



Essay

Grip op samenwerking in de praktijk

Lessen en best practices uit gemeenten

Door Roeland Stolk, Rob de Greef en Laurens Vellekoop

Berenschot



Inleiding

De positie van raadsleden ten opzichte van gemeentelijke samenwerkingsverbanden staat onder druk. In een tijd waarin een groot deel van de gemeentelijke begroting naar samenwerkingsverbanden gaat en waarin binnen samenwerkingen beleidsrijke dossiers worden afgehandeld, geven de meeste raadsleden aan te weinig grip te ervaren. Daarmee bedoelen ze dat ze jegens deze samenwerkingsverbanden onvoldoende hun democratische verantwoordelijkheid kunnen invullen. Over de vraag hoe raadsleden en griffiers hun grip kunnen versterken, verscheen in 2015 in opdracht van BZK, VNG, VVG en raads-lid.nu het boek *Grip op regionale samenwerking*.

Als auteurs van dat boek hebben wij de afgelopen anderhalf jaar door het land gereisd. In 45 bijeenkomsten zijn we met circa 150 raden in gesprek gegaan. Daarbij kwam naar voren dat de omgang met verbonden partijen stevig verschilt per gemeente en regio. Sommigen raden hebben het slim georganiseerd, andere totaal niet. Overal worstelen raadsleden met diezelfde vraag: hoe houd ik grip op regionale samenwerking?

We stuiten op tal van interessante initiatieven die erop gericht zijn de grip te vergroten. In dit essay willen we de lessen die we hebben geleerd ordenen en openbaar beschikbaar stellen. We hopen dat dit bijdraagt aan een nog beter openbaar bestuur.

Leeswijzer

Het essay kent de volgende opbouw:

1. **Spelregels: de formele ruimte voor grip van de raad.**
We beschrijven de formele spelregels (in de praktijk bepaald niet algemeen bekend). We trekken conclusies over de ruimte die raden hebben om grip te houden.
2. **Tactiek: slim organiseren en handelen in de praktijk.**
We beschrijven op hoofdlijnen de best practices die we zijn tegengekomen om deze ruimte ook daadwerkelijk in te vullen.
3. **Bijlage: formele instrumenten.** In de bijlage geven we een toelichting op de formele instrumenten die de raad kan gebruiken om grip te houden.

Een belangrijke opmerking vooraf. In dit essay beperken we ons bij de beschrijving van de formele ruimte tot de werking van een publiekrechtelijk openbaar lichaam (in de volksmond vaak een 'gemeenschappelijke regeling' genoemd). Reden hiervoor is dat het merendeel van de beleidsrijke samenwerkingsverbanden deze juridische vorm heeft. Bovendien kan de uiteenzetting dan kort blijven. De handvatten voor hoe als raad grip te houden (tactiek) zijn ook toepasbaar op andere juridische vormen.



Spelregels: de formele ruimte voor grip van de raad

Hoofdstuk 1

Het helpt in het leven soms om streng te zijn. Gesprekken over samenwerking gaan vaak alle kanten op. *Formele vormen* zoals een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie en *bestuurskundige benamingen* als netwerk, ambtelijke fusie of gastheerconstructie lopen daarbij dwars door elkaar heen.



In dit eerste hoofdstuk beschrijven we daarom hoe samenwerking formeel werkt en tot welke conclusie over ruimte voor de raad dit leidt. Zoals gezegd, richten we ons hierbij op de spelregels bij de meest voorkomende (en door raadsleden meest bekritiseerde) vorm van samenwerking: het openbaar lichaam.

Hierbij komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- De verschillende soorten samenwerking.
- De governance binnen een openbaar lichaam.
- De bevoegdheden en het bestuur binnen een openbaar lichaam.
- De verantwoordingsrelaties van het bestuur en de bestuursleden.
- Financiële verplichtingen en informatierelaties van het openbaar lichaam.
- De formele ruimte van de raad.

