

'De raad en de regio'

**Regionalisering en sturing en controle door de
gemeenteraad**

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch
Maart 2016

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Kaders van de gemeente	5
3	Raadsbetrokkenheid in de praktijk	9
3.1	Wet maatschappelijke ondersteuning	9
3.2	Veiligheidsregio	12
3.3	Omgevingsdienst	14
3.4	BrabantStad	16
4	Het raadspectief	19
4.1	Raadsleden 's-Hertogenbosch	19
4.1.1	Samenwerkingsnoodzaak	19
4.1.2	Betrokkenheid van de raad	21
4.1.3	Informatie en informatieverwerving	22
4.1.4	Regionaal perspectief en gemeentelijk perspectief	24
4.1.5	Relatie tussen portefeuillehouder en raad	25
4.2	Gemeenten in de regio	25
5	Naar een versterking van de rol van de raad	29
5.1	Advies Raad voor openbaar bestuur	29
5.2	De gemeentelijke kaders in nieuw perspectief	30
5.2.1	Visie op samenwerking	31
5.2.2	Wijze van sturen	35
5.2.3	Proces van samenwerken	37
5.2.4	Kanalen voor sturing	43
5.2.5	Vormgeving aan de wisselwerking tussen raad en regio	44
5.3	Facilitering van de raad	46
5.3.1	Facilitering door het college van burgemeester en wethouders	47
5.3.2	Facilitering door het Samenwerkingsverband	47
5.3.3	Raadsgriffie	49
5.4	Bijeenkomst met raadsleden	50

Bijlagen

Bijlage 1	Geïnterviewde personen en bijeenkomsten met raadsleden
Bijlage 2	Geraadpleegde bronnen
Bijlage 3	Cases: chronologie van raadsbetrokkenheid
Bijlage 4	Reactie College van burgemeester en wethouders
Bijlage 5	Nawoord Rekenkamercommissie

1 Inleiding

Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch constateert dat steeds meer gemeentelijke taken met financiële consequenties en risico's voor de gemeenten worden geregionaliseerd. De gedecentraliseerde taken op het sociaal domein zijn daarvan een recent voorbeeld. Regionale samenwerking heeft als mogelijke voordelen dat de kwaliteit van de beleidsvoering wordt verbeterd, dat door schaalvoordelen efficiency in taakuitvoering wordt gerealiseerd en dat (ambtelijke) expertise kan worden gedeeld. Die voordelen vormen het doel van samenwerking door gemeenten. De rekenkamercommissie signaleert dat in toenemende mate regionale samenwerking bij de gemeentelijk taken onvermijdelijk is.

Een gemeenteraad heeft zeggenschap bij regionale samenwerking die in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is geregeld. De gemeenschappelijke regeling die gemeenten aangaan is verlengd lokaal bestuur van meer dan één gemeente. Daarom is het wenselijk dat tussen gemeenten naar afstemming wordt gezocht, ook op het niveau van gemeenteraden.

Taakuitvoering op regionaal niveau betekent vaak dat gemeenteraden meer op afstand komen te staan. De gemeenteraad geeft (impliciet) vaak een deel van de zeggenschap op voor het gezamenlijke doel. Er ontstaat een, wat de Raad voor het openbaar bestuur¹ recent heeft genoemd, 'informatie-asymmetrie' op de gezamenlijke taakvelden: een samenwerkingsverband weet meer dan de deelnemende gemeenten afzonderlijk en de bestuursleden van een samenwerkingsverband (gemeentelijke portefeuillehouders) weten meer dan gemeenteraden. Veel gemeenteraden en gemeenteraadsleden hebben het idee onvoldoende op de hoogte te zijn van wat er op regionaal niveau gebeurt. Zij vinden dat zij voortdurend voor voldongen feiten worden geplaatst en onvoldoende controle kunnen uitoefenen op de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden. De verantwoordingsstructuur wordt minder transparant gevonden. Daardoor ontstaat een democratisch tekort in de uitvoering van gemeentelijke taken die in regionaal verband worden uitgevoerd. De democratische legitimiteit van het werk van de samenwerkingsverbanden is in het geding en vraagt om nieuwe oplossingen.

Vraagstuk

Het bovenstaande heeft bij de rekenkamercommissie de vraag opgeroepen op welke manier gemeenteraden beter sturing kunnen geven aan regionale maatschappelijke processen en hoe zij de effecten daarvan kunnen controleren en bijsturen. Dat vergt mogelijk een andere benadering en een andere wijze van denken en handelen van zowel de raad, het college als van ambtelijke beleidsmakers.

De rekenkamercommissie wil via dit onderzoek inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch zijn rol kan vervullen, op beleidsterreinen waarop de gemeente samenwerkt met andere gemeenten. De rekenkamercommissie heeft gezocht naar de sturings- en controlemogelijkheden van de raad voor taken die door de regionalisering goeddeels aan zijn zicht zijn onttrokken. De raad moet hierbij acteren op een speelveld waarop hij niet alleen met het college te maken heeft, maar waarop naast andere gemeenten ook semipublieke en maatschappelijke organisaties en bedrijven opereren en waarbij ook burgers een rol spelen.

¹ Raad voor het openbaar bestuur. Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking. Den Haag 2015.

Veranderende context voor gemeenten en gemeenteraden

Gemeenten opereren in netwerken. Dat wordt de laatste jaren steeds duidelijker. Zij zijn op veel terreinen slechts één van de spelers en ook binnen hun eigen grondgebied staan ze op z'n best in horizontale relaties tot andere actoren. Dit doet zich in verschillende gedaanten voor.

- Gemeenten sluiten gemeenschappelijke regelingen of gaan andere vormen van samenwerking aan (met andere gemeenten, provincie of waterschap) om door schaalvoordelen efficiency in taakuitvoering te realiseren, kwetsbaarheden te voorkomen of om voldoende basis voor deskundige beleidsvoering te verwerven, zoals in het geval van de drie decentralisaties. In de samenwerking hebben verschillende spelers formeel gelijkwaardige posities en moeten partijen met elkaar overleggen en onderhandelen.
- Op steeds meer terreinen hebben andere (semi)publieke en private organisaties een nadrukkelijke rol in de uitvoering van beleid van gemeenten en zij zijn zodoende mede bepalend voor de realisatie van beleidsdoelen. Die organisaties (publieke en maatschappelijke organisaties en bedrijven) houden zich niet aan gemeentegrenzen en opereren in toenemende mate op regionale schaal.

Deze veranderende context heeft invloed op de wijze waarop de gemeente en haar organen (raad, college en burgemeester, en de ambtelijke organisatie) kunnen acteren. Zij heeft invloed op de manier waarop gemeenteraden kunnen sturen en controleren.

In dit onderzoek richten we de aandacht op regionale samenwerking over gemeentegrenzen heen.

De gemeenteraad wordt geacht kaders te stellen en uitvoering van beleid te controleren. De kaders worden in regionaal verband gesteld en/of voorbereid. De raad controleert het college dat op terreinen waarop wordt samengewerkt vaak alleen nog maar nadat de kaders van het beleid al door meerdere colleges zijn vastgesteld. Vaak is er geen of nauwelijks ruimte voor de raad deze beleidskaders aan te passen. Daardoor controleert de raad niet meer de uitvoering van beleid in zijn geheel. Veel onderzoeken laten zien dat gemeenteraden steeds minder zicht krijgen op regionale ontwikkelingen, maatschappelijke processen, op prestaties en effecten en uitkomsten van beleid. Dat vergt een andere benadering, een andere *mindset* en een andere manier van werken.

Verandering in sturing en controle

Sturen door gemeenteraden gebeurt tegenwoordig meer en meer in een context waarin ook anderen sturen. Dat heeft consequenties voor de wijze waarop de gemeenteraad zijn rol kan invullen. De raad gaat meer regisseren en geeft ruimte aan bestuurders om op regionaal niveau te acteren. Dit veronderstelt wel dat de raad tijdig acteert om te kunnen regisseren en te faciliteren. Het veronderstelt dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om tijdig zijn functie te vervullen in het proces. Ruimte geven betekent ook dat degene die deze ruimte en bijbehorende verantwoordelijkheid krijgt, zich ook verantwoordt.

Daarnaast kan de raad zich bij zijn controlerende functie richten op andere informatiebronnen en informatiekanaalen dan van waaruit hij traditioneel wordt bediend: naast de gemeentelijke organisatie en het college, gaat het ook om andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers.

Rekenkameronderzoek

Dit rapport doet verslag van onderzoek naar de wijze waarop de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch acteert in relatie tot regionale samenwerkingsverbanden en naar de wijze waarop dit in de toekomst verder vorm en inhoud kan krijgen met het oog op versterking van de democratische legitimiteit van de

regionale samenwerking. Het onderzoek is anders van opzet dan eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie. Uiteraard is onderzoek gedaan naar de gang van zaken in de gemeente. Maar daarnaast is in interactie met raadsleden van de gemeente, en met raadsleden van omliggende gemeentent besproken wat de verschillende wensen, verwachtingen en mogelijkheden van raadsleden zijn om de rol van de raad (en van individuele raadsleden) bij regionalisering vorm en inhoud te geven.

Er is in Nederland al veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen en de wijze waarop gemeenteraden daarop invloed uitoefenen, hoe de informatievoorziening is georganiseerd en hoe dat in de praktijk loopt. In dit onderzoek maken we gebruik van die inzichten, maar richten we het vizier op de gemeenteraad en raadsleden zelf. Het gaat om wat de gemeenteraad van de samenwerkingsverbanden en van het college mag verwachten, maar het gaat ook om wat de raad zelf kan doen om zijn rol te vervullen.

Dit rapport gaat in op de rollen die de raad kan vervullen in de regionale samenwerking en op de verandering van denken en doen die bij de raad nodig zal zijn. Het rapport gaat ook in op het handelen van het college en de ambtelijke organisatie. Het rapport richt zich daarbij op gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden). Het gaat niet over de directe en indirecte deelnemingen van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties (NV 's, Bv's, coöperaties en stichtingen).

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gestart met een beschrijving en analyse van vier samenwerkingsverbanden waaraan 's-Hertogenbosch deelneemt. Het gaat hierbij om een *quick scan*, waarin een beperkt aantal documenten is bestudeerd en per casus een interview met een bestuurder en met een ambtelijke vertegenwoordiger is gevoerd die voor de gemeente een centrale rol vervult in het onderzochte samenwerkingsverband. Daarnaast zijn raadsleden geïnterviewd die zicht hebben op de gang van zaken bij deze cases. Deze raadsleden zijn ook bevraagd op hun inzichten, wensen en opvattingen over regionale samenwerking in het algemeen. Ook met de gemeentesecretaris, de raadsgriffier en een adviseur bestuurszaken is gesproken over regionale samenwerking en specifiek de rol van de raad daarbij. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 1.

De resultaten van de cases zijn gepresenteerd in een werkbijeenkomst met raadsleden op 19 november 2015. In die werkbijeenkomst zijn de raadsleden actief bevraagd over hun opvattingen, wensen en verwachtingen ten aanzien van de rol van de raad en raadsleden bij regionale samenwerking en versterking van de democratische legitimiteit daarbinnen. Deelnemers aan de bijeenkomst staan genoemd in Bijlage 1.

Op basis van de casestudies, de interviewresultaten en de werkbijeenkomst met raadsleden heeft de rekenkamercommissie zich een eerste beeld gevormd van de mogelijkheden voor verbetering van de sturing en controle van de raad bij regionale samenwerking. Aanvullend is de rekenkamercommissie tijdens een bijeenkomst d.d. 22 februari 2016 nagegaan hoe raadsleden uit vijf omliggende gemeenten aankijken tegen de rol van de gemeente 's-Hertogenbosch in de regionale samenwerking en de opstelling van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch. Ook de wensen, verwachtingen en opvattingen die bij deze raadsleden van deze vijf andere gemeenten leven, zijn in beeld gebracht. Ten slotte heeft de rekenkamercommissie haar voorlopige bevindingen op 17 maart 2016 besproken met een groep raadsleden uit 's-Hertogenbosch.

Quick scan: vier cases

Om zicht te krijgen op de bestaande samenwerkingsverbanden waaraan 's-Hertogenbosch deelneemt, heeft de rekenkamercommissie een quick scan uitgevoerd naar cases op taakvelden waarop de gemeente samenwerkt. De onderzochte cases zijn:

- Taakveld zorg: het Wmo-beleid (Wet maatschappelijke ondersteuning), één van de drie decentralisaties.
- Taakveld Veiligheid: Veiligheidsregio Brabant Noord: totstandkoming van het regionale Beleidsplan.
- Taakveld milieu: de komst van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN).
- Taakveld stedelijk beleid: BrabantStad - samenwerkingsverband van de vijf grote Brabantse steden en de provincie.

In de quick scan is kort beschreven hoe 's-Hertogenbosch deelneemt aan de regionale samenwerking op een taakveld, welke ontwikkelingen in de regionale samenwerking er zijn (geweest) en wat de betrokkenheid van de gemeenteraad is.

Wensen en verwachtingen van raadsleden

De vraag naar hoe te sturen op regionale processen en wat dit vraagt van de raad en de individuele raadsleden en van het college en de ambtelijke organisatie, staat centraal in dit rapport. Dit wordt concreet gemaakt door na te gaan welke mogelijkheden van kaderstelling, sturing en controle de gemeenteraad en gemeenteraadsleden in de praktijk hebben en kunnen hebben. We zijn nagegaan wat de percepties, wensen en verwachtingen op dit vlak van raadsleden zijn en welke mogelijkheden zij zien om de rol en positie van de gemeenteraad en raadsleden bij regionale samenwerking te verbeteren.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de kaders die de gemeente 's-Hertogenbosch de afgelopen jaren heeft geformuleerd voor de sturing door de raad van het regionale samenwerking. Hoofdstuk 3 schetst de betrokkenheid van de raad in het geval van vier samenwerkingsverbanden te weten de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst Brabant Noord en BrabantStad.

In hoofdstuk 4 doen we verslag van de wijze waarop raadsleden zelf tegen de mogelijkheden voor verbetering van de betrokkenheid van de raad en sturing bij regionale samenwerking aankijken. We baseren ons daarbij op interviews met raadsleden en op werksessies met raadsleden van 's-Hertogenbosch en met raadsleden van enkele omliggende gemeenten.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de mogelijkheden voor een verdere versterking van de rol van raad.

Het onderzoek is voor de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoekers van KplusV Adviesbureau: Henry Potman, Barn Geurts, Martijn Dekker en Chrétien Sartou.

2 Kaders van de gemeente

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft het vraagstuk van kaderstelling en controle door de gemeenteraad bij (zware) samenwerkingsverbanden een aantal malen geagendeerd en op dit terrein maatregelen genomen. In dit hoofdstuk beschrijven we de kaders waarover de raad de afgelopen jaren besluiten heeft genomen en die zijn ingevoerd om de rol en positie van de gemeenteraad bij regionale samenwerking te versterken.

Regionale samenwerking

De gemeente neemt anno 2015 deel in 10 gemeenschappelijke regelingen (GR), waarvan vijf met een openbaar lichaam. Vier daarvan worden betiteld als zware gemeenschappelijke regelingen (veiligheidsregio, GGD, Omgevingsdienst en Heesch-West). Er is sprake van een openbaar lichaam met een eigen organisatie, budget en begroting. Eén van de GR-en is wettelijk verplicht (veiligheidsregio), en één wordt dat als het wettelijk kader landelijk is vastgesteld (Omgevingsdienst Brabant-Noord).

Het aantal gemeenten dat deelneemt in de samenwerkingsverbanden verschilt bij de verschillende samenwerkingsverbanden. Het grootste aantal gemeenten is gemoeid met de GGD (27 gemeenten)², het minste aantal gemeenten bij Heesch-West (Drie gemeenten: Bernheze, Oss, 's-Hertogenbosch).

Kaders voor sturing en controle

De gemeente heeft op verschillende momenten kaders gesteld voor het omgaan met samenwerkingsverbanden en, breder, met verbonden partijen. Daartoe behoren ook deelnemingen in privaatrechtelijke organisaties.

In 2008 is een intern uitvoeringsprotocol voor omgaan met verbonden partijen vastgesteld binnen de gemeente. Hoofddoel van het protocol is een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling voor de verbonden partijen, zowel bestuurlijk als financieel. Hierdoor is ook de controle op de verbonden partijen beter in te richten.

Het protocol beschrijft bestuurlijke en ambtelijke taken en verantwoordelijkheden voor verschillende typen verbonden partijen (deelnemingen, stichtingen en GR-en). Gesteld wordt dat binnen het gebied van Brabant-Noord in 2005 een aanvang is gemaakt met een procedure om de processen tussen gemeenten en een aantal gemeenschappelijke regelingen beter op elkaar af te stemmen.

Het protocol legt begripsomschrijvingen / definities rond regionale samenwerking vast. De gemeente gebruikt een beslisboom om te beoordelen of een deelneming moet worden voortgezet, of moet worden aangegaan.

Nadien zijn de diverse raadsvoorstellen aan de orde geweest waarin wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente samenwerkt in regionaal verband en op de betrokkenheid van de raad en raadsleden daarbij. Dit betreft de volgende raadsvoorstellen:

- Kaders Samenwerking BrabantStad, december 2008
- Kaders voor verbonden partijen, juli 2011
- Regionale samenwerking, december 2012
- Naar een excellente Agrifood regio in Noordoost Brabant, december 2013

² De politieregio Brabant-Oost wordt gevormd door politie en justitie en beslaat 40 gemeenten.

- Tactisch kader Wmo Jeugdwet, januari 2014

In 2013 is een raads werkgroep aan de slag gegaan met het onderwerp 'controle van regionale samenwerking'. Dit heeft geleid tot een discussienotitie en een raadsbrede motie in 2013³ waarin zes verbetervoorstellen zijn opgenomen om het zicht en de controle op gemeenschappelijke regelingen en andere regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren. In de motie wordt het college de opdracht gegeven met een uitwerkingsvoorstel voor de verbeterpunten te komen. In het voorjaar van 2014 is daartoe een raadsvoorstel voorgelegd, waarin het college voorstellen doet voor verbetering van de kaderstellende en controlerende taak. Het voorstel gaat vooral in op zware gemeenschappelijke regelingen en zware regionale samenwerkingen. Het bevat uitgewerkte verbetervoorstellen voor de besturen van bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden, verbetervoorstellen voor het college van B&W en een verbetervoorstel voor de raad. Ook is een afsprakenprotocol toegevoegd voor werkwijze bij zware samenwerkingsverbanden.

Raadsvoorstel 'raadscontrole'

In het raadsvoorstel uit 2014⁴ is vermeld wat de raad van het college en van het bestuur van een zwaar samenwerkingsverband mag verwachten op het vlak van:

- de raad op het juiste moment in positie (voor kaderstelling en controle) te brengen;
- tijdige en volledige verantwoording afleggen aan de raad;
- tijdige en volledige informatie verstrekken aan de raad.

Het college geeft vervolgens uitgebreid een reactie op de verbeterpunten die in de raads motie uit 2013 zijn opgenomen. Het college formuleert wat het zelf zal doen om invulling te geven aan hetgeen in de motie wordt gevraagd. De motie spreekt ook over verbetering van de onderlinge samenwerking tussen gemeenteraden. Dat laat het college over aan de raad. Het gaat voor het college om de volgende punten.

- In de paragraaf Verbonden partijen die jaarlijks wordt opgenomen in de programmabegroting en in het jaarverslag wordt een aparte categorie 'zware regionale samenwerkingsverbanden' opgenomen.
- De gemeente werkt binnen de samenwerkingsverbanden en met de andere gemeenten aan het optimaliseren van de synchronisatie van de planning & controlcycli van de gemeenten en de samenwerkingsverbanden.
- De zware samenwerkingsverbanden komen eens per vier jaar met een meerjarenbeleidsplan en leggen die voor aan de gemeenteraden.
- De gemeente zal beleidsonderwerpen in samenhang presenteren op gemeentelijk en regionaal niveau.
- De gemeente streeft er naar de verslaglegging van bestuurlijke overleggen via de websites van het samenwerkingsverband te publiceren.
- In het gemeentelijk beleid wordt expliciet gemaakt wat de bijdrage is van een samenwerkingsverband aan het gemeentelijk betreffende gemeentelijke beleid.
- Op verzoek van een raadscommissie die zich richt op een taakveld waarop wordt samengewerkt, geeft het verantwoordelijke collegelid mondelinge terugkoppeling over onderwerpen die spelen in het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband.
- De gemeente zal werken volgens het eerder genoemde Afsprakenprotocol werkwijze zware samenwerkingsverbanden.

³ Motie Controlerende taak gemeenteraad bij regionale samenwerking d.d. 23 april 2013.

⁴ Behandeld in Raadsvergadering van 22 april 2014.

- De gemeente zal aandringen in samenwerkingsverbanden op beleidsmatige jaarverslagen in aanvulling op jaarrekeningen.

Voor verbetering van de onderlinge samenwerking van gemeenteraden geeft het college aan dat gezamenlijke onderzoeken naar de gemeenschappelijke regelingen praktisch moeilijk te realiseren zijn, dat de griffie informatie-uitwisseling tussen raden ter hand kan nemen en dat het de wens van gemeenschappelijke bijeenkomsten overbrengt aan de algemene besturen van de samenwerkingsverbanden.

Adoptieregeling

In 2013 hebben de regionaal samenwerkende gemeenten besloten om een zogenaamde adoptieregeling op te zetten.⁵ Deze houdt in dat ambtenaren van een beperkt aantal gemeenten, de zogenaamde adoptie-ambtenaren, overleggen met vertegenwoordigers van de gemeenschappelijke regeling over voorstellen die aan raden worden gestuurd. Het gaat hierbij vooral om de ontwerp-kadernota en de ontwerpbegroting. De adoptie-ambtenaren stellen raadsadviezen op. Die adviezen worden naar de raden en colleges gestuurd voor verdere behandeling. De gemeente 's-Hertogenbosch levert in voorkomende gevallen een medewerker. De adoptie-ambtenaren kunnen ook over andere voorstellen dan de kadernota en begroting adviezen formuleren. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in de voorbereiding van het beleidsplan voor de Veiligheidsregio (zie paragraaf 3.2).

Betekenis van de kaders voor de betrokkenheid van de raad

De kaders die zijn opgesteld en de verbeterpunten die zijn uitgewerkt hebben betrekking op het beter in positie brengen van de gemeenteraad bij zijn primaire rol van kaderstellend en controlerend orgaan van het gemeentelijk bestuur en het bestuur dat de gemeente in samenwerking met andere gemeenten voert. De verbetering van de kaderstelling en vooral de controlefunctie van de raad staat voorop. De raad moet in staat gesteld worden om te controleren of een samenwerkingsverband de gemeentelijke taak die hem is opgedragen of aan hem is overgedragen conform de door de raad gestelde beleids- en financiële kaders uitvoert, en of het college van burgemeester en wethouders van de gemeente de uitvoering conform die kaders voldoende bewaakt en zo nodig bijstuurt.

De kaders uit het raadsvoorstel van 2014 sluiten aan binnen het juridische kader voor sturing en controle van samenwerkingsverbanden, waarbij het college verantwoordelijk is naar de gemeenteraad toe. De kaders geven aan wat er in de omgeving en in de richting van de gemeenteraad en raadsleden moet gebeuren om de betrokkenheid te versterken en de democratische legitimiteit van de regionale samenwerking te verbeteren. De kaders geven echter niet aan wat de toename van het belang van regionale samenwerking voor het functioneren van de raad betekent.

