakt in het verslag tussen beide geïnterviewden)
Functie geïnterviewde: Secretaris + Senior Beleidsmedewerker

1 Waaron heeft regio Stedendriehoek gekozen voor intergemeentelijke samenwerking?

Samen staan we sterker. Verder is het beter voor de belangenbehartiging. Individuele gemeenten worden veel minder gehoord in Den Haag en de provincie, zij willen graag regio's als gesprekspartners. In principe proberen de gemeenten wel alles zelf te doen, wat zelf te doen valt. Zaken die echt beter gezamenlijk kunnen worden gedaan worden gezamenlijk opgepakt.

2 Met welk onderdeel is de regio begonnen? (bijvoorbeeld woonruimteverdeling)?

De regio is begonnen met Ruimtelijke Ordening, hiervoor is een regionale structuurvisie opgesteld. Hierna kwam er een economisch en sociaal deel bij.

3 Waaron is ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een openbaar lichaam en niet bijvoorbeeld in privaatrechtelijke vorm?

Er is vroeger een zwaardere constructie geweest binnen de regio, hieronder vielen ook bijvoorbeeld de brandweer en de GGD. Door omstandigheden is deze constructie ontploft, het ging fout. Nu is er gekozen voor een lichtere vorm met beperkte middelen. De samenwerking heeft een nieuwe start gehad in 2005, tot nu toe werkt de huidige vorm prima. Verandering hierin aanbrengen hoeft niet.

4 Uit de website blijkt dat er is gekozen voor een Regioraad met alleen collegeleden, waaron is hiervoor gekozen?

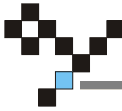
Alle bevoegdheden zijn in principe bij de gemeenteraden gebleven, de gemeenteraden kijken naar de financiën en stellen het beleid vast. Het dagelijks bestuur en de Regioraad zijn marginaal. Afstemming moet wel plaatsvinden. De huidige constructie maakt de scheiding tussen gemeenteraads –en collegeleden heel duidelijk, dit zorgt voor een dualistisch effect. Mocht er niet gekozen zijn voor deze constructie dan had het bureau dat alles regelt veel groter moeten zijn (het bureau is bij regio Stedendriehoek erg klein). Alle besluiten moeten binnen de gemeenteraden genomen worden, dit is een bewuste keuze.

5 Duurt de besluitvorming niet heel lang als een besluit altijd eerst naar alle gemeenteraden moet gaan?

Soms, uit het document 'Besluitvormingsproces raden' blijkt een beetje hoe het allemaal verloopt. Voor besluiten moet echt de tijd worden genomen. Deze keuze heeft wel knelpunten, maar het werkt wel.

6 Worden gemeenteraadsleden alleen op deze manier betrokken bij regio Stedendriehoek (dus alleen bij besluitvorming en kaderstelling)?

Nee, er is een afstemmingsoverleg met de griffiers elke maand. Daarin wordt besproken wat eraan zit te komen en waarop geanticipeerd moet worden. Incidenteel (waar nodig) worden ook bijeenkomsten georganiseerd, het organiseren hiervan ligt voor een deel bij de griffiers. De meningen moeten soms worden gepeild. Los hiervan is er een digitale nieuwsbrief en zijn er gemeenteraads –en statenbijeenkomsten. De bijeenkomsten vinden één keer per twee jaar plaats. Bij de bijeenkomsten zijn ook de twee provincies die deelnemen aan het samenwerkingsverband aanwezig. Bij elke bijeenkomst is er een specifiek thema. Verder zijn de bijeenkomsten vooral bedoeld om te netwerken. Ondanks dat de bezetting op het bureau van regio Stedendriehoek vrij klein is, is er wel heel veel



communicatie. Dit onder andere dus door het eerder genoemde digitale nieuwsbrief, maar ook door een papieren blad en Twitter.

Verder: indien er een nieuw dagelijks bestuur is dan vindt er een dagelijks bestuur 'on tour' plaats. Dit gebeurt overigens niet alleen bij een nieuw bestuur, tussentijds kan ook. Om de twee jaar gaat het bestuur langs bij de gemeenteraden, ze doen dit tijdens de reguliere vergadering van de gemeenteraad. Dit is wel essentieel voor goede communicatie.