Soorten samenwerking

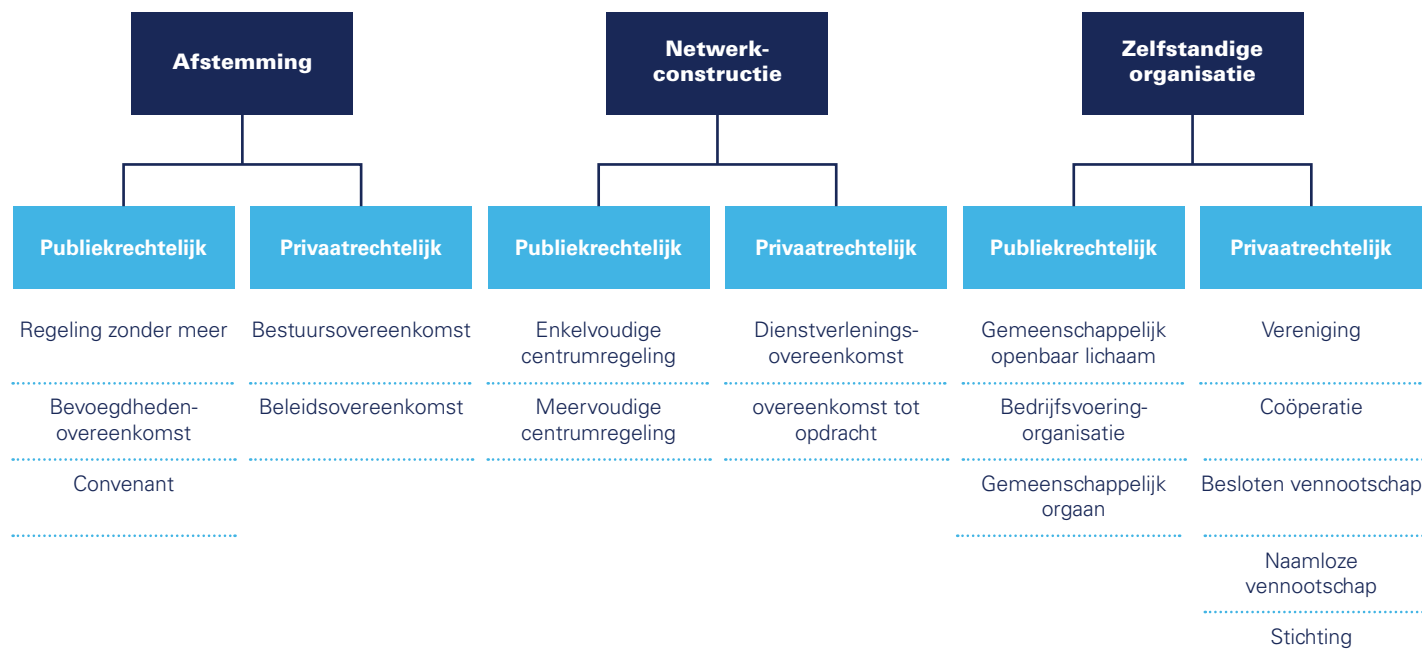
Formele vormen van samenwerking zijn er in drie hoofdcategorieën¹⁾:

1. **Afstemming** - Dit betekent dat betrokkenen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.
2. **Netwerkconstructie** - Dit betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een overeenkomst aan ten grondslag.
3. **Zelfstandige organisatie** - Dit betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit.

Bij elke categorie kan ervoor gekozen worden de samenwerking een publiek- of privaatrechtelijke vorm te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben hun formele grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen, terwijl de privaatrechtelijke

1) Ontleend aan *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, tweede druk, VNG: 2015.

vormen juist te vinden zijn. In de volgende figuur zijn *alle* mogelijke juridische vormen opgenomen.