Met de kaders voor de betrokkenheid van de raad heeft de gemeente vorm gegeven aan *good governance*. Daarbij gaat het om sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. De kaders zijn grotendeels intern gericht: op de activiteiten die het college moet ondernemen om de raad in positie te brengen om zijn taak goed te kunnen uitvoeren. Het is aan de raad om effectief te reageren op wat hem wordt voorgelegd vanuit het samenwerkingsverband en het college. In hoofdstuk 5 gaan we hierop door en verbreden we het perspectief. Het gaat ook om wat de raad proactief en gericht op partijen buiten het gemeentelijk bestuur en de gemeentelijke organisatie van 's-Hertogenbosch kan doen. We betrekken

⁵ De burgemeester van de gemeente Oss heeft het voortouw bij verbetering van de gemeentelijke betrokkenheid bij samenwerkingsverbanden en heeft in november 2013 een brief over de adoptieregeling naar de gemeenteraden gestuurd.

recente inzichten over de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking en het in de Bossche kaders nog niet uitgewerkte en ingevulde verbeterpunt uit de motie inzake de onderlinge samenwerking tussen gemeenteraden en tussen raadsleden van verschillende gemeenten.

3 Raadsbetrokkenheid in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van vier cases na op welke wijze de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch betrokken is bij regionale samenwerking en op welke manier hij kaders stelt, invloed uitoefent en controleert. Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld zijn cases onderzocht op vier taakvelden:

- Taakveld zorg: het Wmo-beleid (Wet maatschappelijke ondersteuning), één van de drie decentralisaties.
- Taakveld veiligheid: Veiligheidsregio Brabant Noord: totstandkoming van het regionale Beleidsplan.
- Taakveld milieu: de komst van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN).
- Taakveld stedelijk beleid: BrabantStad - samenwerkingsverband van de vijf grote Brabantse steden en de provincie.

Dit hoofdstuk behandelt de vier cases achtereenvolgens.

3.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

Omschrijving casus

In het kader van de drie decentralisaties dient iedere gemeente beleidskaders vast te stellen voor het participatiebeleid, de jeugdzorg en de Wmo. De uitvoering van deze taken is zo'n grote opgave dat gemeenten hierin samenwerking zoeken. Dit resulteert in een proces waarbij zowel beleidsontwikkeling als uitvoering in nauwe afstemming en samenwerking met meerdere gemeenten plaatsvindt. De vaststelling van de beleidskaders vindt plaats op gemeentelijk niveau, maar het opstellen en voorbereiden van de kaders vindt plaats in samenwerking. Een gevolg is dat er op het moment van vaststelling van de kaders in de beleving van raadsleden weinig ruimte rest voor wijziging van de kaders.⁶

Inrichting samenwerking

Als gevolg van de decentralisatie van de AWBZ zijn gemeenten vanaf 1 januari 2015 voor meer Wmo-taken verantwoordelijk dan voorheen het geval was. 's-Hertogenbosch heeft de transitie van de AWBZ/Wmo opgepakt in samenwerking met de Meierij-gemeenten (Boxtel, Haaren, Schijndel, 's-Hertogenbosch, Sint Michielsgestel, Sint Oedenrode en Vught). De samenwerking vindt op verschillende niveaus plaats.

De twee belangrijkste gezamenlijke onderwerpen in de regio zijn beleidsontwikkeling en inkoop van specialistische of gedwongen hulp. Het tactisch kader met het beleid voor Jeugdwet en Wmo is door de 19 gemeenten (Jeugd) en 7 Meierij gemeenten (Wmo) op vrijwillige basis grotendeels gezamenlijk ontwikkeld en vertoont grote overeenstemming.⁷

De bestuurlijke wil om samen te werken op de schaal van Noordoost Brabant werd door de betreffende portefeuillehouders op een conferentie 9 oktober 2013 uitgesproken.⁸ Daarbij zijn de volgende redeneerlijnen besproken:

⁶ Volkskrant van 15 januari 2015: Gemeenteraden buitenspel bij inkoop zorg. Regionale samenwerking botst met lokale democratie.

⁷ Raadsvoorstel 'Tactisch kader Jeugdwet/Wmo', Hoofdstuk 4, pp. 38 e.v., tactisch kader

⁸ Tactisch kader, p.39

- Op hoofdlijnen van beleid: regionaal afstemmen, samenwerken, doorontwikkelen. Dit vraagt geen bijzondere structuur. Elke gemeente besluit afzonderlijk, over bijvoorbeeld kadernota jeugdzorg en functionele eisen jeugdzorg. Dit is de huidige praktijk en vereist geen nadere afspraken.
- Wettelijk verplichte regionale taken en specialistische taken inkopen, vanuit regionale inkoopfunctie. Mogelijk rol voor subregio's.
- Al het andere gebeurt lokaal, tenzij gemeenten zelf samenwerkingsverbanden willen organiseren (subregionale inkoop, samenwerking in uitvoeringstaken). Subregionaal moeten gemeenten goed worden aangesloten, bijvoorbeeld aan overlegtafels.

De samenwerking bestaat primair uit het gezamenlijk inkopen van hulp. Bestuurlijk wordt dit verankerd in een gezamenlijk portefeuillehouderoverleg. 's-Hertogenbosch fungeert voor de Wmo als centrumgemeente. Er is een bestuurlijke stuurgroep met een vertegenwoordiging van de portefeuillehouders uit een aantal gemeenten. Daarnaast is er op ambtelijk niveau sprake van samenwerking in de vorm van een werkgroep. De werkgroep adviseert de stuurgroep. De stuurgroep adviseert de colleges van de deelnemende gemeenten. Besluitvorming over beleidskaders, budgetten en plannings en de bevoegdheden liggen bij de deelnemende gemeenten.

De samenwerking heeft in principe een lichte vorm. Alleen de samenwerking op de inkoop heeft een formele basis in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst. Er is geen apart regionaal orgaan of zelfstandige rechtspersoon opgericht. Wel is er een Inkoopteam dat de partijen vertegenwoordigt binnen de grenzen en doestelling van de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente 's-Hertogenbosch levert de belangrijkste ondersteuning voor het Inkoopteam, waaronder de projectleider, financieel deskundige en de contractbeheerder. Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst over inkoop met de Meierij gemeenten is de afspraak dat de gemeenten samenwerken op basis van een solidariteitsprincipe, waarbij gemeenten elkaar financieel steunen indien de verdeling van de inkoop in de regio scheef uitpakt.⁹

Bij Bijlage 3 zijn belangrijke momenten in de samenwerking tussen de Meierij-gemeenten op het terrein van de Wmo opgenomen.

Verhouding (beleids)ruimte gemeente en de regio

In de interviews in dit onderzoek is door de ambtenaren en de portefeuillehouder gesteld dat er in principe veel beleidsruimte is en blijft voor de individuele gemeenten op het terrein van de Wmo. Gemeenten zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders en budgetten voor de Wmo. Een groot deel van de inrichting en organisatie van de Wmo-zorg en hulpverlening wordt ook op lokaal niveau georganiseerd. In 's-Hertogenbosch staat bij de Wmo de aanpak met de wijkteams centraal. 's-Hertogenbosch bepaalt zelf de kaders voor de (sociale) wijkteams. Er is nog steeds evenveel ruimte voor raadsleden van individuele gemeenten om met agendavoorstellen, moties, amendementen en initiatiefvoorstellen te komen. Belangrijker dan voorheen is dat dit wel tijdig gebeurt.

Tegelijkertijd zijn de visie, beleidskeuzes en het beleidsplan regionaal voorbereid. Zoals in één van de stukken staat: *'Amenderen van deze regionale ontwerpen is beperkt mogelijk. Ze zijn het product van de samenwerking met 7 respectievelijk 19 gemeenten. Substantiële wijzigingen moeten dus met 7 respectievelijk 19 gemeenten opnieuw worden afgestemd'*.¹⁰ Bij de voorbereiding van de inkoopkaders zijn de gemeenteraden in een vroeg stadium geïnformeerd over de voorbereiding en uitwerking van de

⁹ Samenwerkingsovereenkomst Specialistische hulp Wmo 2015-2016 Meierij, artikel 9, p. 5

¹⁰ Raadsvoorstel 'Tactisch kader Wmo/Jeugdwet, 15 januari 2014, p.2

kaders, nog voordat concepten van de kaders aan de colleges waren voorgelegd. Hierdoor waren de raden op de hoogte en konden ze nog in een vroeg stadium wensen en bedenkingen meegeven aan de portefeuillehouder. De uitgangspunten voor het inkoopkader zijn in 's-Hertogenbosch begin 2014 besproken in de commissie MO, waarna het inkoopkader verder is uitgewerkt.¹¹ Het inkoopkader is uiteindelijk in mei 2015 vastgesteld. Bij het tactische kader en het beleidsplan is de raad in een minder vroeg stadium betrokken dan bij de plan- en beleidsvorming.

Betrokkenheid gemeenteraad

Ter voorbereiding op de transities is in 2011 vanuit de raad een werkgroep opgericht, die zich in de materie heeft verdiept. De transities van de jeugdzorg en AWBZ/Wmo zijn vaak gelijktijdig besproken met de gemeenteraad. Daarbij is altijd veel tijd en aandacht van de raadsleden uitgegaan naar de jeugdzorg. Over de Wmo is ten opzichte van de jeugdzorg weinig discussie geweest tussen raad en college. Dat betekent niet dat er niet over gesproken is door raadsleden over de verschillende kaders voor de AWBZ/Wmo. Zowel over het tactisch kader als het Wmo-beleidsplan is in commissie- en raadsvergaderingen uitgebreid gesproken door de gemeenteraad en zijn meerdere moties en amendementen ingediend.

Er is bij de raad veel aandacht geweest in commissie- en raadsvergaderingen voor de inrichting van de wijkteams. Dit is bij uitstek een lokale kwestie. De afdrank bij de ambtelijke organisatie is dat de gemeenteraad beter betrokken kan en moet worden bij de ontwikkeling van het nieuwe Wmo-beleidsplan voor de periode na 2016. De voorbereiding hierop start begin 2016 en zal naar verwachting reeds voor de zomer van 2016 grotendeels afgerond moeten zijn¹². Een poging om de raad meer te betrekken bij de Wmo is gedaan bij het regionale inkoopkader. De raad heeft daarbij ook een motie aangenomen die door de portefeuillehouder is ingebracht in het regionale inkoopkader.

Tijdens de informatiebijeenkomst over de inkoopkaders hebben raadsleden de vraag gesteld over het nut en de noodzaak van de bijeenkomst. In interviews in dit onderzoek is gezegd dat de gemeenteraad soms zeer veel uitnodigingen voor bijeenkomsten, informatiesessies, werkconferenties en dergelijke ontvangt. Dit wordt vanuit de raad soms als een overdaad ervaren. De griffie beheert de agenda's van raad en commissies. De sturing richting de gemeentelijke organisatie ligt bij het Presidium. Tegelijkertijd is in meerdere interviews gezegd dat het belangrijk is bij thema's waarop sprake is van regionale samenwerking de gemeenteraad in een vroeg stadium bij plan- en beleidsvorming wordt betrokken. De timing van de betrokkenheid van de gemeenteraad is volgens meerdere geïnterviewden essentieel om de kaderstellende en controlerende rol van de raad goed in te vullen bij regionale samenwerking.

De twee raadsleden die geïnterviewd zijn over de casus Wmo geven aan dat de informatievoorziening aan de raad tijdiger kan en moet. Er was bij de stukken over het Wmo-beleidskader irritatie bij de raad over het late informeren en betrekken van de raad. Eerdere betrokkenheid van de raad bij beleidsontwikkeling is wenselijk. Tegelijkertijd hebben beide raadsleden gezegd dat in de casus Wmo het regionale perspectief nauwelijks een onderwerp van discussie is. Er wordt in de raad vooral over lokale kwesties en lokale invulling van de Wmo gesproken. De meerwaarde en de functie van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo is niet direct duidelijk en komt weinig aan bod. Beide

¹¹ Commissievergadering MO 15 januari 2014

¹² In het ambtelijk hoor en wederhoor (feitencheck) op het concept van dit rapport (ontvangen 18 april 2016) kregen wij de mededeling dat "Het huidige WMO-beleidsplan nog voldoet. In juni zal de raad daarom worden gevraagd om dit te verlengen. Er komt dus geen nieuw WMO-beleidsplan". Dit zijn voor ons nieuwe feiten, die wij in relatie tot mogelijke kaderstelling en betrokkenheid van de raad op dit terrein niet hebben kunnen meenemen.

raadsleden lijkt het nuttig als raadsleden uit de verschillende gemeenten periodiek contact met elkaar zoeken of in contact gebracht worden over de samenwerking en de invulling van de beleidskaders. Het belangrijkste is echter dat de raad van 's-Hertogenbosch zich tijdig buigt over de invulling van de samenwerking en het college voedt met inhoud, alvorens plannen en kaders in regionaal verband uitgewerkt worden.

Leerproces

De transitie van AWBZ-taken van het Rijk naar de gemeente en daarmee de veranderingen in de Wmo zijn tegelijk ingezet met de transities in de jeugdzorg. Bij de inkoop van de WMO-voorzieningen is een aantal vernieuwingen doorgevoerd, die voor een deel worden gebruikt bij de inkoop van de jeugdzorg. Het transitietraject van de AWBZ/Wmo kan daardoor gebruikt worden als leerproces voor de transities van de jeugdzorg en de participatiewet, en andersom. In de praktijk gebeurt dit ook al, bijvoorbeeld doordat de gemeenteraad volgens de ambtenaren die zijn geïnterviewd meer en tijdiger geïnformeerd wordt over de transitie van de jeugdzorg dan bij de AWBZ/Wmo.

3.2 Veiligheidsregio

Omschrijving casus

De gemeente 's-Hertogenbosch werkt met achttien andere gemeenten en met hulpdiensten samen in de Veiligheidsregio Brabant-Noord. De Veiligheidsregio is een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeenten in Brabant-Noord verplicht deelnemen. De regionale samenwerking strekt zich uit tot de taken brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening en veiligheid. Criminaliteitsbestrijding en sociale veiligheid behoren niet tot het werkterrein. Op dat vlak valt de gemeente binnen de politieregio Brabant Oost, waarin naast politie en justitie 40 gemeenten samenwerken.

De gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Op grond van de Wet Veiligheidsregio's nemen de burgemeesters van de aangesloten gemeenten deel in het algemeen bestuur (AB). Voorts nemen de hoofdofficier van Justitie in het Arrondissement 's-Hertogenbosch en de voorzitter van het Waterschap Aa en Maas (mede namens Waterschap De Dommel) deel aan de vergaderingen van de AB deel. Daarnaast kent het AB adviseurs, zoals de Commandant Brandweer, de directeur Publieke Gezondheidszorg (tevens directeur GHOR), de Regiochef Oost-Brabant Politie, de Regionaal Militair Commandant-Zuid en de Coördinerend Gemeentesecretaris.

Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit vijf leden van het AB. De voorzitter van het AB is ook voorzitter van het DB. De burgemeester van 's-Hertogenbosch is thans voorzitter. De gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch is de coördinerend gemeentesecretaris.

De Veiligheidsregio wordt in de gemeente 's-Hertogenbosch gekwalificeerd als een zwaar samenwerkingsverband.

Formele betrokkenheid gemeenteraad

De Wet veiligheidsregio van 2010 regelt de rol en positie van de gemeenteraad.

Op grond van artikel 3 stelt de gemeenteraad voor de brandweezorgtaak in een brandbeveiligingsverordening regels voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het

beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt.

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweerzorg nastreeft.

De Veiligheidsregio stelt op grond van artikel 14 van de wet elke vier jaar een beleidsplan op. In mei 2015 heeft het bestuur van de veiligheidsregio het Ontwerpbeleidsplan 2016-2019 vastgesteld. Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan overleggen de burgemeesters voor het eind van 2015 met hun gemeenteraden over het ontwerpbeleidsplan. Daarna stelt het algemeen bestuur het beleidsplan definitief vast.

Het beleidsplan is gebaseerd op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel. Artikel 15 van de wet bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio het risicoprofiel vaststelt na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur van de regio de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid.

Op grond van artikel 40 brengt de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een meer dan plaatselijk incident verslag uit over het optreden van de regio aan de betrokken gemeenteraden/raad die daarover vervolgens beraadslagen/beraadslaagt en een standpunt inneemt over de wijze waarop is gehandeld.

De raad kan in een verordening opnemen dat een bestuurlijke boete (bestuursrechtelijke sanctie) wordt opgelegd bij overtreding van regels die betrekking hebben op preventie en bestrijding van rampen en crises.

De casus in dit onderzoek richt zich op de rol van de raad op grond van de artikelen 14 en 15 van de wet: beleidsplan en risicoprofiel.

Betrokkenheid raad

In Bijlage 3 is de chronologie van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de voorbereiding van het Beleidsplan 2016-2019 opgenomen.

Uit de gesprekken met bestuurder en de bestuurlijk adviseur komt onder meer naar voren dat het regiobestuur en met name de gemeentesecretarissen het initiatief hebben genomen om voorafgaand aan de vaststelling van het ontwerpbeleidsplan kaders aan de gemeenten voor te leggen. Die kaders omvatten de wettelijke eisen, uitgangspunten en doelen van de andere betrokken organisaties in de veiligheidsregio (waterschap, defensie, brandweer) en het risicoprofiel voor in het beleidsplan. Voor de opstelling van de gemeentelijke kaders is een adoptiegroep van vertegenwoordigers van regiogemeenten ingesteld. Hierbij is gewerkt naar analogie van de werkwijze van adoptie-ambtenaren in het kader van de planning&controlcyclus.

Het risicoprofiel wordt vastgesteld door veiligheidsdeskundigen. Dit valt daarmee buiten de directe sturingsruimte voor de gemeenteraad. Wel kunnen gemeentelijke colleges en raden het profiel betrekken bij hun beraadslaging over veiligheid in de gemeente.

De betrokkenheid van de gemeentelijke politiek en daarmee van de raad heeft met name betrekking op preventie van rampen en incidenten. Dat wordt door de raad onderkend en komt ook tot uiting in de roep om de prioriteit 'Veiligheid op het spoor'.

Raadsleden worden periodiek bij de veiligheidsregio betrokken doordat zij jaarlijks worden uitgenodigd voor een werkbezoek waarin zij worden bijgepraat over het werk en het operationele werk van de Veiligheidsregio en de diensten die daaronder vallen.

De tevredenheid bij raadsleden over de wijze van werken met de notitie met gemeentelijke kaders blijkt uit het commissie verslag BZ en wordt ook bevestigd in de gesprekken die met raadsleden zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek. Men vindt het een goede werkwijze. De stukken worden ook tijdig aangeleverd en er wordt (schriftelijk) ook beter gereageerd op geluiden uit de raad dan voorheen. De inbreng en inhoudelijke doorwerking van de vijfde prioriteit in het beleidsplan wordt gewaardeerd. Onderkend wordt dat er sprake is van een flinke verbetering in vergelijking met de gang van zaken in het verleden. Wel wordt aangetekend dat de notitie op algemeen niveau is gesteld, Daardoor ging de discussie in de raadscommissie ook vooral over algemeenheden en bleef zij beknopt.

De werkwijze op dit beleidsveld kan ook voor andere terreinen waarop regionaal wordt samengewerkt worden toegepast.

3.3 Omgevingsdienst

Omschrijving casus

De gemeente neemt deel in de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). Daarin nemen 19 gemeenten deel. De samenwerking is opgelegd door de rijksoverheid. Voordat de ODBN in 2013 ontstond kende de regio verschillende uitvoeringsdiensten op het taakveld milieu. De gemeente 's-Hertogenbosch voerde taken zelfstandig uit, net als een aantal andere gemeenten. Een aantal gemeenten had samen met de provincie een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.

De GR ODBN kent een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het bestuur wordt ondersteund door een secretaris-directeur. De directeur is leidinggevende van de uitvoeringsorganisatie waarin vergunningverleners, toezichthouders en inhoudelijke specialisten (geluid, bodem, lucht) zijn ondergebracht die voorheen werkzaam waren bij de provincie en de deelnemende gemeenten.

Het wettelijk kader is tot op heden de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt daarin bij de colleges gelegd. Via onder meer het handhavingsverslag leggen colleges rekenschap en verantwoording af aan de raden. Er is sprake van horizontale controle door de raad (in plaats van verticale controle door een hogere overheid, bijvoorbeeld in het verleden de milieu-inspectie). Kwaliteitsborging is geregeld met de in het Bestluit omgevingsrecht opgenomen eisen over het handhavingsbeleid, de uitwerking van dat beleid in een uitvoeringsprogramma, en bekendmaking van het verslag van de evaluatie aan de gemeenteraad.

Voor de regionale samenwerking is er tot op heden nog geen wettelijk kader. Het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (kortweg VTH) ligt ter behandeling bij het parlement. In het wetsvoorstel wordt de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de uitvoering van VTH voortgezet: horizontale controle. Voorzien wordt dat het college jaarlijks onderzoekt op welke wijze de onder hem vallende bevoegdheden uitgevoerd zijn en daarvan verslag doet aan de gemeenteraad. Ook wordt geregeld dat het college aan de gemeenteraad aangeeft op welke wijze het is omgegaan met de adviezen van de omgevingsdienst tot vergunningverlening en handhaving en de mate waarin en de

redenen waarom het college daarvan eventueel is afgeweken. Daarover kan de raad zich een oordeel vormen.

Ontwikkelingen

De totstandkoming van de ODBN is een moeizaam proces geweest. Dit kwam onder meer door de koerswijziging. In eerste instantie werd gewerkt aan een aantal diensten voor Noord-Brabant noord en uiteindelijk is één dienst tot stand gekomen.

Het college heeft niet de directeur ODBN gemandateerd voor beslissingen op het vlak van VTH, maar heeft dit voor een aantal taken gedaan richting het hoofd Milieu van de gemeente. Voor vergunningaanvragen is de gemeente het loket. De aanvragen worden formeel behandeld binnen de gemeente. De ODBN adviseert de gemeente over de vergunningverlening en over formele besluiten op het vlak van toezicht en handhaving.

Betrokkenheid raad

De formele rol van de raad is beperkt op dit beleidsveld. De raad heeft vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk budget echter wel een betrokkenheid bij het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de organisatie van de omgevingsdienst. Daarbij komen ook vraagstukken aan de orde zoals efficiency van de dienst en kwaliteit van de samenstelling van de dienst en van de taakuitvoering.

In Bijlage 3 staat aangegeven op welke wijze de raad bij recente ontwikkelingen bij de omgevingsdienst is betrokken.

De gemeente 's-Hertogenbosch is kritisch over de ontwikkelingen rond de ODBN. Het gaat daarbij om de kosten, de professionaliteit en de wens die binnen ODBN wordt geuit om het takenpakket uit te breiden. Dit geldt zowel voor het college als voor de gemeenteraad. Dit heeft tot gevolg dat er in de raadsvergaderingen weinig discussie is tussen gemeenteraad en college.

De ODBN levert de kadernota's vroegtijdig ten opzichte van de jaarlijkse P&C cyclus, zodat daarop kan worden gereageerd door raad en college. In 2014 is het nodig gebleken om bij de begroting opmerkingen te maken van dezelfde strekking als die bij de kadernota eerder dat jaar zijn gemaakt. Gemeenteraad en college maken zich zorgen over de wijze waarop de ODBN in voorstellen voorsorteert op uitbreiding van het takenpakket te willen uitbreiden, terwijl de basistaken nog niet op orde zijn en ook de organisatie nog niet geheel op orde is. De raad wordt geïnformeerd via raadsinformatiebrieven.

Raadsleden nemen een moeizame verhouding tussen gemeente en ODBN waar. Het college wordt hierin door de raad gesteund. De informatie die het college de raad verstrekt is van voldoende omvang (bondig) en voldoende (strategisch/tactisch) niveau.