7 Op de website is het (eerder in het interview genoemde) document 'Besluitvormingsproces raden' te vinden. Hoe wordt in de praktijk gewaarborgd dat het proces ook echt zo verloopt als in het document beschreven staat?

Het document is in ontwikkeling. Er worden steeds meer ervaringen opgedaan. Elke keer is de besluitvorming weer maatwerk. Termijnen zijn bijvoorbeeld niet vast te leggen in een standaarddocument, een gewoon besluit neemt veel minder tijd in beslag dan een regionale structuurvisie. Standaardiseren van zaken is lastig. Het griffiersoverleg helpt hier wel bij.

8 Waarom is in de gemeenschappelijke regeling niets opgenomen over bijvoorbeeld het startdocument en de termijnen?

Zou je dit moeten opnemen dan? Dit is maatwerk per keer, het lijkt mij het beste om de regeling zo light mogelijk te houden. Ik probeer mij voor te stellen wat de meerwaarde zou kunnen zijn van opnemen. Ik zie die eerlijk gezegd niet. De frequentie is per onderdeel erg verschillend.

9 Een voordeel van opnemen zou kunnen zijn dat zaken meer vastliggen, het zorgt voor meer duidelijkheid en binding..?

Bij opname van termijnen enzovoort zit je er zo aan vast, je wordt beperkt in je vrijheid. Alleen formele zaken moeten vastgelegd worden. De flexibiliteit moet zeker niet te zeer aan banden worden gelegd. Regio Stedendriehoek is een samenwerkingsverband tussen drie grote steden en vier plattelandsgemeenten, de cultuur en samenwerking is heel verschillend tussen een grote stad en een dorp. Het teveel vastleggen komt de samenwerking niet ten goede. Ik zou alleen de spelregels vastleggen, hierdoor is aanpassing ook veel makkelijker.

10 Dus u zou het niet opnemen, maar bijvoorbeeld een document als 'Besluitvormingsproces raden' koppelen aan de samenwerking?

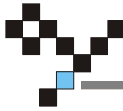
Ja, opname is dan niet nodig.

11 Heeft het volgens u zin om (in het algemeen, niet specifiek bij regio Stedendriehoek) het proces en de termijnen van een strategische regionale agenda en de voorfase van de begrotingsbehandeling vast te leggen?

De meerwaarde ontbreekt. De bevoegdheden moeten bij de gemeenteraden blijven liggen. Het is veel belangrijker om de zaken rondom de GR van regio Stedendriehoek, zoals de griffiers, goed te regelen. Zaken moeten strak geregeld worden, het overige werk moet binnen de gemeente gebeuren. Vertrouwen in elkaar is het aller belangrijkste. Vastleggen past in regio Stedendriehoek niet binnen de cultuur.

12 Zou vastlegging wel noodzakelijk kunnen zijn binnen een samenwerkingsverband waarbij er ook gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur zitten?

Samenwerking hierbij lijkt mij hoe dan ook lastig hierbij. Er is veel te veel afstand. Je hebt een heel groot bureau nodig om alles te coördineren. De taak van gemeenteraadsleden is al het stellen van kaders. Dit hoeft niet opnieuw vastgelegd te worden binnen een GR. Alles moet volgens geïnterviewde in handen blijven van de gemeenteraden.



Bijlage 4

Interview Noordoost Brabant volledige uitwerking

Datum en tijd: 30 maart 2011 11.15-12.00
Geïnterviewde: Mevrouw van Hout (in het interview aangeduid als: geïnterviewde)
Functie geïnterviewde: Programmamanager regio Noordoost Brabant

1 Waaron heeft de regio Noordoost Brabant gekozen voor intergemeentelijke samenwerking?

Hiervoor zijn drie redenen: ten eerste de handen ineenslaan om zo schaalvoordeel te creëren, ten tweede zijn hogere overheden minder bereid om zaken te doen met individuele gemeenten en ten derde zijn er vraagstukken bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening die niet ophouden bij de gemeentegrenzen. Verder bestaat de regio uit twintig gemeenten en twee waterschappen, het samenwerkingsverband wordt ondersteund door de provincie.