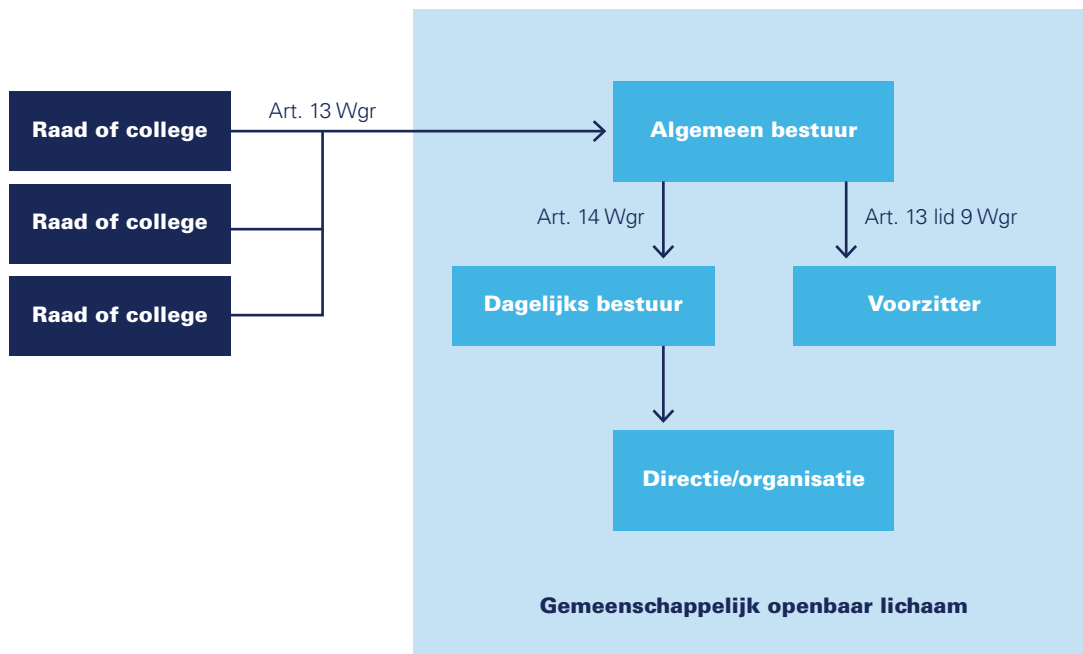
De structurerende werking van het recht blijkt in de praktijk van het naamgeven niet altijd gevolgd te worden. In Nederland wemelt het van de gastheerconstructies, regiegemeenten, cafetariamodelen en modulaire GR'en. Hoewel hier soms wel degelijk verschillende sturingsfilosofieën achter zitten, zijn het geen juridische vormen en blijft de formele positie afhankelijk van de juridische vorm. Achter zo'n naam zit dus altijd een van de bovenstaande juridische vormen en de raad doet er verstandig aan die precies te kennen. Die vorm bepaalt namelijk de formele ruimte voor grip. Vraag hier dus altijd om!

Governance van het openbaar lichaam

Bij afstemmingsamenwerking en netwerksamenwerking maakt het in praktijk niet veel uit of voor een publiek- of privaatrechtelijke vorm is gekozen. Bij een samenwerking via een zelfstandige organisatie maakt dat wel veel uit. Kort gezegd heeft de gemeenteraad veel meer grip bij een publiekrechtelijke vorm dan bij een privaatrechtelijke vorm. Iets wat in de praktijk niet altijd zo beleefd wordt! Voor de gemeenteraad is het openbaar lichaam de meest besproken publiekrechtelijke vorm. We bespreken de governance van deze juridische vorm.