Wel is er bij geïnterviewde raadsleden behoefte aan een korte schets van de historische context van voorstellen. Voor veel nieuwe raadsleden is de ODBN nieuw en men wil graag voldoende weten van de ontwikkelingen tot nu toe. Dat zou telkens bondig kunnen worden vermeld.

De raad heeft er vertrouwen in dat het college voldoende alert is op de ontwikkelingen binnen de ODBN. Dat leidt er toe dat in de raad zelf niet extra alert is op de ontwikkelingen. Men wacht de informatie uit het college af. Wel wensen raadsleden dat zij de ODBN nog beter kunnen volgen en ook willen zij meer

geïnformeerd worden door bijvoorbeeld het ter kennisname ontvangen van de agenda's van de overleggen van het algemeen bestuur.

De raadsleden krijgen de nodige informatie over de omgevingsdienst, onder meer via raadsinformatiebrieven. Gelet op de rol en positie van de raad op het vlak van VTH, kan de raad niet zo veel met deze informatie. Raadsleden nemen de informatie doorgaans ter kennisgeving aan.

3.4 BrabantStad

Omschrijving casus

Sinds 2002 werken de vijf grote steden in Brabant, Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de provincie Noord-Brabant samen in het stedelijk netwerk BrabantStad. In de casus staan de ontwikkeling, het stellen van doelen, de agendasetting van BrabantStad, en de invloed en speelruimte van de gemeenteraad centraal. De samenwerking is in de loop der jaren gegroeid van een bestuurlijke lobbynetwerk naar een platform voor meer inhoudelijke kennisdeling en afstemming, met een gezamenlijke werkagenda en investeringsprogramma.¹³ In 2012 is een Strategische Agenda opgesteld. Tot die tijd werd gewerkt met een Meerjarenprogramma. In 2014 is de Strategische agenda uitgewerkt in een werkagenda. De werkagenda bevat een lijst met 12 (wisselende) projecten waarvoor bestuurlijke trekkers (ambassadeurs) zijn benoemd. De werkagenda is de vertaling van de strategie van BrabantStad. In 2015 is de werkagenda ter goedkeuring voorgelegd aan de afzonderlijke colleges van B&W. Een zorg van de gemeenteraad is dat de samenwerking in BrabantStad een bestuurlijk 'feestje' is, en dat er weinig grip is vanuit de gemeenteraad op de samenwerking.

Inrichting samenwerking

BrabantStad is een bestuurlijk netwerk, heeft een informeel karakter en is geen extra bestuurslaag. Wel heeft de samenwerking een eigen organisatie in de vorm van een programmabureau. De samenwerking heeft ook een gezamenlijk investeringsprogramma. De begroting bedraagt ongeveer €150.000 per jaar, wat neerkomt op een bijdrage per partner van ongeveer €26.000 per jaar.¹⁴ Sinds de formele oprichting in 2001 is BrabantStad gegroeid van een lobby-instrument naar een beter georganiseerd samenwerkingsinstrument met een lichte en slagvaardige structuur. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de Stuurgroep BrabantStad, bestaande uit één gedeputeerde en vijf wethouders. Zij zijn verantwoordelijk voor het realiseren en uitvoeren van de werk- en lobbyagenda BrabantStad en de regio op de samenhang binnen het netwerk. Naast het dagelijks bestuur zijn er verschillende portefeuillehouder (thema/vak)overleggen.

De Commissaris van de Koning en de burgemeesters van de vijf steden treden op als de ambassadeurs van BrabantStad. Zij zijn de eerste verantwoordelijken als het gaat om 'public affairs' en gezamenlijke lobby richting Europa en het Rijk. Zij benutten hun netwerk in het verder brengen van de projecten uit de werk- en lobbyagenda BrabantStad. Dat netwerk bestaat uit onder andere het Brabantse bedrijfsleven, en wetenschappelijke en maatschappelijke instellingen (de zogenaamde 3 O's).

Het Programmabureau BrabantStad regisseert, coördineert en faciliteert de samenwerking. Het bureau voert het secretariaat van de Stuurgroep, is verantwoordelijk voor de communicatie in het netwerk, houdt zich bezig met *public affairs* en organiseert regelmatig bestuurlijke ontmoetingen, zoals bijvoorbeeld de

¹³ BrabantStad in Vogelvlucht, overzichtsdokument ontwikkeling BrabantStad. Bron: website www.BrabantStad.nl

¹⁴ Jaarverslag BrabantStad 2014, p.19

BrabantStad-dinsdag. De programmamanager stuurt het bureau aan. Een ambtelijke coördinatiegroep BrabantStad is binnen de vijf betrokken steden en de provincie verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie. Zij ondersteunen de programmamanager bij het uitvoeren van de Strategische Agenda BrabantStad en bewaken als groep het collectieve belang van BrabantStad. Tot slot is er ook nog een B5-overleg van de gemeentesecretarissen, waarbij gesproken wordt over de bedrijfsvoering en de randvoorwaarden voor een effectieve samenwerking tussen de gemeenten. Daarbij is vooral aandacht voor de afstemming tussen de gemeentelijke organisaties, het programmabureau en het bestuurlijke niveau.

Doelen van de samenwerking

- BrabantStad streeft naar een blijvende positie in de top 5 van Europese kennis- en innovatieregio's en wil de internationale concurrentiekracht van Brabant versterken.
- ABC: BrabantStad werkt aan een Aantrekkelijker, Bereikbaar en Concurrerender Brabant, ook wel het 'ABC van BrabantStad' genoemd. De Stuurgroep BrabantStad voegde daar onlangs de 'D' van 'Doen' aan toe. In BrabantStad worden beproefde innovaties opgeschaald en uitgerold door middel van de Werkagenda BrabantStad. De opschaling vindt onder ander plaats door het combineren van financieringsstromen, vergroting van de vraag (massa maken), en versterken van de rol van *launching customer* (stimuleren van innovatie door als overheden innovatieve producten aan te schaffen). Daarnaast wordt er gewerkt aan een gezamenlijke Lobby-agenda BrabantStad.¹⁵

De werkagenda BrabantStad

De afgelopen periode is gewerkt aan de aanscherping van de strategie van BrabantStad. Dit heeft geresulteerd in een werkagenda met twaalf projecten. Dit zijn projecten die reeds in een of meer van de deelnemende gemeenten in uitvoering zijn. Door de projecten op te nemen in de Werkagenda kan aan kennisdeling gedaan worden en meer massa gecreëerd worden. De Stuurgroep BrabantStad heeft in december 2014 ingestemd met het opstellen van een werkagenda BrabantStad en heeft het document in april 2015 goedgekeurd. Via de werkagenda krijgt de samenwerking binnen BrabantStad een nieuwe impuls. De agenda dient bovendien als vehikel om gezamenlijk op te trekken met lobbyactiviteiten en te kijken naar subsidiemogelijkheden.¹⁶

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen projecten en verkenningen. Voor de projecten zijn reeds bestuurlijke trekkers benoemd, terwijl dit voor de verkenningen pas in een later stadium zal gebeuren. Namens 's-Hertogenbosch zijn voor twee projecten bestuurlijke trekkers benoemd, te weten voor project 2 (wethouder Logister) en project 6 (burgemeester Rombouts). Door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn drie van de twaalf projecten geïnitieerd. Dit zijn projecten die reeds uitgevoerd worden door de gemeente 's-Hertogenbosch. De drie genoemde projecten zijn:

- **Project 2** - Opschalen WoonConnect / Grootschalige digitalisering woningbestand / Versnellen Spark-campus / Aanjagen innovatie bouw. Deze projecten zijn reeds bij de gemeenteraad bekend via onder andere de plannen voor het verduurzamen van woningen en het programma Nul op de Meter.
- **Project 4** - Versnelling van de transitie naar elektrisch en waterstofbusvervoer in BrabantStad. Pilots met waterstof zijn onderdeel van het klimaatprogramma 2008-2015 van de gemeente 's-Hertogenbosch en daardoor ook bekend bij de raad.

¹⁵ Bron: website www.BrabantStad.nl

¹⁶ B&W voorstel 'Werkagenda BrabantStad', 19 mei 2015

- **Project 8** - Onderling verbinden campussen en koppelen aan maatschappelijke opgaven. BrabantStad fungeert hierbij als trekker en zal de mogelijkheden in kaart brengen om programmatische samenwerking te versterken. De relatie met de campussen in de gemeente en het versterken van maatschappelijke innovaties is onder andere onderdeel van het economisch beleid van de gemeente, bijvoorbeeld in het geval van stimuleren van de Agrifood Campus. Als zodanig zijn deze projecten bij de raad bekend.

Betrokkenheid raad

In Bijlage 3 is aangegeven op welke wijze de in de raad de afgelopen jaren over Brabantstad is gesproken.

De gemeenteraad wordt primair op de hoogte gehouden over BrabantStad via de P&C documenten. Indien nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd via raadsinformatiebrieven (RIB). Eén keer per bestuursperiode wordt er een informatieve bijeenkomst georganiseerd voor de raden van alle gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraad enerzijds veel waarde hecht en belang toekent aan de samenwerking in BrabantStad, maar dat anderzijds de gemeenteraad weinig inhoudelijke inbreng heeft en grip krijgt op BrabantStad. Bij raadsleden lijkt de indruk te bestaan dat BrabantStad een belangrijk samenwerkingsverband is, waar zich inhoudelijk meer afspeelt dan voor de raadsleden zichtbaar is. Omdat het een bestuurlijk netwerk is zonder eigen bevoegdheden komt het zelden voor dat er voorstellen aan de raad worden voorgelegd over BrabantStad. Tegelijkertijd zijn er wel met regelmaat informatieve bijeenkomsten (lezingen, werkconferenties, ontwikkeldagen, BrabantStad-dinsdagen) die de indruk wekken dat er veel gebeurt. Raadsleden hebben hierdoor moeite om het belang van de samenwerking op waarde te schatten en te bepalen in hoeverre er een rol is weggelegd voor de raad in de samenwerking.

Ambtelijk bestaat de indruk dat er sinds de vaststelling van de Strategische Agenda in 2011 niet meer in commissie- of raadsvergaderingen is gesproken over BrabantStad. De portefeuillehouder heeft aangegeven het belangrijk en nuttig te vinden dat de gemeenteraad zich uitsprekt over de samenwerking in BrabantStad. Door bijvoorbeeld raadsinformatiebrieven over BrabantStad te agenderen, initiatiefvoorstellen in te dienen of zich uit te spreken over BrabantStad in het kader van de P&C documenten kan de raad zich uitspreken over BrabantStad. De portefeuillehouder acht dit met name van belang voor het draagvlak en de legitimiteit van de samenwerking. De raad maakt echter geen gebruik van deze mogelijkheden.

In interviews is zowel door raadsleden als door andere betrokkenen opgemerkt dat er bij raad en college meer aandacht moet zijn voor het nut en de meerwaarde van de samenwerking in BrabantStad. De raad kan het college periodiek om verantwoording vragen over de toegevoegde waarde van de samenwerking.

4 Het raadsperspectief

In dit hoofdstuk gaan we in op de wensen en verwachtingen die bij raadsleden van de gemeente 's-Hertogenbosch leven over de betrokkenheid bij de raad en raadsleden bij regionale samenwerking en de mogelijkheden die zij zien om die betrokkenheid te verbeteren (paragraaf 4.1). In dit hoofdstuk gaan we ook in op wensen, verwachtingen en perspectieven van raadsleden van een aantal andere gemeenten die in regionaal verband met 's-Hertogenbosch samenwerken (paragraaf 4.2).

4.1 Raadsleden 's-Hertogenbosch

Gemeenteraadsleden van 's-Hertogenbosch hebben zich in interviews en in twee afzonderlijke werksessies uitgesproken over hun wensen en verwachtingen bij regionale samenwerking. Het ging daarbij over de volgende onderwerpen:

- de logica van en noodzaak tot regionale samenwerking;
- betrokkenheid van raad en raadsleden bij regionale samenwerking;
- informatie die nodig is om te kunnen besluiten over zaken van regionale samenwerking;
- het op elkaar betrekken van het regionaal perspectief en het gemeentelijk perspectief;
- het afwegen van het lokale belang, belangen van andere gemeenten en het regionaal belang;
- de relatie tussen de gemeentelijke portefeuillehouders en de raad;
- de wijze waarop controle kan plaatsvinden.

Deze onderwerpen komen in deze paragraaf aan de orde.

4.1.1 Samenwerkingsnoodzaak

Raadsleden hebben in de eerste werksessie op 19 november 2015 gezegd dat zij het belang van samenwerking voor 's-Hertogenbosch inzien. Het gaat daarbij niet zozeer om vermindering van kwetsbaarheid van de inzet van capaciteit, of verbetering van de kwaliteit. Op deze punten is de urgentie voor 's-Hertogenbosch niet groot. Ook gaat het slechts in beperkte mate om kostenbesparing. Als reden voor samenwerking onderkennen raadsleden dat er moet worden samengewerkt omdat vraagstukken niet bij de gemeentegrens ophouden en omdat burgers van 's-Hertogenbosch er 'last van kunnen hebben' als in buurgemeenten een andere koers wordt gevaren dan in 's-Hertogenbosch. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het creëren van economische vestigingsvoorwaarden, de wijze waarop vergunningen worden verleend, de wijze van handhaving op het vlak van milieu en op het vlak van veiligheid, en de mate waarin de burger kan rekenen op zorg. Ook het harmoniseren en voorkomen van onnodige verschillen in beleid, regels en regeltoepassing vindt men belangrijk. Voor de burger moet het niet merkbaar zijn in welke gemeente hij 'toevallig' woont.

Raadsleden onderkennen dat in de regionale samenwerking in Noordoost Brabant de gemeente 's-Hertogenbosch in veel gevallen het voortouw heeft en dat de gemeente ambtelijk en bestuurlijk goed betrokken is. De stem van 's-Hertogenbosch klinkt goed door op regionaal niveau en de gemeente wordt in elk geval niet gemakkelijk gepasseerd. Via de relatie met het college kunnen ook geluiden uit de raad doorklinken op regionaal niveau. De raad kan in principe in redelijke mate informatie uit eerste hand krijgen dankzij de betrokkenheid van eigen bestuurders en ambtenaren. Ook kan men bestuurders

opdrachten meegeven die doorwerken op regionaal niveau, zoals in het geval van het initiatief voor tijdige betrokkenheid bij de voorbereiding van het beleidsplan van de veiligheidsregio is gebeurd.

Positie

Raadsleden onderkennen dat een centrumgemeente als 's-Hertogenbosch met haar ambtelijk en bestuurlijk apparaat een centrumfunctie te vervullen heeft en iets kan en moet betekenen voor omliggende gemeenten die de capaciteit niet hebben en toch dezelfde verantwoordelijkheid hebben voor de gemeentelijke taken.

's-Hertogenbosch heeft ten opzichte van grotere gemeenten in andere regio's (zoals die rond Tilburg en Eindhoven) de handicap dat de gemeente excentrisch is gelegen in de regio Brabant noordoost. 's-Hertogenbosch ligt in het noordwesten van de regio – alleen Heusden ligt nog ten westen van 's-Hertogenbosch – en de afstand tot veel andere gemeenten in de regio is relatief groot. Gemeenten als Boxmeer en Cuijk die ook tot de regio behoren, liggen ver weg. De Peel en symbolisch de Middenpeelweg scheiden de gemeenten uit het land van Cuijk van andere gemeenten in de regio en zeker ook van het 'verre' 's-Hertogenbosch.¹⁷

Regio

Raadsleden zien voor 's-Hertogenbosch dan ook een andere 'logische' regio, dan alleen de regio noordoost Brabant waarin 's-Hertogenbosch op grond van verschillende wet- en regelgeving opereert (op het terrein van veiligheid, gezondheid en milieu). Die regio loopt van Waalwijk tot Oss en van Zaltbommel tot Uden. De A2 corridor van Utrecht tot Eindhoven is niet expliciet genoemd. Raadsleden hebben gesteld dat niet moet worden samengewerkt op basis van geografische ligging maar vanuit de opgave waarvoor men gesteld ziet: economie en aanpak van veiligheidsvraagstukken bijvoorbeeld. Idealiter zou telkens moeten worden nagegaan: wat bindt ons functioneel en met wie zijn we functioneel verbonden? Raadsleden pleiten er voor te zoeken naar het schaalniveau waar de synergie zit.

Men ziet wel dat economisch gezien het Gelderse rivierengebied van belang is, maar de provinciegrens en de Maas blokkeren nadere bestuurlijke samenwerking. Men beschouwt de in regelgeving en nationaal beleid opgelegde samenwerking ook als een gegeven. Ook is een gegeven dat een nabij gelegen gemeente zoals Waalwijk georiënteerd is op Tilburg.

Omvang

Men vindt het aantal van 19 gemeenten in noordoost te veel en de verschillen met een aantal dunbevolkte agrarische gemeenten worden ook te groot gevonden. Dat betekent dat er te veel verschillen in oriëntaties, belangen, en culturen tussen de gemeenten zijn. Men 'heeft weinig' met gemeenten als Sint Anthonis en zelfs een gemeente met een stedelijke kern als Cuijk.

¹⁷ Gemeenten Boxmeer, Cuijk, Sint Anthonis, Grave en Mill en Sint Hubert. Ook deze gemeenten ervaren de afstand tot 's-Hertogenbosch als groot en zijn maatschappelijk ook georiënteerd op Limburgse en Gelderse gemeenten. Dat blijkt uit onderzoek voor de strategische visie Land van Cuijk. KplusV, concept Strategische Visie Land van Cuijk, 2012 en KplusV en Tien, Uitvoeringsagenda Land van Cuijk, 2015.

4.1.2 Betrokkenheid van de raad

De betrokkenheid van de raad bij regionale samenwerkingsverbanden is in ontwikkeling en raadsleden constateren dat er verbeteringen zijn. Tot twee jaar geleden was die betrokkenheid niet goed. Raadsleden vonden dat ze te laat werd geïnformeerd, hadden geen zicht op de bestuurlijke processen en afwegingen die op regionaal niveau werden gemaakt en hadden geen inzicht in besteding van de middelen. Raadsleden signaleren verbeteringen (zie paragraaf 3.2).

Informatie

Uit het raadsvoorstel en de besluitvorming daarover in april 2014¹⁸ weet men dat raadsinformatiebrieven een belangrijke informatiebron vormen (zie paragraaf 4.1.3). Verder loopt de betrokkenheid van de raad via het kanaal van het college. Er zijn raadsleden van met name kleine fracties die aangeven dat zij afwachten met welke informatie en voorstellen het college komt en dat zij niet de tijd en de gelegenheid hebben om zich daarnaast zelf op de regionale samenwerking te oriënteren.

Raadsleden geven aan dat voor hen ondanks verbetering van de betrokkenheid de ontwikkelingen op regionaal niveau nog steeds een schimmig gebied voor hen zijn, waarop het moeilijk sturen is. Het blijft onduidelijk wat er gebeurt met uitspraken die worden gedaan en meegegeven aan portefeuillehouders. Men hoort achteraf wat de uitkomst van de overleggen is en heeft geen zicht op de wijze waarop verschillende standpunten van gemeenten met elkaar zijn geconfronteerd en hoe tot een gezamenlijk regionaal standpunt is gekomen. Men leest er achteraf over in de raadsinformatiebrieven.

Raadsleden worden regelmatig uitgenodigd om regionale samenwerkingsverbanden te bezoeken. Dit wordt wel gewaardeerd en geeft wel inzicht in het functioneren van een samenwerkingsverband, maar geeft nog niet goed zicht op de manier waarop raden en raadsleden invloed kunnen uitoefenen op het samenwerkingsverband en kunnen sturen bij verlengd lokaal bestuur. Er zijn te veel uitnodigingen om allemaal op in te gaan, en het rendement in het licht van invulling geven aan de sturende en controlerende taak is niet altijd duidelijk.

Vorbereiding beraadslaging

Het voorbeeld van de voorbereiding van het beleidsplan voor de Veiligheidsregio wordt door raadsleden positief beoordeeld. Zoals in paragraaf 3.2 is gemeld zijn de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om vooraf uitspraken te doen over de kaders voor het plan. Als de kaders ook zichtbaar doorwerken in de besluiten op regionaal niveau, dan is dit een effectieve werkwijze die op draagvlak bij raadsleden kan rekenen. Men ziet die werkwijze ook als een mogelijkheid op andere beleidsterreinen/taakvelden. Wel is er zorg over het abstractieniveau van dergelijke kaders. Als op dat vlak vage en algemene uitspraken worden voorgelegd aan de raden, dan zullen er geen inhoudelijke discussies ontstaan en zal de animo om veel tijd en aandacht aan de kaderstelling te besteden, bij raadsleden verminderen.

Planning en control

De Wet gemeenschappelijke regeling borgt de betrokkenheid in de planning- en controlcyclus (onder meer zienswijzen op ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband), maar dit vinden raadsleden te beperkt. Ook de paragraaf Verbonden partijen in de eigen Programmabegroting geeft wel informatie maar zet niet aan tot gedachtewisseling, discussie en (bij-) sturing. Zoals ook in de motie uit 2013 is verwoord willen raadsleden ook invloed kunnen uitoefenen in (strategische) beleidsplannen. Dat vindt nu

¹⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch, Raadsvoorstel voor vergadering van 22 april 2014.

nog te weinig plaats. Er wordt op andere momenten dan die in het kader van planning- en control te weinig over het verlengd lokaal bestuur gesproken, terwijl het toch gaat om uitvoering van gemeentelijke taken, zo vinden raadsleden. In de planning&controlcyclus moet al over veel gemeentelijke onderwerpen worden gesproken. Regionale onderwerpen staan daarbij niet hoog op de prioriteitenlijst van raadsleden.

Omvang regio

Raadsleden geven aan dat het grote aantal gemeenten dat in veel samenwerkingsverbanden deelneemt en de verschillen tussen de gemeenten het gevoel van betrokkenheid ook niet vergroot. Voor een aantal raadsleden is het samenwerkingsverband AgriFood Capital (AFC) daarop een uitzondering.¹⁹ Men onderkent dat er inhoudelijk agrifood-accenten liggen op verschillende plekken in de regio: in Veghel, Uden, Boxmeer, Oss en 's-Hertogenbosch. De inhoudelijke samenhang en de meerwaarde van zich samen profileren op dit inhoudelijke vlak op internationale schaal wordt onderkend. Er is een klankbordgroep waarin raadsleden deelnemen. De omvang van de regio is functioneel voor het doel: profilering in een (inter-) nationale markt. Bij bijvoorbeeld toezicht en handhaving is de omvang van 19 gemeenten veel minder functioneel, vinden raadsleden. In het verleden bleken de subregionale milieudiensten ook te werken.

Vormgeven van betrokkenheid

Raadsleden benoemden in de werksessie dat zij weinig heil zien in een regioraad naar analogie van de raad in de Drechtsteden. De regio Brabant noordoost bevat daarvoor te veel en te verschillende gemeenten vindt men en er is een vraagstuk van representatie in de regioraad. Wel zijn er raadsleden die mogelijkheden zien om naar analogie van de 'adoptie-ambtenaren' (zie hoofdstuk 2) groepen met 'adoptie-raadsleden' te formeren die de beraadslaging in de verschillende raden over regionale onderwerpen voorbereiden en een besprekingsvoorstel voorleggen aan de raden. In zo'n groep nemen enkele raadsleden van enkele (bijvoorbeeld vijf) gemeenten deel.

Opvallend is dat tijdens de werksessie blijkt dat de samenwerking in Meijerij-verband een 'ding' van bestuurders wordt gevonden. Men heeft er weinig zicht op. Dat is opvallend, omdat er op diverse momenten raadsleden, waaronder fractievoorzitters, zijn betrokken in het samenwerkingstraject. Desondanks 'leeft' de Meijerij-samenwerking nog niet.

