

# Regionale samenwerking: stof tot nadenken

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

## Betere sturing nodig

Steeds meer gemeentelijke taken worden bovengemeentelijk uitgevoerd. Gemeenten werken samen omdat het moet vanwege wet- en regelgeving, omdat ze zich sterker kunnen profileren als regio in concurrentie met andere gemeenten of regio's of, omdat ze samen meer kwaliteit tegen minder kosten kunnen bereiken. Steeds vaker is het belang van 's-Hertogenbosch en haar burgers het best gediend bij beleidsuitvoering in regionaal verband. Maar het verlengd lokaal bestuur vergt wel dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol effectief vervult. Daar wringt hem vaak de schoen. De taakuitvoering komt meer op afstand van de raad te staan en raad en raadsleden ervaren te weinig grip, invloed en controle op regionale samenwerking. Raadsleden voelen zich regelmatig voor voldongen feiten gesteld en vinden dat zij niet tijdig genoeg worden betrokken bij keuzes die regionaal worden gemaakt. Deze problemen zijn aan de orde in vrijwel alle Nederlandse gemeenten, en worden ook ervaren in 's-Hertogenbosch. Hoe zorg je dat de raad stuurt in het verlengd lokaal bestuur?

Het college van B&W van 's-Hertogenbosch neemt deel in de besturen van samenwerkingsverbanden. De raad van 's-Hertogenbosch beoordeelt of het college de regionale taakuitvoering voldoende vanuit het gemeentelijk belang bestuurt, bewaakt en controleert. De raad reageert op de voorstellen en informatie die hij van het college krijgt voorgelegd over de regionale samenwerking. De feitelijke invloed die dan nog via het college kan worden uitgeoefend en de ruimte om te kunnen kiezen, zijn doorgaans beperkt. Dat moet veranderen om de raad effectief te laten sturen. De rekenkamercommissie meent dat verandering zeer wel mogelijk is. Maar dat gaat niet vanzelf. De beoogde verandering vergt wat van de raad en de raadsleden en zij vergt ook wat van het college, de ambtelijke organisatie en het regionale samenwerkingsverband.

## Focus op de regio

Het college en de ambtelijke organisatie van 's-Hertogenbosch hebben de voorbije jaren goede stappen gezet in de regionale samenwerking. Raadsleden van omliggende gemeenten ervaren dat de centrumgemeente 's-Hertogenbosch vergeleken met vijf jaren geleden veel meer open staat bij onderwerpen die gemeentegrens overschrijdend zijn.

Ook raadsleden kunnen door een oriëntatie op de regio in hun sturing op de regionale samenwerking het belang van de gemeente en de eigen achterban verbinden met dat van de regio. Beleid en doelen worden immers niet op 'het stadhuis' gerealiseerd, maar in samenspraak en afstemming met andere gemeenten en met organisaties die vaak niet op een gemeentelijk schaalniveau opereren. Lokale vraagstukken kunnen vaak het meest effectief in regionaal perspectief worden aangepakt en de samenwerking kan beter democratisch worden aangestuurd. Dat kan er toe leiden dat het werk van raadsleden verandert, en dat een regionale oriëntatie tijd vergt. Op het eerste gezicht lijkt dit een dilemma. Maar het is de vraag of dit altijd zo is. Samenspraak en afstemming met andere raden maakt dat in een aantal situaties minder tijd en energie hoeft te worden gestoken in achteraf controleren en bijsturen.

*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 regiogemeenten en wellicht gezamenlijk stelling hadden genomen.*

## Doelmatig sturen

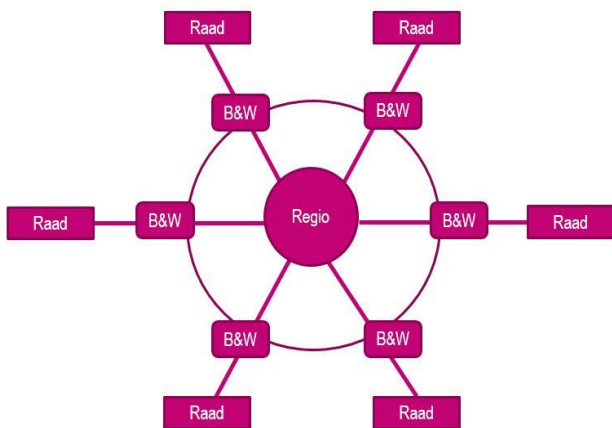
Uit oogpunt van doelmatigheid zijn drie keuzes aan de orde bij regionale samenwerking. Als eerste, of een **lokaal belang het beste is gediend** bij een regionale of een lokale aanpak. De uitkomst hangt mede af van de vraag of er sprake is van:

- een sterke onderlinge afhankelijkheid van de regiogemeenten bij het realiseren van de eigen doelen?