Een openbaar lichaam kent vier verschijningsvormen. Het verschil zit in de organen die de regeling treffen. Ten eerste is er een *raadsregeling*. Een raadsregeling wordt uitsluitend getroffen door de gemeenteraden en gaat uitsluitend over raadsbevoegdheden. In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor, omdat dit zou betekenen dat regionaal beleid wordt gemaakt en vervolgens per gemeente wordt uitgevoerd door het college. De tweede vorm is de *collegeregeling*. In deze samenwerking worden alleen collegebevoegdheden overgedragen en participeren uitsluitend colleges. Te denken valt onder meer aan veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten (GGD) en omgevingsdiensten, maar ook aan belastingsamenwerkingsverbanden. Ten derde is er de *burgemeestersregeling*, getroffen door uitsluitend burgemeesters. Ook deze vorm komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de meeste bevoegdheden van de burgemeester zich niet direct lenen voor samenwerking. De vierde vorm is de *gemengde regeling*. Bij dit type samenwerking zijn bevoegdheden van meerdere bestuursorganen betrokken. Er zijn twee subvarianten: de gemengde regeling waarin raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester) en die waarin geen raden deelnemen (college/burgemeester).

De organen die de regeling treffen, worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB), het hoogste orgaan van de samenwerking. Het AB stuurt, via het dagelijks bestuur (DB) op de organisatie. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Bevoegdheden en bestuur in het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten zoals het in dienst nemen van personeel. De gemeentelijke bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt, worden door de deelnemende partijen op- of overgedragen aan het algemeen bestuur. Daarmee is het AB ook verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan, althans voor zover het om delegatie (overdracht) gaat. Bij mandaat blijft het mandaterende orgaan (vaak het college of de burgemeester) verantwoordelijk.

In het AB geldt altijd een (soms gespecificeerde) meerderheidsregel voor besluitvorming. Het type regeling bepaalt de samenstelling van het AB. Als alleen collegebevoegdheden overgedragen worden, kunnen alleen door het college aangewezen collegeleden in het AB zitten. Als ook raadsbevoegdheden worden overgedragen, kunnen dit ook raadsleden zijn (maar mogen het ook alleen collegeleden zijn). *Omdat het bestuur bepaalt, is het voor grip van de raad van groot belang wie in het algemeen bestuur zit en wat de regels zijn ten aanzien van besluitvorming.*

Het DB wordt gekozen uit het midden van het AB en is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van het AB. Het DB legt hier ook verantwoording over af aan het AB. Dat doet een lid van het DB dus niet aan de raad van de eigen gemeente. Tijdens onze rondgang in het land hebben wij gemerkt dat dit in veel gemeenten wel de praktijk is. Dat is wettelijk absoluut niet de bedoeling. Bovendien geeft het de raden met een portefeuillehouder in het DB onevenredig veel invloed.

Verantwoordingsrelaties van het bestuur en de bestuursleden

Het AB legt, als hoogste orgaan, formeel aan niemand verantwoording af. *De afzonderlijke leden van het algemeen bestuur doen dit echter wel individueel.* Hier zit de crux voor grip op samenwerking.

Bij een gemengde regeling (dus met raadsbevoegdheden) legt het lid verantwoording over het door hem gevoerde bestuur af aan zijn gemeenteraad. Bij een collegeregelung legt het lid verantwoording af aan zijn college. Het college legt op zijn beurt verantwoording af aan de gemeenteraad. Bij een collegeregelung

geldt daarnaast een individuele verantwoordelijkheid van het lid jegens zijn raad. De raad heeft zodoende altijd (direct of indirect) een verantwoordelijkheidsrelatie met het lid in het algemeen bestuur. *Daarbij kan de raad alle politieke middelen inzetten die hij heeft.*

Voor grip is dus van belang dat de raad alle politieke drukmiddelen kan inzetten om een kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend gesprek te hebben met het lid over wat hij als bestuurslid in dat algemeen bestuur doet en hoe hij daarin stemt.

Tijdens onze rondgang in het land is ons vaak de vraag gesteld of het verstandig is als raadsleden deel uitmaken van het bestuur van een gemengde regeling. Het voordeel daarvan is dat enkele raadsleden dicht bij het vuur zitten. Het nadeel is dat als een raadslid bestuurder is, hij als zodanig in het AB zit en zijn eigen collega's hem dus moeten aanspreken als bestuurder. Is dat kies? Volgens de wet wel. Over de wenselijkheid hiervan verschillen in Nederland de meningen. Wij zijn van mening dat de raad dit niet zou moeten willen en er veel meer aan heeft om al zijn formele en informele mogelijkheden goed te benutten.