4.1.3 Informatie en informatieverwerving

Raadsinformatiebrief (RIB)

Uit het raadsvoorstel voor controle door de raad en de besluitvorming daarover in april 2014 weet men dat de raadsinformatiebrief een belangrijke informatiebron is voor regionale samenwerking. Men krijgt veel raadsinformatiebrieven over allerlei onderwerpen. In een eerder onderzoek heeft de rekenkamercommissie gesignaleerd dat raadsleden er bezwaar tegen hebben dat in raadsinformatiebrieven nog wel eens beleidsaanpassingen zijn opgenomen, die niet altijd als zodanig worden onderkend.²⁰ Raadsleden beseffen dat zij voor regionale samenwerking alert moet zijn op de

¹⁹ De bestuurlijke samenwerking Noordoost-Brabant, waarin naast 19 gemeenten ook twee waterschappen deelnemen, is partner in de stichting AFC waarin ook onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven deelnemen. De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie AgriFood Capital BV werkt voor de stichting en is niet gekoppeld aan het regionale samenwerkingsverband.

²⁰ Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, Onderzoek informatievoorziening complexe projecten, 2013.

raadsinformatiebrieven, maar er zijn raadsleden die aangeven dat zij juist aan die raadsinformatiebrieven een lagere prioriteit toekennen.

Inzicht

Om de processen op regionaal niveau minder schimmig te laten zijn pleiten enkele raadsleden er voor dat zij bijvoorbeeld tijdig inzicht krijgen in de agenda's van bestuurlijke overleggen. Dat geeft raadsleden de gelegenheid om eigen portefeuillehouders aan te spreken en aan te sporen tot een standpuntbepaling. Wel onderkent men dat veel informatie uit de regio een extra belasting voor de raadsleden betekent, zeker die van kleine fracties. Daarvoor wordt geen snelle oplossing gezien.

Raadsleden onderkennen dat er meerdere wegen zijn om informatie te verwerven over de ontwikkelingen op regionaal niveau. Zij onderkennen dat het van belang is om inzicht te krijgen in de vraagstukken, de standpunten, de wensen en de verwachtingen die in andere gemeenten spelen. Men geeft aan die inzichten nu niet te hebben en ook niet via de regio's te krijgen. Dat zou wel moeten. Er zijn raadsleden die aangeven daarvoor zelf op pad te kunnen gaan en er zijn raadsleden die omwille van de tijd die ze beschikbaar hebben voor het raadswerk, verwachten dat de informatie via de regio's en de colleges wordt gepresenteerd.

Contacten

Er is behoefte aan contacten met raadsleden van de andere gemeenten. Enkele raadsleden die lid zijn van landelijke partijen hebben informeel wel eens contacten met partijgenoten in de omliggende gemeenten. Toch er is geen sprake van structurele contacten gericht op standpuntbepaling, kaderstelling en controle van de bovengemeentelijke samenwerking. Op dit moment zijn het individuele initiatieven van raadsleden om informatie te krijgen over vraagstukken en standpunten in andere gemeenten. Men wenst dat dit meer structureel en systematisch gebeurt. Daarvoor zijn verschillende suggesties gedaan: een agendacommissie van raadsleden, gezamenlijke informatiebijeenkomsten, toevoeging van informatie over gemeenten (vraagstukken, eerder gemaakte beleidskeuzes, wensen, standpunten) aan strategische voorstellen van de regio's. Informatie kan aan voorstellen worden toegevoegd in de vorm van factsheets. Per factsheet kan dan informatie worden gegeven over het vraagstuk van een gemeente, de eerdere keuzes en de ingenomen standpunten.

Een agendacommissie kan bestaan uit één of enkele raadsleden van de deelnemende gemeenten (bijvoorbeeld: Oss en 's-Hertogenbosch twee leden, overige gemeenten één lid). De agendacommissie maakt in samenspraak met de samenwerkingsverbanden de termijnagenda's en bepaalt – buiten de planning&controlcyclus) de agendering van voorstellen in de verschillende gemeenteraden. Daarbij wordt gezocht naar afstemming en synchronisatie van de behandeling.

De eventuele voorbereiding zou kunnen plaatsvinden door een overleg dat wordt samengeteld uit de raadsgriffiers van de aangesloten gemeenten.

Maatschappelijk middenveld

In de werksessie met raadsleden is ook gesuggereerd om meer te overleggen met het maatschappelijk middenveld. Door niet alleen te overleggen met raadsleden van andere gemeenten maar ook met instanties die op regionale schaal werken (zoals bijvoorbeeld grotere zorgaanbieders) krijgen raadsleden een beeld van vraagstukken die op regionale schaal en in verschillende gemeenten spelen. In dat

verband kan de raad ook maatschappelijke organisaties uitnodigen om de raad of een raadscommissie informatie te verschaffen. Raadsleden geven aan hierin verder gefaciliteerd te willen worden. Ook hier geldt weer dat vertegenwoordigers van kleinere fracties hierin een extra werkbelasting zien.

Er wordt wel op gewezen dat het overleg met maatschappelijke organisaties niet verder moet gaan dan gericht op het verkrijgen van informatie. Veel organisaties richten zich primair op het eigen belang. Het is aan de gemeenteraden om deze individuele belangen in het algemeen belang af te wegen.

4.1.4 Regionaal perspectief en gemeentelijk perspectief

Raadsleden geven aan primair vanuit het eigen gemeentelijk perspectief te opereren. Bij de gemeenteraad is er geen vanzelfsprekende focus op de belangen van de andere gemeenten in de regio of het belang van de regio als zodanig. Men weet ook niet of dit alleen in 's-Hertogenbosch zo is, of dat dit ook elders het geval is.

Wel hebben raadsleden er belangstelling voor om met raadsleden van andere gemeenten in gesprek te gaan over de andere perspectieven en om wellicht te komen tot een regionaal perspectief. In de werksessie met raadsleden is gezegd dat men meer wil meedenken met andere gemeenten over bijvoorbeeld de realisatie van grotere infrastructurele werken die een regionale uitstraling hebben, maar waarvan de consequenties voor lokaal worden gevoeld. Een voorbeeld daarvan is het vraagstuk van de plaatsing van windturbines in Sint Michelsgestel.²¹

De regio is een abstract begrip. Dat komt mede door het feit dat er regionaal wordt samengewerkt in een verband waarvoor gemeenten niet zelf hebben gekozen. Daar waar de regio een functionele eenheid is in de ogen van een raadslid, moet een raadslid er toe over gaan zichzelf niet alleen de vraag te stellen: wat is het belang van 's-Hertogenbosch op een taakveld, of wat is het belang van de burgers van 's-Hertogenbosch? Het raadslid moet zich bij verlengd lokaal bestuur de vraag stellen: wat is het belang van de regio en daarmee het belang van 's-Hertogenbosch als deelnemer aan die regio?

Een voorbeeld is dat het belang van de regio is dat voor alle burgers in de regio de aanrijtijden van hulpdiensten aan de normen voldoen. Dit kan consequenties hebben voor de aanrijtijden in 's-Hertogenbosch (binnen de norm, maar minder snel dan wanneer alleen het Bossche belang in aanmerking wordt genomen).

Men vindt dat het aan de betreffende samenwerkingsverbanden is om die uitwisseling en confrontatie van perspectieven te organiseren. De regio's kunnen er voor zorgen dat raden gezamenlijk worden geïnformeerd waardoor gedeelde beelden en meningen ontstaan en gemeentelijk perspectief en het regionaal perspectief meer op elkaar betrokken raken. In de gemeenteraden kan dan, gewapend met informatie over de andere gemeenten, over het regionaal perspectief en met in achtneming van het Bossche belang worden besloten over regionaal beleid.

Het netwerken met raadsleden van andere gemeenten is een mogelijkheid maar geen doel op zich, los van inhoudelijke onderwerpen. Raadsleden zien dit vooral in relatie tot de concrete vraagstukken die zich aandienen.

²¹ Of in andere gemeenten die behoefte ook bestaat, komt aan de orde in paragraaf 4.2.

4.1.5 Relatie tussen portefeuillehouder en raad

Raadsleden wijzen er op dat de eigen portefeuillehouders nog wel eens een moeizame stellingname hebben, doordat zij aangeven dat zij de raad niet kunnen informeren in verband met de timing van informatievoorziening en beraadslaging in andere gemeenten. Ook komt het voor dat wordt gesteld dat op regionaal niveau ingenomen standpunten en afgesproken richtingen niet meer kunnen worden aangepast door de individuele raden. Dit bleek onder meer in de casus van de Wmo (paragraaf 3.1) Dat geeft raadsleden vooral het gevoel voor voldongen feiten te worden geplaatst. Het is voor raadsleden niet altijd duidelijk hoe portefeuillehouders omgaan met keuzemogelijkheden die zij hebben op regionaal niveau en hoe zij omgaan met het belang van de eigen gemeente in relatie tot het regionaal belang en/of belangen van de andere gemeenten.

Raadsleden willen dat dit patroon wordt doorbroken. Bestuurders moeten explicieter zijn over de wijze waarop zij op regionaal niveau handelen en omgaan met het bij elkaar brengen van conflicterende belangen en er dient minder koudwatervrees bij bestuurders te bestaan om daarover informatie te verschaffen. Bestuurders moeten zich ook niet verschuilen achter politiek-bestuurlijke processen en gevoeligheden in andere gemeenten of afspraken die op regionaal niveau worden gemaakt.

Openheid

Raadsleden pleiten in dat verband voor tijdige openheid en transparantie en synchronisatie van bespreking van regionale, intergemeentelijke c.q. bovengemeentelijke onderwerpen in de raden. Een mogelijk instrument daarbij kan een agendacommissie zijn. Verder zouden bestuurders elkaar de ruimte moeten geven om zaken met de eigen raden te bespreken ongeacht de eventuele gevoeligheden in andere gemeenten. Dat vergt wellicht enige bestuurlijke moed, maar vooral minder – onnodige – angst. Daarbij wordt gesteld dat raden en raadsleden de bestuurders kunnen helpen als zij zelf direct vraagstukken bespreken met collega-raadsleden van andere gemeenten en zich op de hoogte stellen van de vraagstukken en gevoeligheden die spelen en de standpunten die bestaan.

Raadsleden zijn er geen voorstander van om op dit vlak oplossingen te zoeken door raadscommissievergaderingen in beslotenheid te laten plaatsvinden. Bestuurders moeten elkaar tijdig informeren over de politiek-bestuurlijke standpunten die er zijn of kunnen worden verwacht en dat zelfde geldt voor raadsleden.

Om het gevoel te voorkomen voor voldongen feiten te worden geplaatst, is in de werksessie met raadsleden de suggestie gedaan de oplossing te zoeken naar analogie van bestemmingsplanprocedures. Je komt eerst met globale plannen, laat daar raden zich over uitspreken en met de resultaten daarvan komt je tot meer uitgewerkte plannen (in één of twee ronden). Op die manier betrek je raden tijdig en passen uitgewerkte plannen bij eerder door de raden ingenomen standpunten en gedane uitspraken.

4.2 Gemeenten in de regio

Op 22 februari 2016 is een werksessie georganiseerd met raadsleden uit vijf omliggende gemeenten: Boxtel, Haaren, Oss, Schijndel, St Michielsgestel en Vught. Daaraan hebben 10 personen deelgenomen (zie Bijlage 1). De gemeente Schijndel was niet vertegenwoordigd. Aan de raadsleden is een aantal vragen voorgelegd.

1. Als we spreken over de regio waarin op verschillende terreinen effectief kan worden samengewerkt, welke gemeenten behoren volgens u tot de regio waar uw gemeente deel van uit maakt?

De reactie was dat dé regio niet bestaat. Op een aantal vlakken is weinig te kiezen omdat de regio en de omvang ervan worden opgelegd. In het algemeen verstaat men onder de regio: de Meijerijgemeenten plus 's-Hertogenbosch. De regio van 19 gemeenten (Brabant-noord of noordoost) vinden de raadsleden in het algemeen te groot. Gemeenten als Cuijk en Boxmeer worden als ver weg gezien. Dat geldt overigens niet voor de raadsleden uit Oss. Voor hen is het van belang dat ook de gemeenten van het Land van Cuijk worden betrokken.

De aanwezige raadsleden vinden in het algemeen dat er sprake is van een te grote lappendeken van samenwerkingsverbanden. Voor bestuurders is de lappendeken mogelijk wel te *handelen* maar voor raadsleden is dat lastiger. Liever heeft men een vaste groep gemeenten waarmee wordt samengewerkt op verschillende terreinen.

2. Hoe kijkt u aan tegen de rol die de gemeente 's-Hertogenbosch speelt in de verschillende regionale samenwerkingsverbanden?

De reactie van de raadsleden was in het algemeen, dat zij waardering hadden voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Ook signaleerde men dat de leiding van de gemeentelijke organisatie in toenemende mate er voor lijkt te zorgen dat de organisatie servicegericht is, ook naar andere gemeenten. De medewerkers van 's-Hertogenbosch werken met respect voor de vraagstelling aan de antwoorden van de gemeenten in de regio. AgriFood Capital is daarvan een goed voorbeeld. Wel is ook opgemerkt dat men bij de aanvang van AgriFood capital zich wel overvallen heeft gevoeld door het initiatief van het college van 's-Hertogenbosch.

Ook wordt gesignaleerd dat bestuurders van de gemeenten in de regio er voor open staan dat raadsleden informatie opvragen bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Ook de wethouders van 's-Hertogenbosch staan hiervoor open,

Uit de sessie kwam niet naar voren dat raadsleden een bepaald beeld hebben over hoe raadsleden uit 's-Hertogenbosch hierbij opereren. Vanuit buurgemeenten zijn er contacten en men ervaart dat op voet van redelijke gelijkheid met elkaar wordt gesproken. Wel neemt men waar dat in regionale besturen de stem van 's-Hertogenbosch zwaar weegt en soms ook de doorslag geeft. De raadsleden van omliggende gemeenten weten dat de omliggende gemeenten voor veel zaken afhankelijk is van wat 's-Hertogenbosch doet, maar men geeft aan dat 's-Hertogenbosch op zijn beurt ook afhankelijk is van de buurgemeenten om krachtig regionaal te kunnen opereren.

3. Hebben gemeenteraadsleden voldoende zicht op de wensen, verwachtingen, belangen en doelen van de gemeenten die regionaal samenwerken?

De raadsleden signaleren dat dit zicht te beperkt is en dat dit meer zou kunnen zijn. Wat dat betreft ziet men wel wat in het netwerken tussen raadsleden. Dat kan beginnen met raadsleden van buurgemeenten en over onderwerpen die betrekking hebben op de onderwerpen die rond de gemeentegrenzen spelen. Vanuit raadsleden bestaat het beeld, dat de raadsleden van 's-Hertogenbosch niet veel zicht hebben op wat er in de andere gemeenten gebeurt en nodig is.

4. Hoe zorgt u er zelf voor dat u voldoende op de hoogte bent van de regionale ontwikkelingen en de regionale samenwerking? Welke rol speelt uw college daarin?

De raadsleden constateren dat de regionale organisaties hierin een belangrijke rol hebben. Zij signaleren op dat vlak ook verschillen tussen de regionale organisaties. Veel hangt af van de kwaliteit, openheid en activiteit van de leiding van die organisaties en van de mensen die er in werkzaam zijn. De GGD

wordt recent een goed voorbeeld gevonden. Deze organisatie informeert raadsleden en laat zien wat de achtergronden zijn van keuzes die worden voorgelegd. De ODBN wordt in dat verband minder positief beoordeeld.

Er wordt ook op gewezen dat net als binnen de gemeenten de collegepartijen een andere informatiepositie hebben dan de oppositiepartijen. De raadsleden moeten zich veelal baseren op accountantsrapporten als het gaat om financiële zaken. Dat vindt men een beperking.

Van het eigen college en van de eigen bestuurder(s) verwachten de raadsleden dat er keuzen aan de raden worden voorgelegd die regionaal in het geding zijn. Dan kan daarover vruchtbaar van gedachten worden gewisseld.

Beschikbare tijd is voor raadsleden wel een groot probleem. De focus ligt dan toch doorgaans op de lokale vraagstukken en belangen. In dat verband moeten regio's zich nadrukkelijker manifesteren en naar de gemeenten moeten komen, zodat raadsleden op een efficiënte wijze hun ideeën kunnen meegeven en invloed kunnen uitoefenen. De veiligheidsregio is een voorbeeld van een organisatie die daarin positieve stappen maakt.

5. Welke gevolgen heeft de regionalisering volgens u voor nut en noodzaak van meer formele en/of informele afstemmings-, communicatie en informatiekanalen tussen raadsleden van de betrokken gemeenten? Hebben de colleges daarin een rol te vervullen?

Raadsleden zijn voor meer afstemming. Er wordt verschillend gedacht over de mate waarin dat moet worden geformaliseerd of geïnstitutionaliseerd. Er zijn raadsleden die een voorkeur hebben voor een regioraad, maar anderen propageren informele afstemmingsmomenten en overleggen. Raadsleden die daarvoor de tijd hebben, kunnen veel doen om op de hoogte te raken van wat er speelt in de regionale organisaties, over wat de eigen bestuurders daarbij inbrengen en over wat de inbreng van andere gemeenten is. Voor de meeste raadsleden is het te tijdrovend om zich daar in te verdiepen.

In de sessie wordt aangedragen dat raadsleden elkaar meer aan de voorkant van beleidsprocessen dienen te ontmoeten en aan de voorkant invloed uit te oefenen. Bij landelijke partijen kan dat via de partijlijn, maar gelet op de relevantie van lokale partijen, moet daar op regionaal niveau een gelegenheid voor worden georganiseerd. Vertegenwoordigen uit raden kunnen dan met elkaar vroegtijdig in gesprek gaan over vraagstukken die spelen in de regio en in de verschillende gemeenten.

6. Welke mogelijkheden en werkvormen ziet u voor de gemeenteraden en gemeenteraadsleden van gemeenten in de regio om meer inzicht te krijgen in de vraagstukken die in de gemeenten en op regionaal niveau spelen en in de doelstellen en de belangen van de samenwerkende gemeenten?

Raadsleden zien weinig in grootschalige sessies met bestuurders of raadsleden.

De wijze waarop de raden nu een inbreng hebben, namelijk via zienswijzen op onder meer de begroting, werkt onbevredigend. Er is daarom gepleit voor kerngroepen uit de raden die met elkaar in gesprek gaan over thema's en die elkaar intensief leren kennen en met elkaar intensief communiceren over vraagstukken.

Vanuit de regio kan ook meer worden aangereikt. Het accent kan bijvoorbeeld komen te liggen op de kadernota's van gemeenten. Liever spreekt men in begin van het kalender jaar in aanloop naar de kadernota's over voorgenomen beleid en niet zozeer over de (financiële) cijfers. In dat verband is het ook goed dat raden of delegaties van raden kunnen spreken met de ambtelijke medewerkers van de regio's, al dan niet daarbij aangevuld met gemeentelijke medewerkers.

Er wordt voor gepleit dat bij voorstellen en bij verantwoordingsrapportages meer met managementsamenvattingen wordt gewerkt, zodat raadsleden snel tot de essentie van voorstellen en rapportages kunnen doordringen.

Het is goed wanneer in de regio expliciet koersbepalende discussies worden geëntameerd en dat daaraan behalve bestuurders ook raadsleden deelnemen. Dit vergt dat de regio's identificeren wat koersbepalend is, en wanneer en hoe daarover moet worden gesproken, en wie daarbij moeten worden betrokken. Ook maatschappelijke organisaties moeten zoveel mogelijk daarbij worden betrokken.

7. Welke voorstellen wilt u doen voor verbetering van afstemming en communicatie inzake regionale vraagstukken voor u als raadslid en voor uw gemeenteraad?

Raadsleden zien een rol voor de griffies weggelegd. De griffies kunnen een belangrijke netwerkfunctie vervullen en de raadsleden ondersteunen bij hun contacten met raadsleden van andere gemeenten. De griffie dient daarom expliciet extern gericht te zijn.

Raden moeten er zelf alert op zijn dat er een 'couleur locale' wordt aangebracht. De ervaring is, dat wanneer dit gebeurt de regionale organisaties en besturen daarop in kunnen spelen. De griffie moet daarbij behulpzaam zijn.

Raadsleden kunnen veel al zelf doen. Belangrijk is om niet te proberen om direct met alle regiogemeenten om tafel te raken. Geadviseerd wordt om met buurgemeenten te beginnen. Het polsen van raadsleden in buurgemeenten kan snel worden gedaan en hoeft niet veel tijd te kosten.

Bij diverse raadsleden bestaat de behoefte dat raadsleden ook zitting kunnen hebben in het algemeen bestuur of zelfs het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De rekenkamercommissie merkt op dat dit een beweging is die ingaat tegen de ontwikkeling die circa 15 jaar geleden is ingezet, mede onder invloed van de dualisering en waarbij portefeuillehouders van gemeenten deelnemen in de besturen.

5 Naar een versterking van de rol van de raad

De vorige hoofdstukken hebben inzicht gegeven in de wijze waarop de gemeenteraad en gemeenteraadsleden betrokken zijn en invloed kunnen uitoefenen op de regionale samenwerking waaraan 's-Hertogenbosch deelneemt. Ook hebben we inzicht gekregen in de wensen en verwachtingen die bij raadsleden zelf bestaan ten aanzien van verbetering van die betrokkenheid en invloed. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in het recente verleden stappen gezet om al verbeteringen aan te brengen. In dit hoofdstuk bouwen we daarop voort en komen we met voorstellen die de sturing van regionale processen door de raad versterken. Het vraagstuk van wisselwerking tussen raad en regio is niet uniek voor onze regio, maar speelt ook elders in Nederland. De Raad voor openbaar bestuur (Rob) heeft recent een advies over de problematiek uitgebracht. Daar maken we gebruik van.

In de volgende paragraaf belichten we enkele hoofdpunten uit het advies van de Rob en de paragrafen daarna beschrijven de veranderingen die mogelijk zijn in de rol, houding en handelingen van de raad en raadsleden om te komen tot meer greep op de regionale samenwerking. We gaan daarbij ook kort in de randvoorwaarden die daarbij van belang zijn.

5.1 Advies Raad voor openbaar bestuur

De Raad voor openbaar bestuur (Rob) heeft een advies uitgebracht over de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking. Een deel van het advies sluit nauw aan bij de probleemstelling van dit rapport.²² De Rob signaleert dat gemeenteraadsleden regionale samenwerking lastig vinden doordat ze ervaren dat ze sturen op afstand en dat de bekostiging schimmig is. Veel raadsleden in Nederland kijken met grote zorg naar de recente grote decentralisaties op het sociale domein. Regionale samenwerking betekent dat gemeenteraden een deel van hun zeggenschap over de gemeentelijke taakuitvoering opgeven. Voor de democratische legitimiteit van de samenwerking is actieve betrokkenheid van de gemeenteraden essentieel, signaleert de Rob. De Rob adviseert dat raden en raadsleden zich zelfbewust gaan bemoeien met samenwerkingsverbanden en dat de (besturen van) samenwerkingsverbanden er tijd en energie in moeten steken om gemeenteraden meer invloed te geven op de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden.

De Rob pleit voor een veranderende opstelling van raden: van statisch naar dynamisch:

- van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen;
- van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (handelingen: anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

Deze veranderde opstelling betekent dat gemeenteraden meer zouden moeten doen dan zienswijzen geven op ontwerpbegrotingen, moties indienen, informatie ontvangen van het college (actieve

²² Raad voor het openbaar bestuur. Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, De Haag, december 2015.

informatieplicht), en vragen stellen aan het college (passieve informatieplicht). Deze veranderde opstelling heeft gevolgen voor de rol die het college speelt: het bewaken en zo nodig bijsturen dat het samenwerkingsverband werkt volgens de kaders van de gemeente. Het betekent dat gemeenteraden en raadsleden niet afwachten wat zij voorgeschoteld krijgen, maar dat zij actief op zoek gaan naar informatie, dat zij daar in relatie tot andere gemeenteraden spelregels over afspreken en dat zij zelf nagaan wat de strategieën zijn om bovengemeentelijke doelen te bereiken in relatie tot de belangen en doelen van de eigen gemeente.