Geïnterviewde vraagt waarom ik voor regio Noordoost Brabant heb gekozen. Ik heb aangegeven dat ik dit heb gedaan op advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is mij verteld dat Noordoost Brabant interessant is, omdat zij een projectsamenwerking heeft. Verder heeft Noordoost Brabant gemeenschappelijke doelen en een gemeenschappelijke agenda waarbij de gemeenteraden expliciet betrokken zijn. Geïnterviewde geeft hierop aan dat Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (een plus-regio) wellicht interessanter is voor mijn onderzoek.

2 Waaron is er gekozen om de samenwerking in de vorm van een convenant te doen en niet op een andere manier (bijv. WGR constructie (intentieverklaring is geen WGR-constructie))?

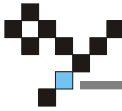
De regio is in het verleden een stadsgewest geweest. Dit liep niet lekker, het heeft slecht uitgepakt, de gedachte aan opnieuw samenwerken leidde hierdoor niet echt tot enthousiaste reacties. Toch is het in het kader van de drie eerder genoemde redenen (waaron samenwerken belangrijk is, zie antwoord vraag 1) wel nodig om samen te werken. Er is toen gekozen voor samenwerking op basis van vrijwilligheid. Hierbij zijn twee uitgangspunten genomen: vederlicht, maar doe-gericht en vrijwilligheid, maar niet vrijblijvendheid. Bij deze uitgangspunten past geen publiekrechtelijk persoon, hierdoor is er gekozen voor een convenant.

3 Is dit tot nu toe een goede keus geweest of is hier nog wel discussie over?

Er is op dit moment nog geen discussie hierover. Geïnterviewde verwacht wel dat naar mate de samenwerking intensiever en inhoudelijker wordt er meer vragen naar boven zullen komen over de besluitvorming. Nu is er een regiegroep bestaande uit burgemeesters. De burgemeester mag zelfstandig beslissingen nemen, maar wil dit niet zelfstandig doen. Wethouders willen ook hun zegje kunnen doen over de inhoud.

4 Klopt het dat er meerdere gemeenschappelijke regelingen zijn bij regio Noordoost Brabant (dit blijkt namelijk uit een PowerPoint van 19 januari 2011 gehouden door de coördinator bestuurlijke en juridische zaken van de gemeente Oss)?

Er zijn geen GR die hoort bij het samenwerkingsverband Noordoost Brabant. In de regio zelf zijn wel een aantal samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op het gebied van collectief vervoer en ambulancediensten, maar deze staan los van Noordoost Brabant als samenwerkingsverband. Regio Noordoost Brabant bestaat uit een Bestuurlijke Regiegroep. De enige vastlegging die de regio heeft is een convenant en intentieverklaring. Afspraken worden alleen gemaakt op strategisch niveau. In het kader van lichtvoetige samenwerking is dit prima. In het convenant wordt niet inhoudelijk op zaken ingegaan, want de regio heeft geen uitvoerende taken.



5 Als er geen gemeenschappelijke regeling is, waar is de rol van de gemeenteraad dan vastgelegd?

De enige rol die de gemeenteraad heeft is het vaststellen van kaders, dit is niet vastgelegd. Hoe vervolgens wordt geopereerd dat is aan het college van Burgemeester en Wethouders. De gemeenteraad hoeft hier niets van te vinden.

6 Hoe verloopt besluitvorming in de praktijk?

De regiegroep neemt een besluit (in de regiegroep zitten de burgemeesters), dit besluit hoeft niet in het college te worden besproken. In de praktijk overleggen burgemeesters wel. Dit doen ze door onderwerpen vooraf te bespreken in eigen colleges. De gemeenteraden zijn hier niet bij betrokken. In de toekomst is het zo dat gemeenteraden alleen moeten worden betrokken indien in het kaderstellend domein iets gebeurd. Besluitvorming die gewoon binnen de kaders valt hoeft niet door de gemeenteraad te worden afgetikt. De gemeente zelf moet kijken of het binnen de kaders past, mocht dit niet zo zijn dan kunnen ze zelfstandig naar de gemeenteraad gaan. Dit is tot nu toe nog niet gebeurd.