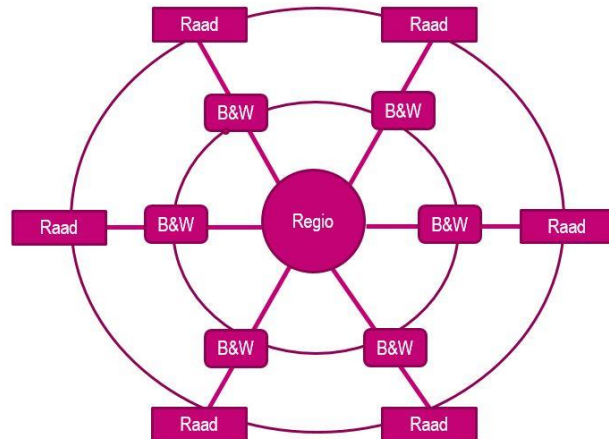
- verdelingsvraagstukken van budgetten of toedelingvraagstukken van bijvoorbeeld cliënten (zoals bijvoorbeeld bij plaatsen beschermd wonen)?
- gemeentegrensoverschrijdende effecten van beleid?

De tweede keuze betreft **direct of indirect sturen als raad**. is het voldoende als je als raad indirect stuurt en je primair richt op het eigen college? Of wil je in samenspraak met andere raden en raadsleden van de andere regiogemeenten rechtstreeks kaders stellen, invloed en controle uitoefenen? In het eerste geval opereer je volgens het stermodel. In het tweede geval volgens het wielmodel: ook buiten het eigen college om zoek je de samenwerking.

### **Twee werkmodellen**



**Stermodel**



**Wielmodel**

Deze keuze kan verschillen naar gelang de soort taak , in relatie tot de beleidsruimte van gemeenteraden? Gaat het om een:

- zuivere bedrijfsvoeringstaak (zoals inning belastingen, ICT, personeels- en salarisadministratie);
- taak die het college in medebewind is opgedragen (zoals milieuvergunningverlening en toezicht);
- wettelijke uitvoeringstaak (zoals brandweezorg)
- volledig gedecentraliseerde taak (zoals recent de Wet maatschappelijke ondersteuning)?

De derde vraag heeft ook een relatie met het soort taak dat aan de orde is. Het gaat om de vraag naar de **prioriteit** die je als raad aan de samenwerking geeft. Prioriteit stellen is nodig om de werkdruk van raadsleden niet te groot te laten worden. Niet aan alle samenwerkingsverbanden hoeft evenveel tijd, aandacht en energie te worden besteed. De aandacht van de raden en raadsleden kan worden verdeeld over de verschillende samenwerkingsverbanden en kan worden geconcentreerd op samenwerkingsverbanden waarbij politieke vraagstukken pregnant aanwezig zijn, zoals in het sociaal domein het geval is.

### **Versterken van de sturing**

De gemeenteraad heeft in april 2014 besloten over maatregelen die het college had voorgesteld en die er toe moeten leiden dat de raad door het college op het juiste moment in positie wordt gebracht voor kaderstelling en controle van vooral de zware samenwerkingsverbanden. De maatregelen bevorderen ook dat het college de raad tijdig en volledig informeert en het verantwoording aflegt over de wijze waarop het in de regionale samenwerking opereert.