Werklast raadsleden

De Rob ziet ook wel dat dit een extra werklast voor gemeenteraden met zich meebrengt. De Rob suggereert dat raden onderling het werk verdelen. Dit geldt met name voor de wat minder beleidsgevoelige en probleemloos presterende regionale samenwerkingsverbanden. Wat deze betreft moet worden geprioriteerd tussen samenwerkingsverbanden, iets wat ook in de raadsvoorstellen van 's-Hertogenbosch (zie hoofdstuk 2) is bepleit. Verder doet de Rob een aantal suggesties zoals:

- *gezamenlijke informatiesessies* voor raden en raadsleden van de samenwerkende gemeenten over onderwerpen;
- instellen van een *regionale agendacommissie* en een regionale termijnagenda;
- bewust kiezen voor de *juiste juridische vorm*, gelet op stemverhoudingen en mogelijkheden tot flexibiliteit in de deelname;
- *actieve rol voor de raadsgriffiers* die procesadviseurs worden.

De Rob geeft aan de raden en raadsleden 'schakelkracht' moeten ontwikkelen om zowel lokale als regionale belangen te behartigen. Wat dit concreet betekent geeft de Rob niet aan. De rekenkamercommissie vult dit in door te stellen dat raadsleden lokale en regionale vraagstukken moeten identificeren, op elkaar betrekken en vertalen naar de kaders die zij willen stellen voor de samenwerkingsverbanden.

5.2 De gemeentelijke kaders in nieuw perspectief

In hoofdstuk 2 is geschetst welke initiatieven de gemeente 's-Hertogenbosch recentelijk heeft genomen om de invloed en betrokkenheid van de gemeenteraad bij regionale samenwerking te vergroten (raadsvoorstel van april 2014). De kaders zijn erop gericht de kaderstelling, sturing en controle door de raad te verbeteren. Uit gesprekken komt naar voren dat er verbeterde kaders zijn vastgesteld, maar dat de verbeteringen in de praktijk nog maar in beperkte mate worden ervaren. De voorstellen tot verbetering van de betrokkenheid van de raad uit 2014 zijn primair gericht op sturen via budgetten, beheersen, verantwoorden, reageren en controleren. Ze zijn ook primair gericht op de werkwijzen binnen de gemeente 's-Hertogenbosch in relatie tot de regionale samenwerking en gaan niet zozeer in op de onderlinge relaties van de gemeenten in de regio.

Een andere benadering

De maatregelen die de gemeente 's-Hertogenbosch heeft genomen zijn een stap op de goede weg. Er is echter een grotere verbetering te realiseren door een andere benadering te kiezen, die de raad en de individuele raadsleden meer in een proactieve modus brengt en die een meer directe relatie tot stand brengt tussen raad en raadsleden enerzijds en regionale samenwerking anderzijds.

De benadering richt zich primair op de raad en de raadsleden zelf, op de houding en het handelen en op de bestuurscultuur in de gemeente in relatie tot de regio.

Basisvoorwaarde voor een meer effectief opereren van de raad en raadsleden in de wisselwerking met de regio is een nog meer extern gerichte houding van raadsleden. Het gaat erom dat raadsleden de verbinding zien tussen het belang van de gemeente en van de eigen achterban enerzijds en de regio anderzijds. De doelen van de gemeente worden niet door de gemeente of het college alleen bereikt. Dat gebeurt in samenspel met andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Een oriëntatie van raadsleden op wat gebeurt in 'het stadhuis' of de eigen stad volstaat daarom niet meer. Het helpt als raadsleden de lokale vraagstukken in regionaal perspectief gaan zien.

De taakuitvoering op bovengemeentelijk niveau betekent dat raadsleden niet kunnen volstaan met oriëntatie op wat in de eigen gemeente gebeurt of wat de eigen gemeente doet. Er is een grotere *span of attention* en *span of control* nodig. In relatie tot het toegenomen aantal partijen dat invloed heeft, is de variëteit, of complexiteit, groter. Daarop moet worden ingespeeld door het arsenaal aan activiteiten te vergroten en te verbreden.²³ Dit heeft direct invloed op het werk van het individuele raadslid en zijn of haar oriëntatie op het werk. Het heeft ook invloed op de relatie van het raadslid met zijn kiezers. Belangen van achterbannen zijn vaak lokale belangen. Ze zullen soms 'vertaald' moeten worden naar regionaal niveau.

Voor een andere benadering is nodig:

- visievorming op de regio en de samenwerking in relatie tot de gemeente;
- inzicht in de wijze van sturen;
- het proces van samenwerken;
- sturingskanalen;
- vormgeving van de samenwerking;
- facilitering van de raad en de raadsleden bij hun taak.

5.2.1 Visie op samenwerking

De centrale vragen bij samenwerking op een taakveld zijn: waarom wordt samengewerkt? op welke schaal moet worden samengewerkt? met wie wordt samengewerkt? En hoe wordt samengewerkt? Uit ons onderzoek blijkt dat die visie op dit moment in 's-Hertogenbosch grotendeels ontbreekt. Zeker daar waar de samenwerking is opgelegd door wetgeving en nationaal beleid ontbreekt.

De visie vereist een bovengemeentelijke oriëntatie en een oriëntatie op de gemeenten waarmee wordt samengewerkt. De visie gaat ook in op de samenwerking zelf en hoe de raad en het raadslid daar in staan.

Oriëntatie

Gemeenten werken samen op regionaal niveau. Bedrijven, maatschappelijke organisaties, groepen en individuele burgers opereren op verschillende schaalniveaus, zowel binnen de gemeente (buurt, wijk, kern) als ook buiten de gemeente op regionaal niveau. Gemeentegrenzen zijn voor hen lang niet altijd relevant.

Bij regionale samenwerking zijn de volgende vragen aan de orde:

²³ Variëteit moet met variëteit tegemoet worden getreden. Zie ook: Bas Denters. Controle en verantwoording in een veranderend bestuur. Enschede 2015.

- wat is het regionale vraagstuk?
- wat komt er regionaal op de gemeente af?
- hoe verbind ik de regionale vraag aan de lokale vraag en het regionaal belang aan het lokale belang en het belang van onze burgers?
- op welke regionale schaal moeten we samenwerken?

Wat zijn 'regionale thema's'? Die vraag is niet zonder meer makkelijk te beantwoorden. Is gelijke behandeling van burgers en bedrijven op het vlak van vergunningverlening, toezicht- en handhaving, ongeacht in welke gemeente ze gevestigd zijn, een regionaal thema? Er zullen altijd grensgevallen blijven waarbij ruimtelijk dicht bij elkaar opererende burgers of bedrijven met verschillende regimes te maken krijgen. Bij regionale thema's gaat het om thema's die een groep gemeenten in gelijke mate raken en om thema's waarbij gemeenten elkaar niet kunnen uitsluiten. Dit is het geval bij regionale economische ontwikkeling, waarbij een gemeente zich zelden alleen kan profileren en daarvoor (mede) afhankelijk is van omliggende gemeenten.

Een ander thema is dat waarbij gemeenten te maken krijgen met bovengemeentelijk opererende organisaties, waarbij van die organisaties niet apart goederen en diensten kunnen worden afgenomen door gemeenten of inwoners van de verschillende gemeenten. Jeugdzorg is daarvan een voorbeeld. Ook bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn er gemeente-overstijgende organisaties maar gemeenten kunnen zelfstandig afnamecontracten afsluiten. Bij delen van jeugdzorg is dat in veel minder mate het geval.

De lastigste thema's zijn die welke betrekking hebben op verdeling. Het gaat bijvoorbeeld om woonruimteverdeling, toedeling van winkelfuncties of toewijzen van ondernemingen aan bedrijventerreinen van de verschillende gemeenten. Daaraan verwant zijn vraagstukken van ruimtelijke inpassing van functies met een zware maatschappelijke lading. Te denken valt aan plaatsing van windturbines en vestiging van asielzoekerscentra.

Criteria voor bepaling in de visie of er sprake is van een regionaal thema, zijn:

- onderlinge afhankelijkheid van gemeenten bij realiseren van (eigen) doelen;
- ondeelbaarheid van de vraagstukken over gemeenten;
- onvermijdelijkheid van toedeling- en verdelingsvraagstukken;
- lokale ruimtelijke inpassing van goederen met externe effecten c.q. uitstraling naar andere gemeenten.

Gemeenten, gemeenteraden en gemeenteraadsleden kijken naar de regionale samenwerking vanuit het eigen gemeentelijk perspectief en het eigen gemeentelijk belang. Er is doorgaans weinig zicht op de perspectieven, vraagstukken en belangen van de andere deelnemende gemeenten. Er is vaak geen uitwisseling van feiten, perspectieven en opvattingen tussen raden en raadsleden van verschillende gemeenten. Bij de afweging en besluitvorming in de raad worden die andere perspectieven dan ook niet geïdentificeerd en betrokken. Zo kan het onbekend blijven of gemeenten belangen en doelen met elkaar delen of dat die van elkaar verschillend zijn.

Bij de Actualisatie van het Risicoprofiel voor de Veiligheidsregio in 2015 heeft de raad het vraagstuk van veiligheid op het spoor ingebracht. Het was raadsleden niet duidelijk of dit onderwerp de regionale afstemming zou doorstaan. Achteraf bleek dat ook gemeenteraden in Vught en Boxtel het onderwerp hadden aangedragen. De inbreng van de individuele raden richting Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio had krachtiger kunnen zijn als raadsleden

zich vooraf op de hoogte hadden gesteld van wensen en opvattingen van collega-raadsleden van de andere regiegemeenten en wellicht gezamenlijk stelling hadden genomen.

Samenwerken

In de visie op samenwerking dient vervolgens aandacht te worden besteed aan vraagstukken die in een samenwerking voortdurend aan de orde komen:

- welke verschillen tussen het belang van 's-Hertogenbosch en het belang van de andere gemeenten accepteren we?
- welke bandbreedte hanteren we als het gaat om lokale concessies aan het regionaal belang?
- wat is de meerwaarde van samenwerking voor de regio en wat voor 's-Hertogenbosch?
- wat is goed voor 's-Hertogenbosch als onderdeel van de regio?
- wat willen we als grote gemeente betekenen voor de omliggende gemeenten?

Uit de visie moet de meerwaarde van samenwerking blijken, voor de regio, voor de gemeenten die samenwerken en specifiek voor 's-Hertogenbosch. De visie kan ook inhouden dat 's-Hertogenbosch zelf niet direct voordelen heeft van samenwerking in termen van kosten en kwaliteit, maar dat de samenwerking bijdraagt aan de centrumfunctie van 's-Hertogenbosch. De visie dient daarom ook in te gaan op de rol die de gemeente wil en kan spelen: deelnemer als alle andere, volger of juist voortrekker.

De rekenkamercommissie geeft hieronder een aantal onderwerpen waar een visie op samenwerking op in kan gaan, afhankelijk van de aard van type van de samenwerking:

- strategische positionering;
- afstemming van beleid;
- optimalisering bedrijfsvoering;
- afstemming van de uitvoering.

Daarnaast dient de visie in te gaan op prioriteit van het samenwerkingsverband voor de gemeente.

Strategische positionering

Bij de strategische positionering draait het er om te komen tot een strategisch sterke regio die zich kan profileren op een wijze en in een omvang die de gemeente 's-Hertogenbosch te boven gaat. Dit speelt zich vooral af op economisch vlak. Voorbeelden zijn BrabantStad en de regionale samenwerking op het niveau Noordoost-Brabant, gericht op AgriFood. Het vereist een politiek-bestuurlijk visie op wat men in samenwerking wil realiseren in aansluiting op de economische en maatschappelijke samenhang. Zo is op het vlak van economie het perspectief gericht op de A2-corridor en op het vlak van bebouwing is er een corridor A59 en A50 van Waalwijk tot Oss. Of dat tot samenwerkingsverbanden kan leiden hangt ook van de oriëntaties van de andere gemeenten af (Rivierenland, regio Tilburg).

Afstemming van beleid

Afstemming van beleid is er mede op gericht om ongewenste of onnodige verschillen in beleid die de burger raken te voorkomen of weg te nemen. Dit vereist een visie op de mate waarin die afstemming gewenst wordt en de mate waarin de raad verschillen tussen decentrale overheden accepteert en op de concessies die de gemeente daarin wil doen naar andere gemeenten. In feite gaat het er om dat wordt aangegeven welke eigen keuzes en belangen hard en niet onderhandelbaar zijn en in welke gevallen de afstemming de eerste prioriteit is. 's-Hertogenbosch heeft hierin een positie die gelijkwaardig is aan de andere gemeenten. Maar ook hier kan blijken dat 's-Hertogenbosch een centrumfunctie vervult.

De noodzaak tot afstemming is groter naarmate het belang dat de burger heeft bij beleidsafstemming tussen gemeenten groter is. Als bedrijven of burgers in 's-Hertogenbosch last hebben van het feit dat buurgemeenten ander beleid hebben en regels anders uitvoeren, dan is het belang van afstemming groter. De visie moet ingaan op de vraag welke verschillen voor burgers en bedrijven worden geaccepteerd (of zelfs wenselijk zijn) en welke inspanningen moeten worden ondernomen om de verschillen weg te nemen.

Optimalisatie bedrijfsvoering

's-Hertogenbosch heeft als gemeente met meer dan 150.000 inwoners geen direct eigen belang bij samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering. De omvang van de organisatie is zodanig dat bedrijfsvoering niet of nauwelijks verder kan worden geoptimaliseerd door samenwerking. Op een aantal vlakken zoals bij inkoop, kunnen wel enige schaalvoordelen worden gehaald.

De betekenis van 's-Hertogenbosch voor omliggende gemeenten is in dit onderzoek aan de orde geweest. Hierop kan de visie ingaan: welke gemeenten kan en wil men van dienst zijn en in hoeverre accepteert de Bossche politiek dat samenwerking mogelijk nadelen voor 's-Hertogenbosch oplevert ten faveure van omliggende gemeenten? Wat zijn in dat verband harde randvoorwaarden voor de gemeente? op welke onderdelen accepteert de gemeente de kosten en tijd van inzet van capaciteit voor andere gemeenten? Welke speelruimte geeft 's-Hertogenbosch in dat verband bewust aan de regionale samenwerking? Concreet gaat het bijvoorbeeld om de vraag, in hoeverre de gemeente 's-Hertogenbosch accepteert dat een ICT-systeem of een administratief systeem wordt aangeschaft dat de stedelijke gemeente 's-Hertogenbosch wellicht niet voor zichzelf zou hebben gekozen? Op dit soort vragen moet de visie antwoorden geven. Het perspectief van 's-Hertogenbosch wordt er in gecombineerd van het perspectief van de regio.

Optimalisatie en afstemming van uitvoering

Voor de visie op samenwerking in de uitvoering spelen gecombineerd de vraagstukken van afstemming van beleid en optimalisatie van de bedrijfsvoering. Met andere woorden: welke afstemming is nodig omdat 's-Hertogenbosch en haar burgers en bedrijven nadelen ondervinden van het feit dat niet wordt samengewerkt in de uitvoering? En: welke randvoorwaarden enerzijds en speelruimte anderzijds wil de gemeente meegeven in samenwerking met anderen?

Net als bij bedrijfsvoering het geval is kan de gemeente een centrumfunctie willen vervullen. En als zij dat niet doet, wat betekent dit dan voor de wijze waarop de gemeente in de samenwerking opereert?

Prioriteit

Bij de voorgaande onderwerpen is telkens de prioriteit aan de orde die aan de samenwerking en het samenwerkingsverband wordt toegekend. Niet alles wat op regionaal niveau gebeurt is even belangrijk en raakt het politieke en/of lokale belang. Niet aan elke bovengemeentelijke taakuitvoering hoeft evenveel tijd en aandacht te worden besteed. De gemeente 's-Hertogenbosch onderscheidt zware en overige samenwerkingsverbanden. Prioritering kan zich op verschillende aspecten van regionale samenwerking richten: de zelfstandigheid van de organisatie (openbaar lichaam of niet), de omvang van het budget en het maatschappelijk risico. Met het oog op de kwaliteit van het democratisch gehalte van de samenwerking kan ook de mate waarin er beleidsruimte is onderscheidend zijn. Het gaat dan om de politieke keuzen die noodzakelijk zijn en bijvoorbeeld de mate waarin keuzeruimte op gemeentelijk niveau wordt ingeperkt doordat keuzes al op regionaal niveau zijn gemaakt.

Regionale samenwerking op het vlak van bedrijfsvoeringstaken kent doorgaans weinig politieke keuzes. De belangrijkste keuze is die inzake het beschikbare budget. Vragen van kosten-effectiviteit kan voor de raad ook door andere instanties worden beantwoord.

Samenwerking waarbij de bevoegdheden voor keuzen onverkort bij de gemeenteraad blijven, zoals bij BrabantStad kan relevant zijn voor de stad maar behoeft uit oogpunt van kaderstelling en controle niet als 'zwaar' te worden betiteld.

Samenwerkingsverbanden op het sociaal domein zijn nieuw. Zowel de inhoud als de wijze van opereren vergen vooralsnog veel aandacht van de politiek. Zij zijn prioritair.

Visie is niet statisch

Er is in het openbaar bestuur de afgelopen jaren veel veranderd waardoor anders tegen samenwerking wordt aangekeken dan in het verleden. 's-Hertogenbosch zelf is veranderd en is van een vooral stedelijke gemeente, een gemeente geworden met zowel een stedelijk als een landelijk karakter. Ook andere gemeenten ontwikkelen zich. Gemeentelijke fusies zullen vroeg op laat doorgang vinden. Daarom kan de visie op samenwerking op een taakveld niet statisch zijn. Naast bestuurlijke veranderingen zijn er maatschappelijke veranderingen. De veranderingen kunnen aanleiding zijn om de visie op en de manier van samenwerking te veranderen. Er moet ook ruimte zijn om van de samenwerking te leren en om de wijze van samenwerking en de eigen positiebepaling daarin aan te passen.

Dat betekent dat een visie periodiek kan worden herijkt. Aan bijstelling kan evaluatie ten grondslag liggen. De evaluatie kan nagaan of de oorspronkelijke uitgangspunten worden gerealiseerd in de samenwerking en of ze nog wel actueel zijn. Die evaluatie kan per raadsperiode plaatsvinden. De visie zelf kan langer meegaan.

5.2.2 Wijze van sturen

Er zijn voorwaarden voor effectieve samenwerking die tevens van invloed zijn op de wijze waarop gemeenteraden actief worden betrokken en kunnen sturen.

- Ten eerste is belangrijk dat er voldoende onderling vertrouwen is tussen de gemeenten en specifiek de gemeenteraden die samenwerken. Men moet ook het vertrouwen hebben dat de samenwerking meerwaarde heeft.
- Een tweede voorwaarde is openheid. De luiken moeten open staan: zowel voor zenden als voor ontvangen van signalen en informatie. Steeds mondiger wordende burgers, alertheid van de media – waaronder nieuwe media – en gevoelde noodzaak van het delen van informatie kunnen bijdragen aan die openheid.
- Ten derde is enige mate van homogeniteit op maatschappelijk, economisch, sociaal-cultureel of historisch vlak bevorderlijk voor effectieve samenwerking.
- Ten vierde dient er enige mate van urgentiebesef van de samenwerking te zijn. Het gaat daarbij zowel om de urgentie voor het eigen belang als om de onderkende maatschappelijke urgentie.
- Tenslotte kunnen raden effectiever opereren als er naast het handelen binnen de bestaande juridische kaders, ruimte is voor andere omgangsvormen tussen college en raad binnen de gemeente als het gaat om kaderstelling en controle van regionale samenwerkingsverbanden, tussen colleges en raden van de samenwerkende gemeenten en tussen het (dagelijks) bestuur van een

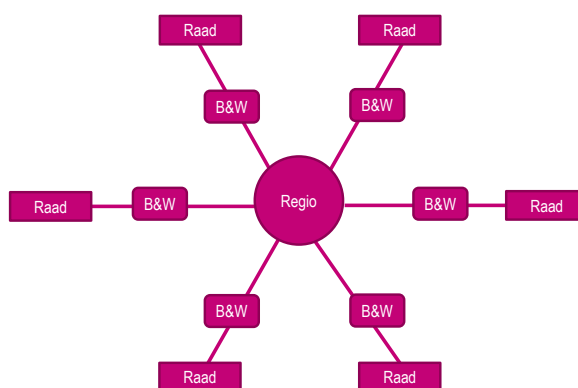
samenwerkingsverband en de gemeenteraad. Er is verandering van cultuur nodig in het politiek en bestuurlijk handelen binnen gemeenten als het gaat om verlengd lokaal bestuur.

Het is uit oogpunt van effectieve sturing wenselijk dat de raad anders omgaat met het college en met de regionale organisatie en hij meer in een directe verhouding komt te staan tot de vertegenwoordigers in andere gemeenten. De kaderstelling en invloed uitoefening vanuit de raad op de regio en de controle en informatievoorziening van de regio zullen veranderen, en daarmee de sturing.

Informatie en invloed

Als het gaat om kaderstelling en invloeduitoefening en controle en informatie zijn er twee modellen: het stermodel en het wielmodel.

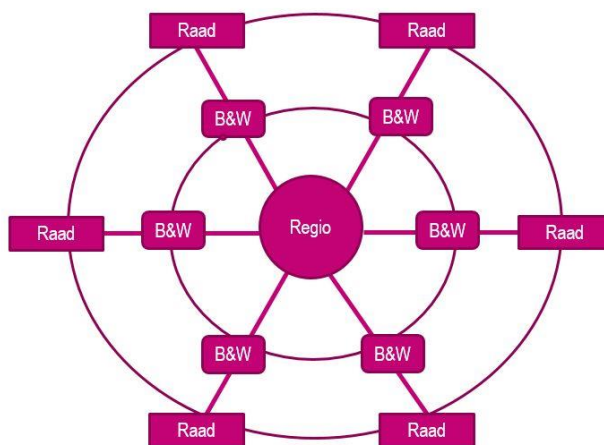
Tot nu toe (en ook in de maatregelen waarover de raad in 's-Hertogenbosch in 2014 heeft besloten) verloopt de wisselwerking tussen raad en regio via het college. Raadsleden zijn gericht op hun college en op individuele portefeuillehouders in hun hoedanigheid als lid van een algemeen bestuur van een samenwerkingsverband.²⁴ Veel gemeenteraden reageren op de informatie die zij voorgeschoteld krijgen vanuit het college: elke gemeenteraad reageert op zijn eigen college. De interactie tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden heeft de vorm van een ster.



Figuur 1: wisselwerking tussen raden, colleges en regio in stermodel

Door niet alleen te interacteren met het eigen college op het vlak van regionale samenwerking maar zich ook te richten op andere gemeenten, raden en raadsleden, ontstaat een wielmodel van informatievoorziening en invloeduitoefening.

²⁴ In gemeentelijke kaders en ook in gesprekken in dit onderzoek is er op gewezen dat gemeenteraden er vaak abusievelijk van uitgaan dat zij ook leden van dagelijkse besturen van samenwerkingsverbanden ter verantwoording kunnen roepen.