7 Worden gemeenteraden helemaal niet betrokken bij de regio?

Voor besluiten is er intern en extern draagvlak nodig. De bevolking bijvoorbeeld hoeft niet alles te weten. Bij de gemeenteraden ligt dit weer iets anders, omdat het gaat om gemeenschapsgeld, dit moet wel verankerd worden. Zelf probeert geïnterviewde wel om de gemeenteraden er een beetje bij te betrekken, zo gaat ze nu en de komende maanden naar gemeenteraadsvergaderingen en zorgt ze soms voor 1 op 1 contact tussen haar en de gemeenteraad. Verder zijn er informatiebijeenkomsten. Geïnterviewde vindt het zelf belangrijk om dit te doen, er is geen verplichting hiertoe. Dit soort dingen hoeven van geïnterviewde niet formeel ingekaderd te worden, het moet wel geregeld en georganiseerd worden. Het is wel belangrijk dat gemeenteraadsleden geïnformeerd worden, omdat ook zij verantwoording af moeten leggen. Veel besluiten van de regio vallen binnen het mandaat dat het college heeft gekregen. Alleen als ze hier niet onder vallen dat hoeven de gemeenteraden betrokken te worden.

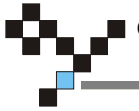
Verder is er heel veel samenwerking binnen de regio, dat blijkt ook al uit de vele losse gemeenschappelijke regelingen, hierdoor kan de gemeenteraad niet overal bij zijn. De gemeenteraad moet bij aanvang van een coalitieperiode aangeven wat ze belangrijk vindt. Veel besluiten zijn een individuele inhoudelijke afweging van de deelnemende gemeenten.

8 Volgens u zou het dus geen zin hebben om de betrokkenheid van gemeenteraden vast te leggen?

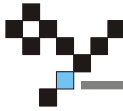
Het vastleggen creëert een soort schijndemocratie, alsof alleen vastleggen betrokkenheid waarborgt. Het valt te vergelijken met huwelijkse voorwaarden, je gaat er niet vanuit dat iets fout gaat, maar mocht het fout gaan dan weet je in ieder geval wat je nog hebt. Veel samenwerkingsverbanden werken met een zogenaamde deelraad. Dit zorgt alsnog niet voor betrokkenheid van gemeenteraadsleden, verder zijn er veel kennisverschillen tussen gemeenteraadsleden en collegeleden, dit schiet niet op. Als het gaat om een uitvoerende opgave, bijvoorbeeld het vaststellen van het budget dan hoeft de gemeenteraad er niets van te vinden totdat er een overschrijding plaatsvindt. Samenwerken doe je uiteindelijk met je hart. Het is verstandig om een aantal zaken wel op papier te zetten. Het alles maar vast willen leggen is niet meer van deze tijd. Lichtvoetige samenwerking is beter nu. De overheid blijft teveel hangen in bestuurslagen.

Geïnterviewde vindt het voor mijn onderzoek belangrijk dat ik kijk waar gemeenteraden bij betrokken moeten worden en hoe dat valt te organiseren. Bij concrete zaken moet de gemeenteraad er iets over vinden.

Geïnterviewde gaf hierna nog een praktijkvoorbeeld uit haar vorige baan (ze heeft 10 jaar bij de gemeente Helmond gewerkt). Een tijd terug was er in de gemeente Helmond een idee voor het opzetten van een investeringsfonds waarin een grote hoeveelheid geld (meer dan een miljard) gepompt zou worden, 'Samen investeren' heette het. De gemeenteraden werd vervolgens voor een keuze gezet: of ze zouden akkoord gaan met het hele investeringsfonds óf helemaal niet, kiezen op



onderdelen kon niet. Er werd niet aan 'cherry picking' gedaan, het was een pakketdeal. De gemeenteraden zagen hierbij goed het perspectief, indien ze niet akkoord zouden gaan dan moesten ze maar afwachten of bepaalde zaken die ze wel wilden zouden gebeuren. Hierbij was er goed gecommuniceerd met de gemeenteraden, dit was belangrijk, want dan zou de gemeenteraad eerder ja zeggen. Indien dit een besluit van een regio was geweest en er een regioraad zou zijn dan had de besluitvorming veel langer geduurd.

**Bijlage 5 Procedurebeschrijving begroting gemeente Skasterlân/Ferwerderadiel**

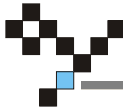
De onderstaande procedurebeschrijving is van de gemeente Skasterlân is door de gemeente Ferwerderadiel in een implementatieplan opgenomen. Onderstaande beschrijving is letterlijk overgenomen uit: Implementatieplan nieuwe werkwijze gemeenschappelijke regelingen, Ferwerderadiel: 2010, p. 7.