Financiële verplichtingen en informatierelaties van het openbaar lichaam

Het openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur. De bedragen die het algemeen bestuur opneemt, zijn verplichte uitgaven voor de gemeenten die samen de regeling zijn aangegaan. Als een gemeenteraad wil bijsturen op de begroting, is het dus zaak dit tijdig te doen, bijvoorbeeld via de wettelijke zienswijzenprocedure. Zie voor alle instrumenten de bijlage van dit essay.

De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet erin dat de raad de belangrijkste informatieproducten, waaronder de ontwerp-begroting, kadernota en voorlopige jaarrekening, tijdig krijgt. Deze verplichting heeft het dagelijks bestuur jegens de betrokken raden. Tijdens onze rondgang hebben wij gemerkt dat het college hier vaak tussen zit. Formeel is dit niet nodig, dat is iets wat de raad zelf toestaat. Het kan overigens wel praktisch zijn dat het college het te nemen raadsbesluit voorbereidt, maar dat laat onverlet dat de stukken van het openbaar lichaam direct aan de raad kunnen worden gezonden.

Conclusie: wat is de formele ruimte voor grip?

Uit deze uiteenzetting volgen wat ons betreft twee conclusies voor de formele ruimte van de raad:

1. **Het gesprek tussen raad en portefeuillehouder is de plek om invloed uit te oefenen.** De democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling komt van de gezamenlijke gemeenteraden die bij de samenwerking betrokken zijn. Er wordt weliswaar in het algemeen bestuur besloten, maar over die besluiten kunnen bestuurders (ook vooraf) door hun eigen raad ter verantwoording worden geroepen. In de interactie met die portefeuillehouder kan de raad al zijn middelen voor invloed aanwenden. Het is dus cruciaal dat het gesprek tussen (een deel van de) raad en de portefeuillehouder plaatsvindt voordat hij zijn standpunten in het bestuur inbrengt.
2. **Samenwerking tussen raden is cruciaal voor meer grip.** Wie samenwerkt, deelt invloed. De democratische legitimatie komt dus niet van één raad af, maar van alle betrokken gemeenteraden. En in het bestuur wordt op basis van meerderheid besloten. Dus zelfs als één raad het perfect regelt met de portefeuillehouder, kan hij weggestemd worden. Wanneer de raad van één deelnemer iets wil, kan het algemeen bestuur dit in een meerderheidssysteem immers gemakkelijk terzijde schuiven als de raden van de andere deelnemers dit niet willen. Concreet betekent dit dat om effectief te zijn, ook op politiek niveau samengewerkt moet worden. Bijvoorbeeld door middel van gelijke moties, op gelijke momenten vergaderen en door te weten waar de anderen mee bezig zijn.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe je slim deze ruimte kunt benutten.



Tactiek: **slim organiseren en** **handelen in de praktijk** **- best practices**

Hoofdstuk 2

Je vindt het als raadslid belangrijk om grip te houden en weet dat je als raadslid binnen de wettelijke kaders recht heb op de informatie. Je weet dat de bestuurder verantwoording af moet leggen over zijn handelen aan de raad. En je weet dat je alle politieke middelen kunt inzetten om daar een zeer serieus gesprek van te maken. En toch merken wij in het land dat hier maar beperkt gebruik van wordt gemaakt. Hoe kan dat?