Figuur 2 : wisselwerking tussen raden, colleges en regio in wielmodel

Welk model gekozen wordt hangt af van het taakveld waarop wordt samengewerkt. In een samenwerking gericht op bedrijfsvoering (ICT, personeels- en salarisadministratie, belastinginning) of op uitvoering van medebewindstaken die bij het college zijn belegd (zoals het milieudeel van de omgevingsvergunningverlening en handhaving) is naar verwachting het stermodel het meest effectief en efficiënt. Maar op een taakveld waar samenwerking noodzakelijk is maar waar politieke keuzen zeer relevant zijn (zoals op het vlak van de Wet maatschappelijke ondersteuning) kan mogelijk beter voor het wielmodel worden gekozen, niet alleen vanwege effectiviteit, maar ook vanwege democratische legitimiteit.

Het wielmodel impliceert dat raadsleden zelf informatie halen en brengen. Dat doen ze zowel naar andere raden en raadsleden van andere gemeenten als naar maatschappelijke organisaties en burgers. Het impliceert ook dat raadsleden netwerken bouwen en onderhouden waarin die informatie efficiënt en effectief kan worden gedeeld. Dat past bij de externe oriëntatie. Als raadslid richt je je niet alleen op je achterban, je collega-raadsleden en het college, maar ook op raadsleden, raden en organisaties in de regio. Dat vergt een investering in netwerken. Maar die investering betaalt zich terug, doordat je tijdig in een proces kunt opereren en niet achteraf veel tijd en energie moet steken in bijsturen, of moet constateren dat er voldongen feiten zijn.

5.2.3 Proces van samenwerken

Het beleidsproces van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en uitvoering en de rol van de raad daarbij kan op het vlak van samenwerking in een aantal sub-stappen uiteengelegd worden. De rekenkamercommissie onderscheidt:

- voorbereiding:
 - informatievoorziening
 - inzichtvorming
- bepaling
 - kaders ontwikkelen die ruimte bieden
 - synchronisatie van behandeling van onderwerpen
 - besluitvorming via een trechtermodel
- uitvoering

- verantwoording en controle.

Informatievoorziening

Als we de modellen uit de vorige paragraaf toespitsen op informatievoorziening aan de raad dan informeert het college in het stermodel de raad over de regio. Informatie die via het college komt en voor een deel bijvoorbeeld in raadsinformatiebrieven wordt vastgelegd, is beleidsinformatie die bestuurlijk is ingekleurd door het eigen college.

In het wielmodel zijn er meer informatiebronnen dan het college. De raad kan informatie betrekken van de regionale organisatie zelf, van andere gemeenten, raden en raadsleden en van maatschappelijke organisaties en burgers. Zij kunnen tot oordeelsvorming en besluitvorming komen op basis van informatie over vraagstukken die in de regio en in regiogemeenten spelen. Deze informatie is daardoor niet bestuurlijk door het college ingekleurd. Raadsleden gaan zelf op zoek naar informatie. Dit vergt wel een actieve houding ten aanzien van informatievergaring en vergt tijd van hen.

Er worden door samenwerkingsverbanden al wel gezamenlijke informatiesessies op taakvelden georganiseerd. De belangstelling daar is wisselend. De Wmo casus uit paragraaf 3.1 laat zien dat ook vanuit 's-Hertogenbosch die belangstelling beperkt was. Het wordt anders als de informatiesessie het enige informatiekanaal is voor gemeenteraadsleden. Dat wil zeggen dat er niet ook een route via het eigen college en de eigen gemeentelijke organisatie is. Dan is de gezamenlijke informatiesessie gekoppeld aan de behandeling in de eigen raad.

Dergelijke sessies hebben verschillende functies: men ontmoet elkaar, hoort van de vraagstukken die elders spelen en de standpunten die elders worden ingenomen. Het zijn efficiënte en effectieve methoden van inzichtvorming voor besluitvorming.

Inzichtvorming

Aan invloed op regionale samenwerking ligt inzichtvorming ten grondslag. Het gaat hierbij niet primair om inzicht in het eigen gemeentelijk belang en de wijze waarop dat gediend kan worden in intergemeentelijke samenwerking, maar om inzicht in vraagstukken die op regionaal niveau en bij andere gemeenten spelen. Het gaat daarbij zowel om feiten en cijfers over een maatschappelijk vraagstuk als om inzicht in de opvattingen van andere gemeenten en op regionaal niveau, standpunten die eerder zijn ingenomen en koersen die zijn gevaren. Gemeenteraden en raadsleden van verschillende gemeenten kunnen elkaars doelen, belangen en opvattingen identificeren.

Het is aan de gemeenteraad en gemeenteraadsleden om de zo verkregen inzichten te betrekken bij de eigen standpuntbepaling en afweging inzake vraagstukken van regionale samenwerking. De kans neemt toe dat er sprake zal zijn van door gemeenteraden gedeelde percepties. Die kunnen bijdragen aan breed gedragen besluitvorming op regionaal niveau.

In het stermodel speelt het college een prominente rol in de omzetting van gegevens en informatie in inzichten die aan beleid en besluiten ten grondslag liggen. In het wielmodel kan die inzichtvorming ook in rechtstreeks contact met andere raden en raadsleden plaatsvinden. Daarbij komt de ondersteuning van de regio. De regio komt met feiten, cijfers, en informatie over belangen doelen en kan die op elkaar betrekken zodat inzicht ontstaat in het regionale perspectief.

In plaats van voorbereiding van de inzichtvorming door de regio kan ook worden gedacht aan de figuur dat een groep 'adoptie-medewerkers' van een aantal gemeenten informatie verzamelt, bewerkt en voor de raden bruikbare informatie op het juiste abstractieniveau aanlevert. Op een taakveld kan zo'n groep adaptie-medewerkers een tijdelijk of een structureel karakter hebben. Dat is gebeurd bij de Veiligheidsregio voor de opstelling van het beleidsplan – zie hoofdstuk 3.

Kaderstelling

In de traditionele *governance*-benadering van gemeentelijke kaderstelling voor regionale samenwerking overheerst de lijn van handelen binnen de door de gemeenten gestelde kaders. Gemeenteraden en voor hen de leden van de colleges die deelnemen in de algemene besturen controleren of de samenwerkingsverbanden binnen de gestelde kaders handelen. Het is immers verlengd lokaal bestuur. Het feit dat samenwerking betekent gedeeltelijk zeggenschap opgeven, leidt er toe dat de teleurstelling over de gang van zaken op deze wijze bij voorbaat wordt ingebouwd. De rekenkamercommissie pleit daarom voor een andere benadering: kaders ontwikkelen die de manoeuvreerruimte (speelruimte, zo u wilt) op regionaal niveau aangeven.

De kaders zijn mede gebaseerd op de inzichten die zijn verworven over de vraagstukken en onderwerpen die zich in de verschillende gemeenten, inclusief 's-Hertogenbosch, en op regionaal niveau aandienen op een taakveld. Ze ontstaan op basis van discussie en gedachtewisseling in de raad over de onderwerpen en vraagstukken. Die discussie en gedachtewisseling is gebaat bij concrete voorbereidingsnotities, die vraagstukken en mogelijk knelpunten in de eigen gemeente, in andere gemeenten en de regio als zodanig benoemen. Dergelijke notities bevorderen politieke stellingnames en discussies.

De raadsuitspraken die in raadsnotities worden gedaan reiken verder dan alleen de inzet van het belang van 's-Hertogenbosch. Ze worden vanuit de gemeenteraad aan de regiobestuurders meegegeven om te bespreken en om tot afstemming en overeenstemming te komen. De raadsuitspraken vormen niet de militaire stellingen van waaruit getracht wordt zoveel mogelijk winst voor de gemeente op regionaal niveau te halen. Ze vormen het kader waarbinnen op regionaal niveau tot overeenstemming kan worden gekomen. Dit betekent onvermijdelijk dat de raad meer loslaat en overlaat aan 'het spel' op regionaal niveau en de uitkomsten van dat spel accepteert. Maar de raad neemt wel zelf actief als speler deel aan dit spel. Dit spel komt in plaats van bijsturen en beheersen van wat zich op regionaal niveau afspeelt.

De raad stelt kaders, bepaalt de onderhandelingsruimte en geeft die mee aan de bestuurders die op regionaal niveau tot afstemming en overeenstemming moeten komen. De raad geeft die verantwoordelijkheid. Daartegenover staat uiteraard dat naar de raad toe verantwoordelijkheid moet worden afgelegd en dat transparant is wat er met de meegegeven handelingsruimte gebeurt. Standpuntbepaling op regionaal niveau en vorming van overeenstemming moeten transparant plaatsvinden. Dat kan doordat raadsleden worden geïnformeerd over de overleggen en dat ze toegang kunnen hebben tot (informatie over) die overleggen. Het moet transparant zijn welke standpunten verschillende partijen inbrengen en wat de doelen en belangen van die partijen zijn. Het gaat om transparantie over de uitruil van standpunten, belangen, doelen en onderhandeling. Dit vereist openheid van de bestuurders en niet dat zij 'kaarten aan de borst houden'. Door openheid ontstaat niet de situatie dat een bestuurder in de ene gemeente zijn of haar collega in een andere gemeente in een lastig parket brengt door open te zijn over de regionale standpuntbepaling en besluitvorming.

Een werkvorm is dat scenario's worden opgesteld, waarbij alternatieve ontwikkelingen worden geschetst en keuzeopties worden uitgewerkt. De discussie kan gaan over welk scenario het best past bij de gemeente en wat de negatieve en positieve consequenties van de verschillende scenario's voor de gemeente zijn.

Er blijven voor de bestuurders enkele scenario's over waaruit zij op regionaal niveau met elkaar een keuze maken. Belangrijk is dat gemeenteraad uitspreekt dat de scenario's waaruit gekozen kan worden, alle voor hen in bepaalde mate acceptabel zijn.

Door alternatieven mee te geven wordt aan bestuurders manoeuvreerruimte gegeven om op een effectieve wijze tot regionale besluitvorming te komen.

Timing en synchronisatie

De timing en synchronisatie van de inbreng van de gemeenteraden in een beleidsproces zijn van groot belang. De raad dient tijdig uitspraken te doen in een proces van voorbereiding van besluitvorming op een regionale schaal. Juiste timing van uitspraken draagt er aan bij dat de raad kan loslaten en de ruimte kan bieden om binnen tijdig gegeven kaders tot afstemming en overeenstemming te komen. Voorkomen moet worden dat kaders worden verstrekt die in het proces van regionale afstemming als 'mosterd na de maaltijd' komen.

Een gevoel van samen werken en samen optrekken wordt niet alleen gefaciliteerd door gelijke informatie, het delen van informatie en inzichten in elkaars belangen, doelen en standpunten. Het wordt ook ondersteund als vanuit dezelfde agenda's, tijdig en nagenoeg gelijktijdig over de onderwerpen wordt gesproken. Synchronisatie van beraadslaging in raden draagt daaraan bij. Dat kan worden gerealiseerd door te werken met regionale agendacommissies met raadsleden van de verschillende gemeenten die er voor zorgen dat synchronisatie van besprekingen plaatsvindt en bestuurders gelijktijdig kennis kunnen nemen van de uitkomsten van die besprekingen.

Het resultaat hiervan is dat de bestuurders die met de kaders van de gemeenteraden werken en daarmee naar afstemming zoeken, in gelijkwaardige posities in het proces zitten. Voorkomen wordt dat de ene bestuurder al met een richtinggevende uitspraak op zak opereert, terwijl de andere nog niet weet in welke richting zijn of haar raad uitspraken gaat doen.

Trechteren en faseren

Op taakvelden waar concrete besluiten door raden worden genomen, kan de besluitvorming plaatsvinden in een aantal fasen: van algemeen kaderstellend naar concreet beslissend. Fasering voorkomt dat raadsleden zich voor voldongen feiten voelen geplaatst. Het besluitvormingsproces moet voor alle gemeenten op eenzelfde manier worden ontworpen. Zij dient voor de verschillende gemeenten gelijkwaardig te zijn.



De trechter begint met inzichtvorming en algemene kaders waarover de raad zich tijdig buigt en waarover hij tijdig richtinggevende uitspraken kunnen doen. De uitspraken kunnen met elkaar worden geconfronteerd. Die uitspraken vormen de basis voor uitwerking van beleid in concretere maatregelen en mogelijk ook concretere inzichten bijvoorbeeld in de consequenties van de algemene kaders. De concretere voorstellen komen tot stand in overleg tussen bestuurders op regionaal niveau. In de volgende fase van besluitvorming kan met referentie aan de eerdere besluiten, de nadere inzichten en uitgewerkte voorstellen een tweede ronde van besluitvorming plaatsvinden in de gemeenteraad, zo mogelijk gevolgd door een derde ronde. Telkens kan men inzicht krijgen in de betekenis van afstemming van doelen en belangen en op een steeds concreter niveau in de opvattingen en wensen van de andere partijen waarmee wordt samengewerkt

De trechter geeft vorm aan de dynamische benadering waarvoor de Raad voor openbaar bestuur pleit (zie paragraaf 5.1). De trechter geeft ruimte aan aanpassing van gemeenten en gemeenteraden op elkaar, op nieuwe inzichten en op het leren van elkaar.

In de trechter kan ook een groep van raadsleden van een aantal gemeenten een actieve rol spelen, naar analogie van de 'adoptie-medewerkers' in de huidige 'adoptieregeling' die voor een aantal samenwerkingsverbanden in noordoost Brabant bestaat (zie hoofdstuk 2). Zij bereiden de verschillende stappen voor en dragen er aan bij dat een volgende stap voortbouwt op de uitkomsten en resultaten van de vorige stap. Een variant hierop: de medewerkers die raadsvoorstellen voorbereiden kunnen vooraf de voorstellen ook 'testen' bij een groep adoptie-raadsleden. Daarbij kan onder meer aan de orde worden gesteld de concreetheid en bruikbaarheid van de voorstellen voor politieke beraadslaging en keuzes. Ook kan worden getoetst wat de raadsvoorstellen als kaders voor de regionale afstemming en uitvoering betekenen, c.q. welke inhoudelijke sturing nu wordt gegeven als de kaders door de raden worden vastgesteld.

Verantwoording en controle van de uitvoering

Een nieuwe benaderingswijze laat onverlet dat de gemeenteraad zijn controletaak moet kunnen uitvoeren. Sinds de invoering van de dualisering draagt het college de verantwoordelijkheid om de raad daartoe in de positie te brengen. Het college legt verantwoording af over het verlengd lokaal bestuur. Maar ook hier kan binnen de geldende juridische kaders naar andere vormen worden gezocht. De formele positie dat het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur en dat dat een portefeuillehouder verantwoording aan de raad aflegt als lid van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband, hoeft niet te strikt worden gehanteerd. Een dagelijks bestuur dat informatie verschaft aan raden, kan ook verantwoordingsinformatie verschaffen.²⁵

De formele regels geven waarborg voor correcte procedures. Maar er kan meer gebeuren als men zich niet beperkt tot handelen naar de letter van de juridische kaders. Dat vergt een omslag in denken en doen. Dat past ook binnen de veranderende context waarin gemeenten en gemeenteraden opereren, zoals we die kort in hoofdstuk 1 hebben aangeduid. Daarbij hebben we aangegeven dat gemeenten opereren in een netwerk van actoren. Dat vergt een andere rolopvatting van de betrokken partijen, andere omgangsvormen en een cultuurverandering in politiek en bestuur.²⁶ Als de raad er op gericht blijft om bij verantwoording en controle de eigen portefeuillehouder af te rekenen op wat regionaal gebeurt, dan blijft de positie van college tussen gemeenteraad en regio gehandhaafd en blijft de afstand in tact. Het ster-model wordt dan geen wiel-model als het gaat om verantwoording en controle. De raad laat niet alleen het eigen college verantwoording afleggen, maar wendt zich daarvoor ook rechtstreeks tot het regiobestuur en tot bestuurders van andere gemeenten.

Verantwoording en controle vinden doorgans structureel en cyclisch plaats, bijvoorbeeld in de planning- en controlcyclus als het gaat om de verantwoording over uitgaven en in aanloop naar periodieke strategische beleidsplannen zoals dat van de veiligheidsregio. Structurele verantwoording en controle passen bij de zwaardere samenwerkingsverbanden met eigen organen en met een taakveld waarop keuzes mogelijk zijn op inhoud en op de besteding van financiële middelen.

Verantwoording en controle kunnen ook incidenteel plaatsvinden, bijvoorbeeld één of twee keer in een raadsperiode en op verzoek van de gemeenteraad en gericht op prestaties en uitkomsten van de regionale taakuitvoering. Daarbij kan ook worden gedacht incidentele verantwoording en controle van de lichtere (en 'probleemloos functionerende' of bedrijfsvoerings) samenwerkingsverbanden. Incidentele controles bij lichtere verbanden voorkomen dat verantwoording en controle van sommige regionale verbanden door de raad een ritueel karakter krijgen. Ze dragen er ook toe bij dat de werklust van raadsleden bij hun controlerende taak beperkt blijft.

De gemeente 's-Hertogenbosch vervult op een aantal terreinen een centrumfunctie. Dat betekent dat bestuurders uit 's-Hertogenbosch over de uitvoering van beleid ook in andere gemeenteraden kunnen gaan acteren. Het betekent bijvoorbeeld ook dat raadsleden van andere gemeenten zich wenden tot bestuurders en ambtenaren van 's-Hertogenbosch met vragen over beleid en uitvoering. Dat gebeurt op dit moment ook al en uit ons onderzoek blijkt dat dit door raadsleden van elders wordt gewaardeerd.

²⁵ Het onderscheid tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur is al niet meer relevant voor de bedrijfsvoeringsorganisatie die sinds 2015 kan worden opgericht op grond van de Wgr.

²⁶ Zie ook: Bas Denters, Controle en verantwoording in een veranderend bestuur, Enschede 2015.

5.2.4 Kanalen voor sturing

In het kader van de regionale samenwerking kan de gemeenteraad beschikken over verschillende kanalen voor sturing. Welke kanaal kan worden benut hangt mede af van de sturingsbehoefte en de fase van het beleidsproces: inzichtvorming/voorbereiding, kaderstelling/besluitvorming en verantwoording en controle over de uitvoering.

Onderdelen van effectieve sturing zijn informatievoorziening en invloed uitoefening.

Voor informatievoorziening, onderscheidt de rekenkamercommissie informatie over:

- beleid en regelgeving van andere overheden (rijk, provincie, waterschap) op een taakveld;
- het beleidsvraagstuk en de betekenis voor 's-Hertogenbosch;
- het beleidsvraagstuk voor zover dat speelt in andere gemeenten in de regio;
- standpunt en inzet van het college van 's-Hertogenbosch;
- standpunt en inzet andere gemeenten;
- over standpunt en inzet andere gemeenten;
- budget en besteding van het budget op regionaal niveau;
- prestaties en uitkomsten van regionale samenwerking.

Onderstaande tabel laat zien welke informatiekanalen er zijn. Er kan meer dan één kanaal worden benut. Het wielmodel dat we hebben geschetst kent ook spaken die lopen naar maatschappelijke organisaties en burgers.

Informatie-kanaal	Inzichtvorming			Kaderstelling		Verantwoording en controle		
	Beleid en regelgeving	Vraagstuk 's-Hertogenbosch	Vraagstuk in regio-gemeenten	Standpunt en inzet college	Standpunt en inzet andere gemeenten	Regionaal beleid en uitvoering	Budget en besteding	Prestaties en uitkomsten
College								
Samenwerkingsverband								
Regiogemeenten								
Andere raden en raadsleden								
Maatschappelijke organisaties								
Burgers								

Informatiekanaal: Paragraaf Verbonden partijen Programmabegroting

De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting die formeel is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording speelt onverkort een belangrijke rol in de informatievoorziening van het college aan de raad over samenwerkingsverbanden en organisaties waarin de gemeente deelneemt. Het BBV stelt een aantal eisen aan die paragraaf. Het staat gemeenten vrij om er daarnaast een eigen invulling aan te geven. De gemeenteraad kan aangeven welke informatie hij periodiek wil zien in de paragraaf en kan daarbij per type samenwerkingsverband differentiatie aanbrenge. In het raadsvoorstel van april 2014 heeft het college van 's-Hertogenbosch voorgesteld een aparte categorie zware samenwerkingsverbanden te onderscheiden. Verdere differentiatie is denkbaar.

In de vorige paragraaf hebben we een onderscheid gemaakt tussen structurele verantwoording en incidentele verantwoording. In de paragraaf Verbonden partijen kan worden aangegeven van welke samenwerking de raad jaarlijks bepaalde informatie verwacht en van welke samenwerking dat bijvoorbeeld twee- of driejaarlijks kan gebeuren.

Raad en college kunnen ook afspreken dat de paragraaf Verbonden partijen ook buiten de planning- en controlcyclus aan de orde wordt gesteld, zodat meer tijd en ruimte kan worden genomen voor de bespreking ervan, dan mogelijk is bij de begrotingsbehandeling.

Invloed uitoefenen

Via welk kanaal kan de gemeenteraad invloed uitoefenen op de beleidsontwikkeling, besluitvorming en taakuitvoering op regionaal niveau? Het is aan leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur²⁷ om beslissingen te nemen in een samenwerkingsverband. De bestuursfuncties worden doorgaans ingevuld door portefeuillehouders van de gemeenten. Elk college is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. Het meest directe en open invloedkanaal voor een gemeenteraad is daarom de portefeuillehouder die in het bestuur van de regionale organisatie deelneemt.

Maar ook hier geldt dat rechtstreekse contacten met raden en raadsleden van andere gemeenten van toegevoegde waarde zijn om invloed op elkaar uit te oefenen. Op deze wijze ontstaan coalities tussen raden en ontstaan er door invloed van de raden op hun portefeuillehouders dezelfde coalities binnen het regionaal bestuur. Inhoudelijke afstemming van kaders en richtingen die men de portefeuillehouders meegeeft versterkt de invloed van de raad. Dat maakt een samenwerkingsverband ook minder kwetsbaar voor de nadelen van *'one-man-one-vote'* in een samenwerkingsverband van gemeenten met verschillende omvang en verschillende mate van belang in een samenwerkingsverband. Op deze wijze oefenen gemeenteraden en raadsleden gezamenlijk invloed uit op een samenwerkingsverband.

5.2.5 Vormgeving aan de wisselwerking tussen raad en regio

De gemeenteraad heeft op een aantal momenten invloed op de samenwerking en de wijze waarop die vorm en inhoud wordt gegeven.

Vormgeving van het samenwerkingsverband

De raad, het college of de burgemeester kunnen een gemeenschappelijke regeling aangaan, ieder voor zijn eigen taken. Bij een regeling waar raadstaken worden overgedragen, nemen de deelnemende raden afzonderlijk een gelijkloidend besluit voor het instellen van een gemeenschappelijke regeling.

Als een gemeenschappelijke regeling louter college- of burgemeesterstaken bevat dan gaat het college de regeling aan. In dat geval moet de raad toestemming geven. De raad kan dat alleen weigeren als de regeling in strijd is met het algemeen belang of met het recht. De raad kan eventuele eisen, wensen en spelregels over het betrekken van burgers en maatschappelijke groepen en organisaties toetsen aan dat algemeen belang of het recht.

Het gaat daarbij onder meer om:

- wijze van informeren van de gemeenteraad;
- omgangsvormen tussen de organen van de verschillende gemeenten;

²⁷ In de Wgr-vorm Bedrijfsvoeringsorganisatie is er een ongeleed bestuur.

- transparantie van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering;
- tijdig consulteren;
- een rol in de trechters van besluitvorming;
- de wijze waarop verantwoording en controle vorm worden gegeven;
- de kanalen waarlangs informatie wordt verstrekt en invloed uitgeoefend.