3.2.2 Procedure

Alleen wanneer er sprake is van wijzigingen in de kaders productbegroting (of meerjarenbegroting) wordt het gehele schema doorlopen.

De volgende procedure zal door de gemeenschappelijke regelingen moeten worden gevolgd om gemeente de gelegenheid te geven invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de gemeenschappelijke regelingen gaan werken. Hierbij hebben zowel de gemeenschappelijke regeling als de gemeente een gezamenlijk belang en dus ook een dito verantwoordelijkheid om dit proces binnen de geldende afspraken tijdig te laten verlopen.

Actie	Einddatum
Bespreking kaders productbegroting in dagelijks bestuur GR	31 januari
Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en een afschrift aan de raad.	1 februari
Gemeenschappelijke regelingen geven toelichting aan contactambtenaren en eventueel andere betrokken ambtenaren. Het college verwerkt de wijzigingen in de kaders productbegroting in een raadsvoorstel; de griffier draagt zorg voor agendering in commissie en stemt af met behandelende ambtenaar in eigen organisatie.	
Bespreking wijzigingen kaders productenbegroting in raadscommissie en/of raad, afhankelijk van de in de gemeente gemaakte afspraken. Deze adviseren de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur over de in te brengen reactie op de wijzigingen in de kaders van de productenbegroting in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Wanneer de raadscommissie akkoord gaat met de nieuwe kaders, en die meer geld kosten, verwerkt het college de wijzigingen in de kadernota.	31 maart
Bespreken en vaststellen van de kaders van de productbegroting in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.	1 april
Verzending concept-productbegroting (en jaarrekening) aan gemeenten (college en raad).	15 april
Gemeenschappelijke regelingen geven toelichting aan contactambtenaren en eventueel andere betrokken ambtenaren.	1 mei
Behandeling in de raadscommissie	15 mei
Behandeling in de raad (gelijktijdig met de kadernota).	Tweede helft juni
Vaststelling productbegroting en jaarrekening in algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.	1 juli
Verzending productbegroting aan gedeputeerde staten.	15 juli



Bijlage 6 Handleiding regionale samenwerking & besluitvormingsproces raden van de regio Stedendriehoek

De handleiding op deze en de volgende 3 pagina's is letterlijk overgenomen uit: 'Handleiding Regionale Samenwerking & Besluitvormingsproces raden' <www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/125858Besluitvormingsproces.pdf>.