Wij hebben verschillende redenen gehoord. Sommige raadsleden geven aan dat ze niet weten hoe het formeel in elkaar zit. *Dan is het lastig om gebruik te maken van de mogelijkheden.* Anderen wordt verteld (of vertellen zichzelf) dat ze er niets mee te maken hebben. *Dat is onjuist.* Weer andere raadsleden vinden dat het (te) veel moeite kost. *Dat klopt* (en zullen we in dit hoofdstuk verder toelichten). En er zijn raadsleden die het niet de moeite waard vinden. *Dat is een politieke weging en daarmee een keuze, maar het verwondert ons gezien het feit dat zeker bij kleinere gemeenten een aanzienlijk deel van de begroting via verbonden partijen opgaat aan niet onbelangrijke thema's op o.a. het sociaal en fysiek domein.* Tot slot geven veel raadsleden aan dat het toch geen zin heeft omdat je als individuele raad, laat staan als individueel raadslid, geen beslissende invloed hebt. *Dat klopt, maar een goed voorbereide portefeuillehouder kan wel veel voor elkaar krijgen. Bovendien hebben de raden gezamenlijk wel beslissende invloed. Die gezamenlijkheid moet je dus organiseren.'*

In dit hoofdstuk gaan we ervan uit dat raadsleden de aanwezige praktische ruimte willen benutten. Eerst beschrijven we de praktische mogelijkheden en vervolgens hoe je dit handig organiseert. We kijken daarbij naar samenwerking in openbare lichamen die al in werking zijn. De fase van totstandkoming

van een samenwerkingsverband blijft buiten beschouwing. Wie hier meer over wilt lezen verwijzen we naar Grip op Regionale Samenwerking (2015).

De best practices om meer grip te krijgen zijn te ordenen naar drie velden:

1. Sturing en beheersing door de raad vanuit inhoud.
2. Optimalisering van het gesprek tussen raad en college en informatievoorziening
3. Optimalisering van de verbinding tussen de raden onderling

We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie.

VELD ÉÉN Sturen vanuit inhoud

De meeste raadsleden worden gedreven door de inhoud. Zij zien samenwerking als een middel om inhoudelijke doelen te realiseren. En dat is een juiste weergave! Toch ontbeert het vaak aan een beeld van wat prioriteiten en aandachtspunten zijn. Dan is het lastig om echt betekenisvol invloed uit te oefenen.

Wij zien de volgende mogelijkheden voor versterking van sturing en beheersing vanuit inhoud:

1. **Stilstaan bij de vraag of in het algemeen extra inzet op samenwerking wenselijk is en hier bewust voor kiezen.** Alle manieren om meer grip op samenwerking te krijgen kosten tijd. Raadsleden hebben het al druk. Binnen de raad kunnen daarom verschillende opvattingen aanwezig zijn over de wenselijkheid van extra inzet op samenwerking. Om elkaar beter te begrijpen en eventuele belemmeringen weg te nemen, kan het helpen als raad (informeel) bij de vraag stil te staan of al die extra inspanningen (die hieronder worden beschreven) wel de moeite waard zijn. Vaak wordt in zo'n gesprek zichtbaar hoe veel belangrijke onderwerpen via samenwerking lopen. Het vergroot zo de wil om echt aan de slag te gaan.
2. **Het als gemeente(raad) zelf ontwikkelen van een agenda voor de regio.** Sommige raden ontwikkelen (samen met college en de ambtelijke organisatie) een eigen agenda voor de regio, met daarin kaderstellende uitspraken over wat op regionaal niveau belangrijk wordt gevonden. Dit kan helpen bij het gesprek met de portefeuillehouder en bij het onderlinge gesprek in de raad. In zo'n agenda kunnen de belangrijkste ambities en opgaven van de gemeente aan de orde komen. Ook kan aan de orde komen met welke andere gemeenten opgaven gedeeld worden en wat dit betekent voor de prioriteiten, mogelijkheden en knelpunten in specifieke samenwerkingsverbanden.
3. **Kijk eerst wat de lokale inhoudelijke doelstelling is, maar verlies het gezamenlijke belang niet uit het oog.** De gemeente participeert in de samenwerking vooral vanuit een eigen, gemeentelijk belang. Bij nieuwe beleidsontwikkelingen mag dan ook gekeken worden naar de eigen gemeentelijke keuzes. Bespreek die vroegtijdig, zodat de eigen vertegenwoordiger deze nog kan inbrengen in de samenwerking. Te vaak zijn raden (en soms zelfs colleges) te afwachtend ten aanzien van wat er uit de regio komt. Ze kunnen dan hoogstens op details nog bijsturen. Zorg dat het gemeentelijk standpunt bekend is voordat de regionale beleidscyclus of het afstemmingsproces aanvangt. Laat de eigen lokale beleidskeuzes de regionale gesprekken beïnvloeden in plaats van regionale keuzes het lokale beleid