Deze maatregelen zijn stappen op de goede weg. Toch is de rekenkamercommissie van mening dat er meer moet gebeuren om de sturing door de raad in regionale samenwerking effectief te verbeteren. De commissie stelt voor dat de raad daarbij vooral ook zelf aan zet is en dat hij zich daarbij kan laten ondersteunen door het college en de ambtelijke organisatie, de regionale samenwerkingsorganisatie en uiteraard de eigen griffie. We onderscheiden de volgende mogelijkheden:

**Meer sturing aan de voorkant:** Sturing is effectiever en kan efficiënter plaatsvinden als de raad meer aan de voorkant van beleidsprocessen kan sturen en kaders stellen. In verschillende fasen van het beleidsproces kan

de raad in afstemming met andere raden kaders stellen van globaal naar steeds gedetailleerder. In elke fase geeft de raad de kaders aan bestuurders mee. Die maken op hun beurt transparant hoe de afstemming en afweging op regionaal niveau plaatsvindt.

**Informatievoorziening:** Om zoveel mogelijk direct te kunnen sturen in regionale samenwerking is het wenselijk dat raadsleden niet alleen zicht hebben op de belangen, doelen en cijfers van de eigen gemeente, maar ook op die van de andere deelnemende gemeenten. Die kan hij dan met de informatie over 's-Hertogenbosch betrekken bij de eigen afweging in besluitvorming.

**Concretiseer gewenste sturing per samenwerkingsverband:** De gewenste sturing (lokaal of regionaal, direct of indirect, al of niet prioritair) kan per samenwerkingsverband en taakveld verschillen. En is ook afhankelijk van wat wordt beoogd met de samenwerking: strategische positionering, afstemming tussen gemeenten van beleid en beleidsuitvoering, kostenbesparing en kwaliteitsborgen op het vlak van bedrijfsvoering of beleidsuitvoering.

**Ondersteuning:** Verbetering van sturing door de raad is alleen mogelijk als de raad en de individuele raadsleden goed worden ondersteund, door college, samenwerkingsorganisaties en de griffie.

- College en ambtelijke organisatie: De rekenkamercommissie pleit er voor de maatregelen uit het raadsvoorstel van 2014 verder te implementeren en ook te evalueren op hun effecten op wisselwerking tussen raad en regio.
- Samenwerkingsorganisaties: Deze organisaties dienen open te staan voor raadsleden en dienen raadsleden actief en passief te informeren over ontwikkelingen en beleid.
- Griffie: De raad kan ook overwegen of de griffie een rol moet gaan spelen bij de ondersteuning van het raadswerk op het vlak van regionale samenwerking. De griffie zou zich meer extern kunnen richten op andere gemeenteraden en op de regio. In haar procesrol zou de griffie de raad kunnen faciliteren om effectiever te sturen op bovengemeentelijke taken.

**Ontwikkeling van instrumenten:** De rekenkamercommissie heeft zich zelf niet gericht op de ontwikkeling van instrumenten die regionale sturing versterken. Wel zijn er over regionale sturing en samenwerking meerdere voorbeelden van initiatieven en experimenten. Onder meer de website van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden rapporteert hierover: zie <http://www.raadslid.nu/category/dossier/de-ban-van-regionale-samenwerking> .

## Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en analyses komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. *Strategisch kader:* Ga als raad met elkaar in debat om te komen tot een meer uitgekristalliseerde visie over de eigen rol bij sturing en controle van de regionale samenwerking, opdat een strategisch kader voor de gewenste sturing (lokaal of regionaal, direct of indirect, al of niet prioritair) op de verschillende taakvelden kan worden vastgesteld.
2. *Bouw verder op Raadsvoorstel 2014:* Ga verder met het implementeren van de maatregelen uit het raadsvoorstel van 2014 en evalueer deze op hun effecten op de wisselwerking tussen raad en regio.
3. *Informatievoorziening en besluitvorming aan de voorkant:* Spreek het college en de samenwerkingsorganisaties aan op tijdige aanlevering van informatie, die qua inhoud passend is bij de aan de orde zijnde besluitvormingsprocessen en de raad meer aan de voorkant van het proces positioneert. Als het gaat om de rol en werkwijze van de raad bij regionale samenwerking is ook de werkwijze van de griffie aan de orde. Overweeg of de griffie een rol moet spelen bij een sterkere regionale oriëntatie van de raad.
4. *Meerdere agenda's:* Zorg met andere betrokken partijen, zoals het eigen college, maar ook met de andere gemeenten samen voor transparantie in de beleidsvorming zodat de verschillende 'agenda's' in de regio beter op elkaar kunnen worden afgestemd.