Voor de wensen en eisen kan de raad als hulpmiddel een checklist hanteren waarbij het doel en vorm van de samenwerking en het taakveld waarop wordt samengewerkt worden gerelateerd aan de wijze waarop aan de wisselwerking tussen raad en regio vorm en inhoud wordt gegeven. De resultaten kunnen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een bijlage van de samenwerkingsovereenkomst of de gemeenschappelijke regeling.

Borging van de wisselwerking tussen regio en gemeenteraad

De eisen, wensen en randvoorwaarden kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling. Essentiële eisen en randvoorwaarden die naar verwachting enige duurzaamheid hebben kunnen worden opgenomen als bepalingen in de gemeenschappelijke regeling zelf.

In het document kan worden aangegeven of de raden de verantwoording en controle structureel en cyclisch vorm willen geven, bij voorbeeld als onderdeel van de planning&controlcyclus, of dat men dit incidenteel wil doen. Zoals eerder aangegeven kan bij lichtere samenwerkingsverbanden er voor worden gekozen om op verzoek verantwoordingsinformatie te verstrekken over prestaties en uitkomsten van de taakuitvoering. Financiële uitgaven zullen naar hun aard onderdeel uitmaken van de planning- en controlcyclus.

Een dergelijk document kan periodiek worden bijgesteld. Indien het als bijlage bij de regeling wordt opgenomen, hoeft daarvoor de gemeenschappelijke regeling zelf niet periodiek te worden bijgesteld. Een voorstel daarvoor kan worden gekoppeld aan een kadernota en als zodanig worden besproken in de gemeenteraden. In dat geval loopt het mee in de planning- en controlcyclus, maar de gemeenteraad kan samen met andere raden ook de keuze maken om daarbuiten met de colleges en het samenwerkingsverband het document bij te stellen.

Strategische beleidsplannen

De Veiligheidsregio kent een vierjaarlijks beleidsplan. Ook in andere gemeenschappelijke regelingen kan de plicht tot het opstellen van een vierjaarlijks beleidsplan worden opgenomen. Op die wijze heeft de gemeenteraad invloed op de koers van het samenwerkingsverband. De beleidsplannen zijn inhoudelijk op het taakveld gericht. Door periodieke opstelling van beleidsplannen wordt het beleid en de taakuitvoering van het samenwerkingsverband periodiek geactualiseerd en gebaseerd op actuele ontwikkelingen, actuele feiten en cijfers, nieuwe inzichten, inzichten op basis van evaluatie van de samenwerking

Spelregels voor raden onderling

De bijlage bij een gemeenschappelijke regeling en het periodieke strategische beleidsplan kunnen zich ook richten op de horizontale relaties tussen de raden van de gemeenten die samenwerken. Er kunnen regels worden afgesproken die betrekking hebben op het elkaar tijdig informeren en het in de tijd afgestemd behandelen van onderwerpen van de regionale agenda.

Er zijn allerlei instrumentele invullingen waaruit kan worden gekozen en die ondersteunend zijn als gemeenteraden regionale samenwerking anders willen benaderen:

- Accounthouderschap in de raad of raadscommissie voor een samenwerkingsverband.
- Accounthouderschap van een van de gemeenten voor een samenwerkingsverband.
- Vorming van een groep 'adoptie-raadsleden' afkomstig van een aantal gemeenten die behandeling van raadsvoorstellen voorbereiden en daartoe preadviezen maken.
- Vorming van groepen 'adoptie-ambtenaren' van een aantal gemeenten die behandeling van raadsvoorstellen voorbereiden.
- Instellen van agendacommissie uit presidiums van de raden van de deelnemende gemeenten.
- Uniformering van de raadsvoorstellen (opbouw, onderwerpen en inhoud) in de gemeenten.
- Opstellen scenario's waarin de raad manoeuvreerruimte aan de bestuurder geeft om tot afstemming en overeenstemming te komen op regionaal niveau.
- Gezamenlijke hoorzittingen van raden met maatschappelijke organisaties en bedrijven.
- Specifieke informatiebijeenkomsten waarin raadsleden van verschillende gemeenten zich kunnen laten informeren over een vraagstuk dat op regionaal niveau speelt.
- Informatie-uitwisseling via ICT-oplossingen bijvoorbeeld: een *Dropbox* van de regio en van de samenwerkende gemeenten gezamenlijk waarin cijfers, feiten, opvattingen en beleidsontwikkelingen, informatiebrieven zijn opgenomen.

5.3 Facilitering van de raad

De gemeenteraad en gemeenteraadsleden kunnen op verschillende wijzen worden gefaciliteerd. Dat is nodig omdat niet alle raadsleden de tijd en gelegenheid hebben om veel tijd zelf in het verwerven van informatie te besteden. Uit ons onderzoek komt naar voren dat voor meerdere raadsleden de regionale samenwerking op hun inhoudelijke terrein niet de hoogste prioriteit heeft.

Tot op heden zijn het vooral het college en de ambtelijke organisatie die de raad faciliteren en van informatie voorzien. De informatie, invloed en controle loopt via het collegespoor. Een meer actieve opstelling en rechtstreekse bemoeienis van de raad met de regionale samenwerking vereist dat de raad niet alleen afhankelijk is van dat collegespoor. De raad kan de collegeleden als bestuurders van de samenwerkingsverbanden ook controleren op basis van eigen informatie, en niet alleen op basis van informatie afkomstig van het college. De raad moet daartoe zelf worden gefaciliteerd.

Er zijn inclusief het collegespoor drie wijzen waarop de raad kan worden gefaciliteerd:

- door het college en de individuele collegeleden;
- rechtstreeks vanuit de regio;
- door de raadsgriffie.

Bij facilitering door de raadsgriffie merkt de rekenkamercommissie op dat dit een apart spoor is, maar dat de raadsgriffie ook in de andere twee sporen uiteraard haar reguliere rol te vervullen heeft.

5.3.1 Facilitering door het college van burgemeester en wethouders

De facilitering door het college van B&W van de gemeente en de ambtelijke organisatie van 's-Hertogenbosch kan worden voortgezet zoals is ingezet sinds het raadsvoorstel van april 2014. De eerste ervaringen zijn er en die kunnen verder worden uitgebouwd. De rekenkamercommissie ziet geen aanleiding om op zo korte termijn na invoering van de werkwijzen hierin wijzigingen voor te stellen. Wel kan het zinvol zijn verder te gaan met het implementeren van de maatregelen uit het raadsvoorstel en deze te evalueren op hun effecten op de wisselwerking tussen raad en regio. In afstemming met de regio kan het college ook informatie over vraagstukken en beleidsstandpunten in andere gemeenten verschaffen. Daarbij is het van belang college, griffie en samenwerkingsverbanden aan te spreken op tijdig aanleveren van informatie. Hierdoor wordt de raad meer aan de voorkant van het proces gepositioneerd.

De raadsinformatiebrief (RIB) is een mogelijkheid om raadsleden informatie te verschaffen. Daarnaast kan worden gedacht aan bijlagen bij kadernota's en beleidsnota's van de regio en eventueel aanvullend bij reacties van het college daarop bij raadsvoorstellen voor de behandeling van regionale documenten.

5.3.2 Facilitering door het samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden moeten zich actiever naar de gemeenteraad gaan opstellen. De samenwerkingsverbanden kunnen de gemeenteraden en raadsleden rechtstreeks faciliteren door hen informatie te verschaffen en anderszins te betrekken bij de samenwerking. Een belangrijke stap is al dat de organisaties van samenwerkingsverbanden en hun functionarissen open zijn naar raadsleden toe en open staan voor vragen en suggesties van raadsleden. Zij moeten naar raadsleden kijken als de volksvertegenwoordigers die een rol vervullen voor hun organisatie.

Hierbij moeten we wel een onderscheid maken tussen zware en lichte samenwerkingsverbanden. Onder een zwaar samenwerkingsverband verstaan we, in navolging van het raadsvoorstel van april 2014: samenwerkingsverbanden met veelal een eigen openbaar lichaam, een eigen uitvoeringsorganisatie en eigen budget. Ze stellen eigen begrotingen en jaarrekeningen op. In geval van een 'centrumgemeente-constructie' als werkvorm mag van de centrumgemeente worden verwacht dat zij dezelfde activiteiten richting de verschillende gemeenteraden onderneemt, als bij de andere vormen.

De andere vormen die de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent, gemeenschappelijk orgaan en 'regeling zonder meer', zijn lichte vormen en kennen geen eigen personeel. Bij 'lichte' samenwerkingsverbanden blijft de gemeentelijke autonomie intact en is het democratisch toezicht het meest direct georganiseerd. De samenwerking bestaat in dit geval vooral uit overleg. Er is geen sprake van overdracht van bevoegdheden.

De facilitering bij deze lichte vormen zal plaats moeten vinden door de eigen gemeente of een samenwerking van een aantal medewerkers (en bestuurders) van een aantal gemeenten. Het lijkt er op dat juist deze lichtere vormen zich bij uitstek lenen voor facilitering door adoptie-medewerkers van de deelnemende gemeenten, omdat de ambtelijke ondersteuning geen deel uitmaakt van de regeling.

De samenwerkingsverbanden moeten er meer tijd en energie in steken om raadsleden invloed te geven op het regionaal beleid. Maar ook in het informeren van gemeenteraden en gemeenteraadsleden moet meer tijd en energie worden gestoken. Het gaat daarbij niet zozeer en niet alleen om meer informatie,

maar vooral om relevante en bruikbare informatie die aansluit bij de vragen en behoeften van gemeenteraadsleden.

Naast informatie voor de kaderstelling en het eigen gemeentelijk beleid dat aan dat van andere gemeenten en het samenwerkingsverband raakt, kan hierbij ook worden gedacht aan informatie waarmee het samenwerkingsverband zich verantwoordt over de prestaties die zijn geleverd en de effecten van de taakuitvoering.

In de gemeenschappelijke regeling (of een bijlage ervan) kan expliciet worden opgenomen dat het samenwerkingsverband de taak en verantwoordelijkheid heeft om gemeenteraden van informatie te voorzien over zowel de deelnemende gemeenten als over de regionale samenwerking.

Voor specifieke werkzaamheden en rond opstelling van beleidsdocumenten en planning & controldocumenten dient het samenwerkingsverband actief informatie te verschaffen. Het moet feiten en cijfers verstrekken maar bijvoorbeeld ook beleidsstandpunten bij de gemeenten te vergaren en deze vervolgens met de verschillende gemeenten en gemeenteraden delen. Daarbij kan worden vermeld wat de feiten, cijfers en standpunten betekenen voor het samenwerkingsvraagstuk en voor de keuzes die aan de gemeenteraden worden voorgelegd inzake regionaal beleid en inzet van middelen op regioniveau. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het vooral moet gaan om informatie die gekoppeld is aan de voorstellen die aan de gemeenten en de gemeenteraden worden gedaan. Daarbij kan ook worden geschetst wat de consequenties zijn voor de verschillende gemeenten en voor de regionale samenwerking van de keuzes die worden voorgelegd.

Meer algemene informatie kan passief worden verstrekt. Die kan ter beschikking worden gesteld op een wijze die van raadsleden zelf initiatief vraagt om de informatie tot zich te nemen, bijvoorbeeld via de website van het samenwerkingsverband. Als dienstverlening aan raden en raadsleden kunnen raadsleden wel specifiek worden geattendeerd op de beschikbaarheid van en de toegang tot die algemene informatie.

Om dit te illustreren gaan we kort in op de casus van de Omgevingsdienst Brabant Noord ODBN. Een strategisch vraagstuk dat daar speelt en dat in de kadernota uit voorjaar 2015 is aangevoerd, is de uitbreiding van het takenpakket. Om hierover een onderbouwde discussie te voeren in de gemeenteraden kan worden vermeld welke gemeenten welke wensen en standpunten hebben inzake de ontwikkeling van het takenpakket van de ODBN. Dan ontstaat voor de raadsleden inzicht in het krachtenveld. Tevens kan worden gesteld wat er nodig is voor een taakontwikkeling, wat de voorwaarden en randvoorwaarden en wat de voor- en nadelen en risico's van taakontwikkeling zijn. Er kan een basis worden gelegd voor gedachtewisseling tussen raden die uitbreiding van het takenpakket wensen en raden die dat niet willen (zoals die van 's-Hertogenbosch. Gemeenteraadsleden kunnen zelf standpunten vormen en met argumenten het gesprek met het eigen college en het eigen AB-lid aangaan over de reactie op de voorstellen in de kadernota. Voor raadsleden wordt zodoende transparant op welke wijze gemeenten in de regionale besluitvorming zullen opereren en op welke wijze het resultaat van de besluitvorming tot stand komt.

Het samenwerkingsverband dient te zorgen voor:

- toegankelijkheid van algemene informatie over het taakveld en over de vraagstukken in de deelnemende gemeenten (bijvoorbeeld via een website of informatiebrieven);
- toelichting op voorstellen door informatie over de vraagstukken, toegespitst op de keuzes die aan gemeenteraden worden voorgelegd, en over de consequenties (inhoudelijk, budgettair, capaciteair) van de keuzes, direct gekoppeld aan die voorstellen;
- inzicht in de regionale keuzevraagstukken en voorbereiding van de besluitvorming op regionaal niveau (inzicht in agenda's van regionale bestuursvergaderingen met korte annotaties op de vraagstukken die voorliggen);
- informatie over de uitkomst van regionale beraadslaging en keuzes;
- informatie over prestaties en effecten en uitkomsten van taakuitvoering
- algemene informatie over de samenwerking en over het taakveld.

5.3.3 Raadsgriffie

Verandering van oriëntatie van de raad en raadsleden op regionale samenwerking betekent ook verandering van de oriëntatie van de raadsgriffie. Deze zal zich ook meer extern moeten oriënteren op de relatie tussen de raad en de regio en tussen de raad en de raden van de regiogemeenten.

Het faciliteren en ondersteunen van de gemeenteraad heeft op een aantal aspecten betrekking:

- indien de raad daarvoor kiest: bevorderen van de aandacht van de gemeenteraad voor regionale samenwerking en vraagstukken die op regionaal niveau en bij andere gemeenten in de regio spelen;
- bevorderen van openheid naar andere gemeenteraden en raadsleden van andere gemeenten;
- bevordering van samenwerking met andere gemeenteraden en raadsleden van andere gemeenten, indien de raad daarvoor kiest:
 - door te werken aan een cultuur van openheid en samenwerking;
 - contacten en vormen van samenwerking te organiseren met griffies van de andere gemeenten;
- informatie vergaren over de standpunten in de eigen raad en deze handzaam beschikbaar stellen voor het samenwerkingsverband en de andere gemeenteraden;
- bevorderen van de toegankelijkheid van de raad en raadsleden voor raden en raadsleden van de andere gemeenten;
- adviseren van samenwerkingsverbanden over de bruikbaarheid van te presenteren informatie en activiteiten om de raad en raadsleden te betrekken en informeren;
- inwerken van nieuw raadsleden in samenwerkingsdossiers;
- onder verantwoordelijkheid van raad c.q. Presidium met griffies van regiogemeenten bewaken van de synchronisatie van informatie en informatievoorziening.

Het bovenstaande betekent dat de taak van de griffie kan uitgebreid en geïntensiveerd, ter ondersteuning van keuze voor een meer regionale oriëntatie van de raad zelf. Niet alleen dient de griffie dan expliciet aandacht te besteden aan het werk van samenwerkingsverbanden. De griffie dient dan ook nauw samen te werken met de griffies van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt.

De taakuitbreiding heeft mogelijk consequenties voor de capaciteit van de griffie. Wat die consequenties precies zijn valt op voorhand moeilijk aan te geven. De mate waarin activiteiten nodig zijn verschilt van samenwerking tot samenwerking en qua intensiteit van de ontwikkeling van de samenwerking. Dat kan door de griffie in kaart worden gebracht en er moet ervaring mee worden opgedaan om die capacitaire consequenties in beeld te krijgen. Ook kan worden gedacht aan samenwerking tussen de griffie en de

bestuursadviseurs in de gemeenten die vergelijkbare activiteiten moeten ontplooiën voor de ondersteuning van het college.

5.4 Bijeenkomst met raadsleden

Op 17 maart 2016 is een bijeenkomst gehouden met een groep raadsleden uit 's-Hertogenbosch. Tijdens de bijeenkomst is het gedachtegoed uit dit hoofdstuk in stellingen gepresenteerd om na te gaan hoe raadsleden tegen de ideeën aankijken. De gepresenteerde stellingen hadden betrekking op de meerwaarde van samenwerking ook voor de gemeente 's-Hertogenbosch en de noodzaak van betrokkenheid van alle raadsleden. Geconstateerd werd dat raadsleden van buurgemeenten positief zijn over de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie van 's-Hertogenbosch zich opstellen in de regionale samenwerking.

Daarnaast hadden stellingen betrekking op hetgeen er moet gebeuren om de gemeenteraad in een betere positie te brengen om te sturen en wat raadsleden daar zelf aan kunnen doen. Tenslotte is gesproken over wat concreet nodig is om de sturing van de raad op bovengemeentelijke taken te versterken: informatie ophalen via verschillende kanalen, prioriteiten stellen om de werklast niet te hoog te laten zijn, netwerken opbouwen met raadsleden van andere gemeenten en enkele instrumenten.

Uit de discussie tussen raadsleden blijkt dat zij er vooral het gevoel hebben dat ze niet (vroegtijdig) sturing kunnen uitoefenen op zaken die regionaal spelen. Het college houdt hen van de regionale invloed af. Men voelt zich voor voldongen feiten geplaatst. Raadsleden willen meer invloed. Men wil meer betrokken worden, aan de voorkant van de processen. Een deel van de raadsleden is actief op regioniveau en richt zich ook op andere gemeenten in de regio. Anderen hebben die regionale oriëntatie veel minder. De laatsten richten zich primair op het eigen college. Een deel van de raadsleden meent dat een meer extern en regionaal georiënteerde houding nodig is om effectief te zijn in sturing van bovengemeentelijke taken.

Een aantal raadsleden is terughoudend als het gaat om het inzetten van nieuwe instrumenten op het vlak van regionale sturing. Er is weinig behoefte aan een nieuw platform, een structureel overleg met andere raden of een regioraad. Wel wil men andere processen/procedures. Men wil regie op de regionale processen, zodat helder is op welk moment en op welk inhoudelijk punt de raad in regionale processen in actie moet komen. De griffie kan hierin een faciliterende rol vervullen, aldus een aantal raadsleden. Er kan bijvoorbeeld een standaard procesgang komen op de belangrijke regionale dossiers (trechters en fasen). Men vindt dat een aantal raadsleden hierbij de regie moet nemen. Een checklist met de diverse opties bij het aangaan van samenwerkingsverbanden lijkt hen handig.

Sommige raadsleden vinden dat zij zelf ook actief moeten zijn in het ophalen van informatie. Ook wil men wel meer raadsleden van andere gemeenten opzoeken.

De raadsleden verlangen van de regionale verbanden openheid en transparantie en een andere cultuur, zodat men niet altijd via het eigen college hoeft te handelen. Het is kennelijk lastig om rechtstreeks informatie op te vragen bij de samenwerkingsverbanden. Meestal gebeurt dit via de ambtenaren van 's-Hertogenbosch. Enkele raadsleden hebben uitgesproken dat zij niet altijd afhankelijk willen zijn van het college als het gaat om informatie vanuit de regio. Anderen vinden het onvermijdelijk dat via het college wordt geopereerd.

De rekenkamercommissie concludeert op basis van de bijeenkomst dat er nog flinke stappen kunnen en moeten worden gezet om de gewenste veranderingen in sturing en controle te realiseren. Dit is naar haar overtuiging nodig als vervolg op de stappen die recentelijk vanuit het college, in samenspraak met de raad, zijn gezet.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. drs. J. Hendrickx
Mevr. J.J.M. Lensen – Van den Wildenberg
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770
Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamer

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen en bijeenkomsten raadsleden

Geïnterviewde personen

- dhr. W. Amesz, griffier
- dhr. R. Geers, raadslid
- dhr. M. van der Geld, raadslid
- mevr. D. Gorgels, projectleider AWBZ/Wmo
- dhr. H. van de Langerijt, bestuurlijk adviseur
- dhr. E. Logister, wethouder
- dhr. T. Mulder, hoofd Milieu
- dhr. J. Hoskam, wethouder
- mevr. A. Riddering, hoofd Mens en Ontwikkeling)
- dhr. T. Rombouts, burgemeester
- dhr. P. Kagie (portefeuillehouder)
- dhr. A. van Rosmalen (commissielid)
- mevr. I. Visschedijk, raadslid
- dhr. S. de Vuyst, adviseur bestuurszaken
- mevr. E.G. de Wal, raadslid
- mevr. I. Woestenberg, gemeentesecretaris

Bijeenkomsten met raadsleden

Gemeente 's-Hertogenbosch

Op 19 november 2015 is een bijeenkomst gehouden met een aantal raadsleden van de gemeente 's-Hertogenbosch. Deelnemers waren:

- mevr. A. van Gerven
- dhr. A. de Groot
- dhr. A. van Rosmalen
- dhr. O. Thelissen
- dhr. B. Wagemakers
- Mevr. G. de Wal

Op 17 maart 2016 is een tweede bijeenkomst gehouden. Daaraan namen de volgende personen deel:

- dhr. S. van Creij
- dhr. A. de Groot
- dhr. B. Wagemakers
- dhr. R Geers
- dhr. U. Kahya
- mevr. A van Gerven
- dhr. A. van Rosmalen

- mevr. L. van der Swaluw
- mevr. I. Visschedijk

Gemeenten Boxtel, Haaren, Oss, Schijndel, St Michielsgestel en Vught

Op 22 februari 2016 is een bijeenkomst gehouden met raadsleden uit gemeenten uit de omgeving van 's-Hertogenbosch. Deelnemers waren:

- dhr. N. Bulter (gemeente Boxtel)
- dhr. F. van den Hoogen (gemeente Oss)
- mevr. N. van Houten (gemeente Oss)
- dhr. H. Klösters (gemeente Vught)
- dhr. M. van Meurs (gemeente Sint-Michielsgestel)
- dhr. F. den Otter (gemeente Sint-Michielsgestel)
- dhr. W. van Pinxteren (gemeente Haaren)
- dhr. T. van de Ven (gemeente Vught)
- dhr. J.P. Vermeulen (gemeente Sint-Michielsgestel)
- dhr. W. van Zuylen (gemeente Boxtel)

De gemeente Schijndel was niet vertegenwoordigd.