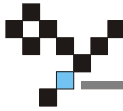


REGIONALE SAMENWERKING & BESLUIT- VORMINGS- PROCES RADEN

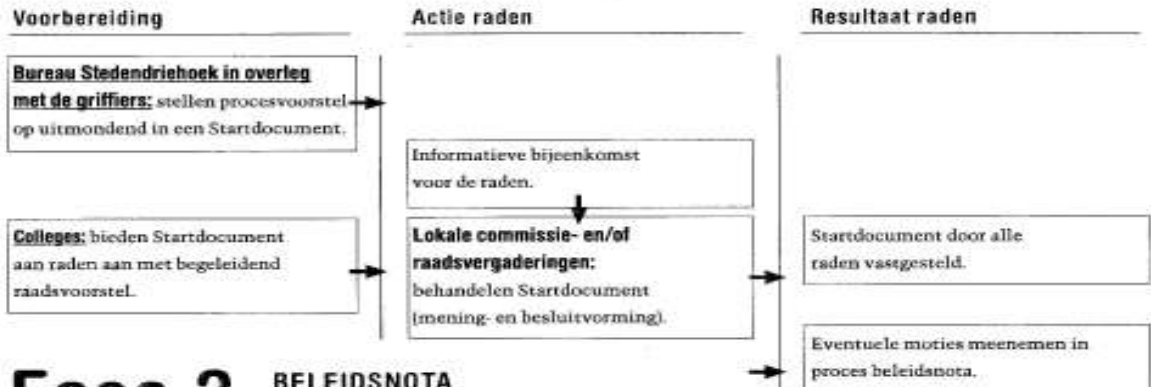
HANDLEIDING



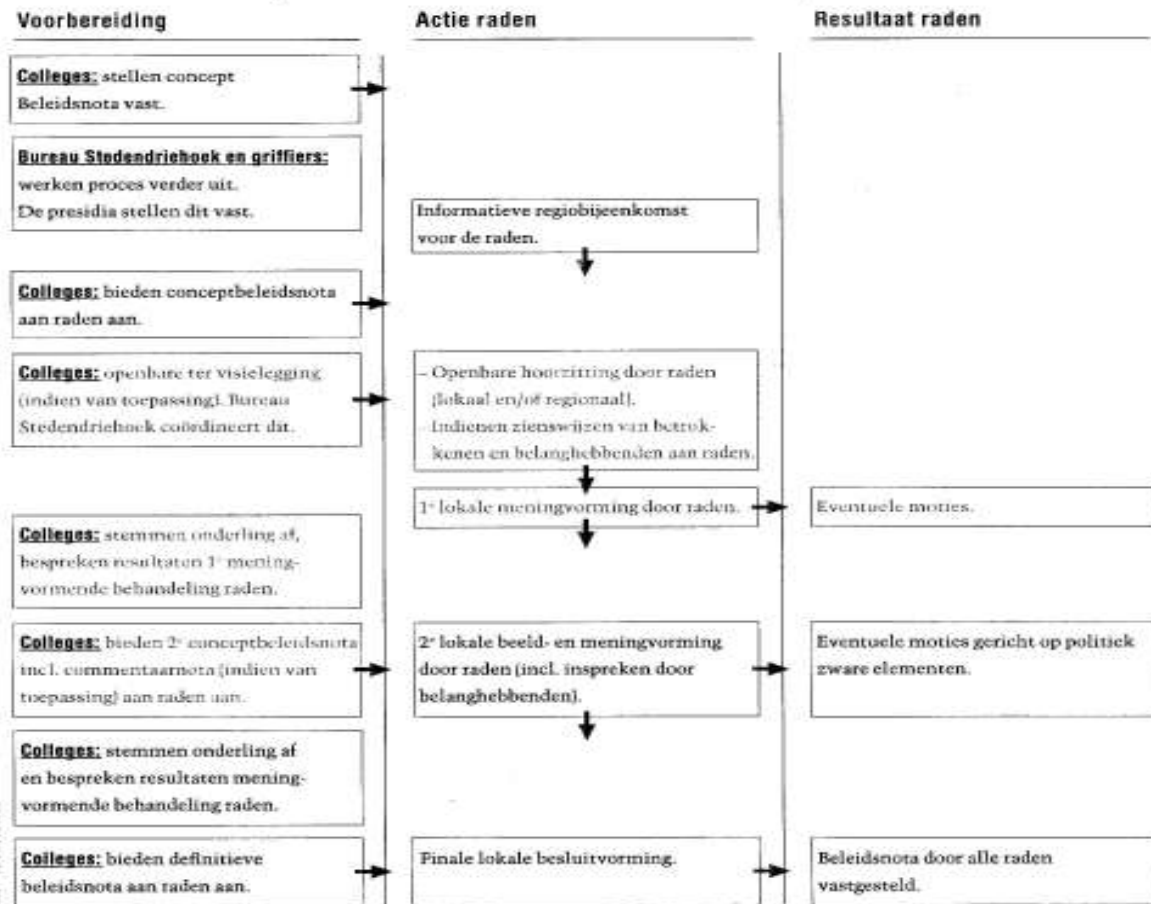
STEDENDRIEHOEK



Fase 1 STARTDOCUMENT (WAARIN BESCHRIJVING DOEL GEZAMENLIJK BELEID, PROCES, TIJDPAD)



Fase 2 BELEIDSNOTA (OFWEL REGIONAAL BELEIDSDOCUMENT)

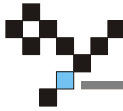


regie STEDENDRIEHOEK
 correspondentieadres
 Postbus 5000
 7400 GC Deventer

telefoon
 0570 695117

e-mail
 info@regiestedendriehoek.nl

internet
 www.regiestedendriehoek.nl



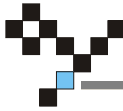
DEZE FOLDER DIENT ALS HANDLEIDING BIJ BESLUITVORMINGSPROCESSEN TEN AANZIEN VAN GEZAMENLIJKE BESLUITEN BINNEN HET SAMENWERKINGSVERBAND VAN DE REGIO STEDENDRIEHOEK. VOORBEELDEN HIERVAN ZIJN DE REGIONALE STRUCTUURVISIE, DE INTERGEMEENTELIJKE STRUCTUURVISIE IJSSELSPRONG ZUTPHEN, BELEID FUNCTIEVERANDERING BUITENGEBIED EN DE ECONOMISCHE VISIE.