.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

Bronnen cases

Documenten Wmo

- Beleidsplan Wmo 2015-2016, Regio Meierij, versie 2 september 2014
- Functioneel Ontwerp Wmo, Regio Meierij, versie 9 december 2013 (versie ten behoeve van behandeling in Colleges van B&W op 17 december 2013)
- Raadsvoorstel (Gewijzigd), 'Inkoop Sociaal Domein 2016', 27 mei 2015 (raadsvergadering 16 juni 2015), gemeente 's-Hertogenbosch
- Raadsvoorstel 'Aanvullingen Tactisch kader Jeugdwet en Wmo 2015', gewijzigde versie, 24 september 2014 (raadsvergadering 16 oktober 2014)
- Raadsvoorstel 'Decentralisatie begeleiding AWBZ', 20 juni 2012 (raadsvergadering 26 juni 2012)
- Raadsvoorstel, 'Tactisch kader Wmo/Jeugdwet', 15 januari 2014 (raadsvergadering 28 januari 2014), gemeente 's-Hertogenbosch
- Samenwerkingsovereenkomst Specialistische hulp Wmo 2015-2016 Meierij, ondertekende versie
- Verslag (definitief) commissie voor Maatschappelijke Ontwikkelingen, vergadering 15 januari 2014
- Verslag commissie voor Maatschappelijke Ontwikkelingen, vergadering 27 mei, 2015
- Verslag vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch van 26 juni 2012

Documenten Veiligheidsregio

- Brief van burgemeester 's-Hertogenbosch inzake aanrijtijden, 26 februari 2015
- Commissie Bestuurszaken, Conceptverslag vergadering 26 maart 2015
- Coördinerend burgemeester en gemeentesecretaris Veiligheidsregio, Aanbiedingsbrief gemeentelijke kaders, 5 februari 2015
- Gemeentelijke Kaders Veiligheidsregio Brabant-Noord: Sturing veiligheidsregio door de gemeenteraden in de regio Brabant-Noord, januari 2015
- Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch, Amendement Regionaal Risicoprofiel, raadsvergadering van 14 april 2015
- Gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch, Motie Risicoprofiel Ongeval tijdens vervoer over spoor, vergadering op 14 april 2015
- Gemeenteraad 's-Hertogenbosch, Notulen Vergadering gemeenteraad 's-Hertogenbosch op 14 april 2015
- Raadsvoorstel Regionaal risicoprofiel en Gemeentelijke kaders veiligheidsregio Brabant Noord, Commissie BZ 26 maart 2015 en raadsvergadering 14 april 2015
- Raadsvoorstel Ontwerp Beleidsplan Veiligheidsregio Brabant Noord 2016-2019, Raadsvergadering 13 oktober 2015
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Ontwerpbeleidsplan 2016-2019
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Nota Wensen Actualisatie Risicoprofiel 2014
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Samenvatting Actualisatie Risicoprofiel 2014 veiligheidsrisico's in Brabant-Noord
- Veiligheidsregio Brabant-noord, Vastgestelde versie actualisatie risicoprofiel, 9 juli 2015

Documenten Omgevingsdienst ODBN

- College van B&W, Brief Bedrijfsplan en gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Brabant Noord, 17 januari 2012
- College van B&W, Brief Zienswijze kadernota ODBN 2016, 22 mei 2015

- College van B&W, Brief Inzet VVGB gelden, 3 april 2015
- College van B&W, Brief Reactie op financieel overzicht, 3 april 2015
- College van B&W, Brief Reactie op agendapunten DB ODBN 29 april 2015, 28 april 2015
- ODBN, Brief inzake Begroting 2015 met verzoek zienswijze kenbaar te maken, 17 juli 2014
- ODBN, Brief inzake Kadernota 2015, verzoek zienswijze kenbaar te maken, 3 maart 2014
- Raadsvoorstel Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Brabant Noord, raadsvergadering 19 februari 2013
- Raadsvoorstel Zienswijze begroting 2015 Omgevingsdienst Brabant Noord, Commissievergadering 22 september 2014, Raadsvergadering 7 oktober 2014
- Raadsvoorstel Zienswijze Kadernota 2016 Omgevingsdienst Brabant Noord, Commissievergadering 20 april 2015, Raadsvergadering 12 mei 2015

Documenten Brabantstad

- B&W voorstel Werkagenda Brabantstad, B&W vergadering 19 mei 2015, agendanr. 14
- Bijlagen Begroting 2016, bijlage 17 Lijst van Verbonden Partijen
- Brabantstad in Vogelvlucht, overzichtsdocument ontwikkeling Brabantstad. Bron: website www.Brabantstad.nl
- Discussienotitie commissie BZ, Strategische Agenda Brabantstad 2012-2020, zie vergadering 1-12-2011
- Jaarverslag Brabantstad 2014
- Motie vreemd aan de orde van de dag Brabantstad, vergadering gemeenteraad 13-12-2011
- Motie 'vreemd' Brabantstad, vergadering gemeenteraad 13-12-2011
- Raadsinformatiebrief 'Contouren Strategische Agenda Brabantstad 2012-2020', 15 februari 2011, inclusief bijlage 'Contouren van de Strategische Agenda Brabantstad 2012-2020' van het programmabureau Brabantstad van 8 maart 2011
- Raadsinformatiebrief 'Strategische Agenda Brabantstad 2012-2020', 28 februari 2012
- Raadsvoorstel 'Kaders samenwerking Brabantstad', reg.nr. 08.0973, raadsvergadering 16 december 2008
- Raadsvoorstel (gewijzigd) 'Raadscontrole op zware gemeenschappelijke regelingen en zware regionale samenwerkingsverbanden', 17 april 2014 (raadsvergadering 22 april 2014)
- Strategische Agenda Brabantstad 2012-2020, definitieve versie
- Verslag Commissie Bestuurszaken, 1 december 2011

Bronnen Gemeente - algemeen

- Commissie Bestuurszaken, Conceptverslag vergadering 26 mei 2011
- Commissie Bestuurszaken, Conceptverslag vergadering 29 november 2012
- Commissie Bestuurszaken, Verslag vergadering 22 mei 2014
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Notitie Formele taakverdeling gemeenteraad en college B&W t.a.v. gemeenschappelijke regelingen, z.j.
- Raadsinformatiebrief Gemeentelijke deelnemingen, 2 september 2014 z.n.
- Raadsvoorstel Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch, raadsvergadering 5 juli 2011
- Raadsvoorstel Regionale samenwerking, raadsvergadering 11 december 2012
- Raadsvoorstel Raadscontrole op zware gemeenschappelijke regelingen en zware regionale samenwerkingsverbanden, raadsvergadering 22 april 2014

- VVD e.a. Amendement controlerende taak gemeenteraad bij regionale samenwerking, 11 december 2012

Bronnen algemeen

- M. Boogers, e.a., Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en legitimiteit van regionaal bestuur, Enschede, 2015.
- B. Denters, Controle en verantwoording in een veranderend bestuur, Enschede 2015.
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. Vormen van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr. Den Haag 2012.
- S. van de Laar, Samen Sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd, Delft 2010
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Eindrapport regionale samenwerking rondom steden, Den Haag, 2015.
- Raad voor het openbaar bestuur, Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen raadsleden en de bovengemeentelijke samenwerking, Den Haag 2015.
- L. Schaap, en L. van den Dool, Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking, Tilburg 2015
- L. Schaap, Inventarisatie vormen intergemeentelijke samenwerking, Tilburg, 2015
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Gekanteld samenwerken. De ideale mix tussen lokaal en regionaal samen werken binnen het sociale domein, Den Haag 2014.

Bijlage 3 Cases: chronologie van raadsbetrokkenheid

Bij de cases in hoofdstuk 3 hebben de volgende vragen richting gegeven aan de quick scan.

- Op welke wijze neemt 's-Hertogenbosch deel in de regionale samenwerking op een taakveld?
- Wat is het speelveld in de casus: welke actoren spelen een rol en wat is de formele rol van de gemeenten en haar organen (college en raad)?
- Hoe is de regionale samenwerking georganiseerd op het taakveld?
- Welke ontwikkelingen spelen er in regionaal verband op het (betreffende deel van het) taakveld?
- Op welke wijze zijn de ontwikkelingen van invloed op nut en noodzaak van de samenwerking?
- Welke keuzeruimtes zijn aanwijsbaar op het taakveld c.q. de casus?
- Op welke wijze heeft het college geopereerd in de regionale samenwerking?
- Op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd over ontwikkelingen op het taakveld en in de regionale samenwerking in de casus?
- Op welke wijze heeft de gemeenteraad geopereerd op het taakveld c.q. in de casus: qua aandacht geven, vragen stellen, inbreng van gemeentelijk belang en inbreng van regionaal perspectief?
- Op welke wijze heeft de gemeenteraad getracht de regionale ontwikkelingen en de regionale samenwerking controleren en zo nodig bij te sturen?
- Hoe percipiëren en beoordelen raadsleden de rol die de raad speelt op het taakveld c.q. in de casus?
- Wat zijn de wensen en verwachtingen van de rol die de raad speelt in de regionale samenwerking, mede in relatie tot de andere deelnemers aan die samenwerking?

Casus Wmo

Belangrijke momenten in de samenwerking tussen de Meierij gemeenten op het terrein van de Wmo zijn:

- Februari 2012: vaststelling nota Sociale kracht van de Stad door de gemeenteraad. Deze visie heeft richting gegeven aan de inrichting van de transities.
- Juni 2012: vaststelling nota Decentralisatie begeleiding AWBZ door de gemeenteraad.
- Januari 2014: vaststelling Tactisch kader Jeugdwet/WMO en Functioneel Ontwerp Wmo (Transitie AWBZ) door de gemeenteraad.
- September 2014: vaststelling beleidsplan Wmo 2015-2016 door de gemeenteraad.
- Juni 2015: vaststelling kaders inkoop Sociaal Domein 2016 door de gemeenteraad.
- Najaar 2015 – medio 2016: voorbereiding nieuw beleidsplan Wmo

Casus Veiligheidsregio

Bij de voorbereiding van het Beleidsplan 2016-2019 is de raad achtereenvolgens op de volgende wijzen betrokken.

- 4 februari verzoek van regio aan raden om zienswijzen op actualisatie risicoprofiel
- 5 februari 2015 notie Gemeentelijke Kaders
In de toelichting geeft de regio aan dat zij het van groot belang vindt dat gemeenteraden zich uit kunnen spreken over wat zij belangrijk vinden in de Veiligheidsregio en heeft daarom een groep beleidsambtenaren uit de regio gevraagd hiervoor een kader te ontwikkelen. Deze ontwikkelgroep, bestaande uit medewerkers van 6 gemeenten, heeft deze opdracht uitgevoerd in samenwerking met de Veiligheidsregio. Er zijn concept-kaders geformuleerd voor de taken van de Veiligheidsregio die voor de raden en de burgers die zij vertegenwoordigen, bijzonder van belang zijn. Deze kaders

worden beschouwd als opdrachten aan de Veiligheidsregio om zaken op een bepaalde manier te regelen of accenten te leggen in de uitoefening van taken en bevoegdheden op het gebied van brandweezorg c.q. fysieke veiligheid.

Tevens is toegevoegd een samenvatting specifiek per gemeente van het Regionaal Risicoprofiel zodat de risico's per gemeente voor de raadsleden in beeld zijn.

- Bij deze brief is gevoegd de Notitie Gemeentelijke Kaders Veiligheidsregio Brabant-Noord: Sturing veiligheidsregio door de gemeenteraden in de regio Brabant-Noord van Januari 2015
- 15 februari verzoek van de regio aan raden om zienswijzen op actualisatie risicoprofiel 2014 Veiligheidsregio Brabant Noord aan gemeenteraden gestuurd met afschrift aan colleges
- 26 februari behandeling kaders in commissie BZ van de raad
In de commissie wordt uitgebreid gesproken over de notitie met kaders die de regio heeft gestuurd. Raadsleden maken complimenten over de notitie en geven aan het goed te vinden dat nu tijdig kaders meegegeven kunnen worden. Vermeld wordt dat dit in het verleden te weinig gebeurde. Inhoudelijk wordt vermeld dat Vervoer over het spoor als risico wordt gemist. Verder worden er vragen gesteld over aanrijtijden in de gemeente.
- 23 maart brief van burgemeester naar aanleiding van discussie in commissie BZ over aanrijtijden. Burgemeester gaat in op de problematiek en informeert de raad.
- mei 2015 Bestuur van de regio stelt Ontwerpbeleidsplan vast.
- 14 april 2015 raadsvergadering
Raad hoeft niet in te stemmen met risicoprofiel. Kan suggesties doen voor aanvulling of wijziging. Bij motie wordt Vervoer over spoor als prioritair risico benoemd. Raad neemt motie aan over Veiligheid op het spoor. Geen discussie.
- 19 mei brief van college over afhandeling moties.
Motie "Risicoprofiel ongeval tijdens vervoer over spoor" is ingediend door diverse partijen van de raad: Rosmalens Belang, D66, VVD, CDA, Bosch Belang, PvdA, Bossche Groenen, GroenLinks. Daarin verzoek de raad het college er bij het bestuur van de veiligheidsregio Brabant-Noord op aan te dringen bij de uitwerking van het Regionale Beleidsplan, het risico "Ongeval tijdens vervoer over spoor" als vijfde prioritair risico voor de komende periode op te nemen.
Het college geeft aan dat de burgemeester in een brief aan de regio vermeldt dat de raad in een aangenomen motie heeft verzocht er bij het bestuur van de veiligheidsregio Brabant-Noord op aan te dringen, bij de uitwerking van het Regionale Beleidsplan, het risico "Ongeval tijdens vervoer over spoor" als vijfde prioritair risico voor de komende periode op te nemen.
- Nota wensen actualisatie risicoprofiel 2014, z.d.
- Daarin staat vermeld dat het AB Veiligheid op het spoor als 5^e prioritair risico opneemt. Met de gemeenten die er om hebben gevraagd wordt overlegd over hoe aan dit vraagstuk meer aandacht kan worden besteed.
- Naast wensen de besluitvorming door het AB d.d. 24 juni 2015
- 9 juli 2015 regio stuurt vastgesteld geactualiseerd risicoprofiel aan colleges met afschrift aan raden. Het AB heeft in juni besloten op verzoek van een aantal gemeenteraden de prioriteit Ongeval spoorvervoer toe te voegen.

Casus Omgevingsdienst

In het dossier hebben we een aantal documenten aangetroffen over recente ontwikkelingen rond de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsdienst.

- 4-februari 2013 brief met voorstel tot gemeenschappelijke regeling

- 19 februari 2013 raadsvergadering met mogelijkheid zienswijzen en bedenkingen kenbaar te maken over de GR
Raad stemt in met aangaan van gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de basistaken.
- 3 maart 2014 Brief van ODBN aan raad met verzoek om zienswijzen op de eerste Kadernota van ODBN
- 16 juni 2014 raadsvoorstel zienswijzen Kadernota 2015
In de zienswijze wil de gemeente 's-Hertogenbosch de ODBN houden aan de gemaakte efficiencyopgaven voor 2015 en verder. De taakstelling moeten overeind blijven staan. De ODBN zal meer open moeten staan voor de inbreng en expertise van de deelnemers en transparanter moeten opereren op het gebied van de bedrijfsvoering en uit te voeren taken. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch betekent dit o.a. de basistaken op orde en terughoudendheid met het oppakken van nieuwe taken, zonder aangetoonde nut en noodzaak voor het primaire proces. De kosten en risico's van deze verzoektaken moeten bij de verzoekers liggen en niet bij alle deelnemers van de ODBN.
- Raadsvergadering 24 juni 2014 over zienswijze
De raad steunt het college in de inhoud van de zienswijze zoals verwoord in het raadsvoorstel.
- 22 september 2014 raadsvoorstel zienswijzen begroting 2015 omgevingsdienst
Er wordt op gewezen dat de gemeente bij de zienswijze op de kadernota 2015 de ODBN heeft gehouden aan de gemaakte efficiency- en bezuinigingsopgaven voor 2015 en verder. Vermeld wordt dat met de nu voorliggende financiële doelstellingen er een goede balans gevonden is tussen aan de ene kant de afgesproken bezuinigingen en aan de andere kant een gezonde bedrijfsvoering van de ODBN. Wel wijst de gemeente er op dat het zaak is de voortgang en de realisatie goed te monitoren. In de zienswijze worden verder nog zorgen geuit over het ontbreken van een vertaling van de bezuinigingen in taken en werkprogramma én de 'mismatch' tussen overgedragen personeel en overgedragen taken. De gemeente roept de ODBN op om hier per deelnemer afspraken over te maken.
- 7 oktober 2014 raadsvergadering over zienswijzen begroting 2015 ODBN
Vanuit de raad wordt het voorstel voor de zienswijze volledig ondersteund.
- 29 januari 2015 Brief van ODBN aan college met verzoek om zienswijzen op Kadernota 2016
- 3 april 2015 Brief van college aan ODBN over inzet rijksbijdragen VVGB gelden
In reactie op de stellingname van de ODBN dat bij het overdragen van de VVGB gelden niet de restrictie geldt dat dit ook werkzaamheden dekkend zou moeten zijn. Hiertegen verzet het college zich. Het stelt dat de gemeente sec verplicht is bijdragen te betalen voor de werkzaamheden die daadwerkelijk door de EDBN zijn verricht.
- 20 april 2015 raadsvoorstel zienswijzen Kadernota 2016
(zie hieronder bij 12 mei).
- 12 mei raadsvergadering behandeling zienswijzen Kadernota 2016
- 12 mei 2015 brief van college aan ODBM over Kadernota 2016
Gesteld wordt dat onduidelijk blijft hoe de ODBN de additionele kosten en bezuinigingen verwerkt en wat de consequenties voor de aangesloten organisaties indien deze kosten zich manifesteren als verlies en ook voor de gewenste inhoudelijke prestaties en ambities van de ODBN. De gemeente vraagt zich af of de productie op peil blijft.
In de zienswijze benadrukt de gemeente benadrukken dat de ODBN spoedig duidelijkheid moet geven de consequenties van deze ontwikkelingen. Zij vindt dat prioriteit moet worden gegeven aan het op orde brengen van de basistaken. Tevens is zij van mening dat de begroting op grond van de basistaken kostendekkend moet zijn.
De gemeente verwacht voorts terughoudendheid met het oppakken van nieuwe taken, zonder aangetoond nut en noodzaak voor het primaire proces. De kosten en risico's van de zogenaamde verzoektaken moeten bij de verzoekers liggen en niet bij alle deelnemers van de ODBN. Verwacht

wordt dat de begroting voor 2016 hierover duidelijkheid gaat geven. Een ontvlechting van de financiële informatie over de uitvoering van taken voor de verschillende deelnemers is daarvoor volgens de gemeente noodzakelijk zodat helder inzicht ontstaat.

Casus BrabantStad

Recentelijk is BrabantStad een aantal malen in de gemeenteraad aan de order geweest.

- In 2008 heeft de gemeenteraad middels een raadsbesluit kader meegegeven aan BrabantStad: Kaders Samenwerking BrabantStad, december 2008. Hierin is onder andere afgesproken dat:
 - er geen overdracht plaatsvindt van beleidsbepalende, verordenende en budgettaire bevoegdheden van de gemeenteraad;
 - het college de inhoudelijke koers voorlegt aan de raad in de voorjaarsnota en de begroting;
 - het college daarnaast de raad informeert indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Bijvoorbeeld bij tussentijdse evaluatiemomenten;
 - het college verantwoording aflegt in het jaarverslag van de gemeente;
 - BrabantStad zelf stelt een begroting en jaarrekening op. De raad kan hier geen zienswijze op uitbrengen. De raad stelt wel het budget voor BrabantStad vast middels de gemeentelijke begroting.
- In 2011 is in de vergadering van de commissie BZ de Concept Strategische Agenda BrabantStad 2012-2020 besproken. Uit de bespreking van het stuk blijkt dat er binnen de gemeenteraad discussie is over de afbakening van de onderwerpen waar de samenwerking over dient te gaan, bijvoorbeeld over veiligheid.²⁸ Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst bij de democratische legitimering van de samenwerking.
- In 2011 heeft de raad een tweetal moties ingediend over de concept-Strategisch agenda van BrabantStad. In deze moties verzoekt de raad een aantal zaken, waaronder duurzaamheid en veiligheid, onder aandacht te brengen van de Stuurgroep en hierover terug te koppelen aan de gemeenteraad. Uit de moties blijkt dat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn visie in te brengen op de Strategische Agenda. De portefeuillehouder heeft de moties van de raad onder de aandacht gebracht van de stuurgroep, waarop de strategische agenda deels is aangepast. In februari 2012 is de raad hierover geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief.
- In april 2014 is het raadsvoorstel behandeld over raadscontrole op gemeenschappelijke regelingen en regionale samenwerkingsverbanden. In dit voorstel wordt BrabantStad als een zware regionale samenwerking gekenschetst en voorgesteld BrabantStad toe te voegen aan de paragraaf Verbonden Partijen in de P&C documenten, zodat over BrabantStad op vergelijkbare wijze verantwoording moet worden afgelegd.
- Voorjaar 2015 heeft het college van B&W van 's-Hertogenbosch de werkagenda besproken en goedgekeurd, net als de colleges van de andere gemeenten. Daarna is de werkagenda definitief vastgesteld door de stuurgroep. De gemeenteraden zijn nog niet geïnformeerd over de werkagenda. Dit is wel de bedoeling, maar er wordt nog gezocht naar een geschikt moment.²⁹ De werkagenda is een nadere uitwerking van de Strategische agenda, bevat alleen projecten die reeds door gemeenten geïnitieerd zijn en uitgevoerd worden, en wordt daardoor gezien als een collegebevoegdheid.

²⁸ Verslag Commissie Bestuurszaken, 1 december 2011

²⁹ Voorstel B&W werkagenda BrabantStad, 19 mei 2015

Bijlage 4 Reactie College van burgemeester en wethouders

Rekenkamercommissie
t.a.v. de heer Dr. Ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 7 april 2016

Uw kenmerk :

Ons kenmerk : BAZ/BO

Datum : 18 mei 2016

Ref. : M. Wehrung

Tel. : (073) 615 9570

Fax :

m.wehrung@s-

E-mail : hertogenbosch.nl

Onderwerp : Reactie op conceptrapport "De raad en de regio"

Geachte heer Backus,

Allereerst spreken we hier onze waardering uit voor het onderzoek dat u uitgevoerd hebt rondom de sturende rol van de gemeenteraad binnen de regio. U hebt gekozen voor een onderwerp dat van wezenlijk belang is voor zowel onze gemeenteraad als ook ons college. Dit bleek reeds uit de inspanningen van de raads werkgroep in 2013. Dit resulteerde uiteindelijk in 2014 in diverse raadsbesluiten rondom de raadscontrole op zware gemeenschappelijke regelingen en zware regionale samenwerkingsverbanden. Uw onderzoek en aanbevelingen sluiten naadloos aan bij het destijds ingezette gemeentelijke traject.

Ook landelijk is de raadssturing en -controle op regionale samenwerking een actueel vraagstuk. In de meeste gemeenten speelt de vraag hoe de rol van de gemeenteraad goed verankerd kan blijven als je kiest voor samenwerkingsverbanden en verlengt lokaal bestuur. Iedere inspanning om daar een verbetering in aan te brengen juichen wij toe. Overigens realiseren we ons hierbij terdege dat niet elk aspect oplosbaar zal zijn: gedeelde invloed en, in sommige gevallen, taakuitvoering op afstand zijn in de praktijk inherent aan – vaak noodzakelijke of verplichte – regionale samenwerking.

Met die nuancering in het achterhoofd zijn we van mening dat in uw rapport goede bevindingen en aanbevelingen staan. Deze zijn met name gericht op de gemeenteraad. En minder op onze rol als college. Om die reden beperken we ons hier tot een korte reactie. De raad is immers primair aan zet.

We constateren dat u de reeds genomen raadsbesluiten en de gemeentelijke, ingeslagen weg onderschrijft. We willen hier benadrukken dat we dit traject in gezamenlijkheid met de gemeenteraad zullen voortzetten. En verder door zullen ontwikkelen. Hierbij houden we wel goed in ogenschouw, dat alle samenwerkingsvormen onderling behoorlijk variëren. Dat is ook logisch: bij een taakuitvoering op bovenlokaal niveau kiezen we telkens voor maatwerk en

Bijlage 5 Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college op het rapport 'De raad en de regio - Regionalisering en sturing en controle door de gemeenteraad'.

Het verheugt ons dat het college waarderende woorden uitspreekt voor het rapport en dat het college vindt dat er goede bevindingen en aanbevelingen in staan.

De Rekenkamercommissie deelt de opvatting van het college dat een grote variatie in samenwerkingsverbanden is. In het rapport constateren wij dan ook dat de gemeenteraad keuzes zal moeten maken voor wat betreft de betrokkenheid bij de diverse samenwerkingsverbanden wat betreft de kaderstelling, informatievoorziening en controle.

De Rekenkamercommissie ziet in de reactie van het college geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen in het rapport aan te passen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,

19 mei 2016