Het uitgangspunt is dat de samenwerking binnen de regio gebaseerd is op vrijwilligheid. Er zijn geen bevoegdheden overgedragen aan de regio, zodat de besluitvorming binnen iedere afzonderlijke gemeenteraad plaatsvindt. Regionale samenwerking vindt plaats als er een meerwaarde te verwachten is.

5 uitgangspunten **REGIONALE BESLUITVORMING**

Om te komen tot een goede samenwerking zijn heldere afspraken opgesteld – en goedgekeurd door de presidia – die moeten leiden tot een passend proces van besluitvorming. De positie van de raden is hierbij zodanig geborgd dat hun sturende rol goed tot zijn recht komt. Voorop staat dat een uniforme en eendimensionale procesafpraak niet wenselijk en reëel is. De ervaring leert namelijk dat ieder beleidsthema een eigen passend proces vereist, maatwerk is dus vereist. Om toch houvast te bieden is onderstaande leidraad ontwikkeld. De regie van de procesvoering is in handen van bureau Stedendriehoek, uiteraard in nauwe samenspraak met de griffiers van de regiogemeenten.

- 1** De gemeenteraden worden vanaf de start – dat wil zeggen vanaf het besluit om gezamenlijk beleid te maken – tot het einde (eenduidige besluiten van de raden) actief in staat gesteld hun rol te spelen.
- 2** Bureau Stedendriehoek coördineert het aanbieden van stukken door de colleges en zorgt voor uniforme aanbiedingsbrieven inclusief een behandeladvies.



3 De respectievelijke colleges zijn verantwoording verschuldigd aan de eigen gemeenteraad. Dat wil zeggen dat de colleges verantwoordelijk zijn voor het (tijdig) aanbieden van stukken aan de eigen gemeenteraad en voor het (gevraagd en ongevraagd) informeren van de eigen raad.

4 De behandelwijze van stukken wordt vooraf afgestemd en is in beginsel en op hoofdlijnen bij alle gemeenteraden gelijk. Dit is een taak van de griffiers, die dat borgen bij de respectievelijke presidia.

5 Een beleidsnota wordt in minimaal twee ronden door de raad behandeld:
– In de eerste ronde hebben de raden de gelegenheid om het beleid te sturen met een motie;
– In de tweede ronde wordt gestemd, onder het gentleman's agreement dat er geen amendementen meer worden ingediend. Neemt een van de raden toch een amendement aan (dat is en blijft een bevoegdheid), dan is de gezamenlijke besluitvorming niet gelukt. Dat is dan een politiek feit.

Op bovenstaande wijze is geregeld dat de raden in een eerder stadium en in meerdere rondes de gelegenheid hebben sturend op te treden. De geschetste procedure in het schema op de achterkant doet recht aan deze fundamentele rol van de raden.

Toelichting PROCESBESCHRIJVING

Hierna is de volledige procedure van besluitvorming – opgedeeld in twee fasen – uitgewerkt. Voor elk beleidsthema bepalen de presidia welk van de onderstaande stappen passen bij het (politiek) gewicht ervan.

Fase 1

Het verdient voorkeur om voor ieder project te beginnen met een door de raden vast te stellen startdocument. Het startdocument wordt opgevat als een gezamenlijke en uniforme opdracht van de gemeenteraden aan de colleges (en in het verlengde daarvan aan de Stedendriehoek) om inspanningen en investeringen te doen in het ontwikkelen van een regionaal beleidskader. In het startdocument staat het doel van het gezamenlijk proces, de procesbeschrijving en het tijdspad (uitgebreide of korte variant: zie schema bij facultatief). Bij het startdocument wordt een voor alle raden gelijkkluidend begeleidend raadsvoorstel gevoegd.

Fase 2

Vervolgens wordt de beleidsnota waarvoor opdracht is gegeven, in regionaal verband ontwikkeld. In deze fase wordt het proces verder uitgewerkt. Het doel is om tot een regionaal beleidsdocument te komen. Het begeleidende raadsvoorstel is gelijkkluidend voor alle raden.