te laten bepalen!²⁾ De realiteit is dat ook wanneer momenten vroegtijdig georganiseerd zijn om tot kaderstelling te komen, het vaak moeilijk is voor raden om die inhoudelijke standpunten ook te bepalen. Soms door gebrek aan kennis, soms door gebrek aan tijd. Het kan helpen om rond die momenten expertsessies te organiseren, zodat inhoudelijke verdieping met zekerheid tot stand komt. In het algemeen geldt uiteraard wel dat gemeenschappelijke belangen gezamenlijk belangrijk zijn. Soms moet je in een goede samenwerking ook even slikken in het kader van het algemeen belang.

4. **Prioriteren en selectief keuzes maken.** Sommige raden kiezen er bewust voor samenwerkingen veel of juist minder aandacht te geven. Bijvoorbeeld door verbonden partijen te categoriseren naar 'sturing op hoofdlijnen' of naar 'verscherpt zicht'. De gemeenteraden van Dordrecht en Veenendaal zijn hier bijvoorbeeld al mee bezig.³⁾ Op basis van die keuze kunnen tijd en aandacht bewust geprioriteerd worden. Mogelijke aanknopingspunten voor die keuze is onderscheid tussen:
 - beleidsrijke en beleidsarme samenwerkingen
 - samenwerkingen met een groot dan wel beperkt financieel belang
 - samenwerkingen met nieuwe ontwikkelingen en samenwerkingen waarvoor geldt *business as usual*
 - grote en kleine samenwerkingsverbanden qua schaal (belang versus mate van invloed).
5. **Het onderling verdelen van aandacht.** Sommige raden kiezen ervoor om (al dan niet binnen een commissie) samenwerkingen te 'verdelen' tussen raadsleden. Raadsleden letten dan 'namens de anderen' specifiek op een samenwerking en agenderen onderwerpen wanneer die voor de raad als geheel van belang zijn. Op die manier kost het raadsleden minder tijd om inhoudelijk goed op de hoogte te zijn. Voorwaarde is dat binnen de raad sprake is van onderling vertrouwen. De apolitieke zaken kunnen aan de gespecialiseerde raadsleden of commissie worden gelaten (bewaken deadlines, sturing op uniforme informatievoorziening e.d.), terwijl de politieke keuzes en debatten op de gebruikelijke wijze plaatsvinden in de plenaire raad.⁴⁾

2) De gemeenteraad van Houten heeft hiertoe recentelijk een eerste stap gezet met zijn nieuwe nota (*ProActief in de regio*).

3) Er wordt gewerkt met drie pakketten: basispakket (informerende raad via reguliere P&C-cyclus), pluspakket (basispakket + bestuursrapportages en periodieke bespreking in de raad; overlegfrequentie is hoger) en pluspluspakket (pluspakket + nog intensievere overlegfrequentie).

4) De gemeenteraad van Hilversum en Houten hebben bijvoorbeeld een (raads) commissie verbonden partijen. De gemeenteraad van Haarlem kende eerder ook een dergelijke commissie, maar die is weer opgeheven omdat de toegevoegde waarde te weinig zichtbaar was.

VELD TWEE Organisatie van het gesprek tussen raad en college en informatievoorziening

Het gesprek tussen raad en college kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Een deel van de gemeenten kiest ervoor een specifieke commissie in te stellen die zich richt op regionale aangelegenheden.⁵⁾ Het gesprek over samenwerkingen speelt zich dan voornamelijk in die commissie af. Het is echter ook mogelijk om integraal met de gehele raad over samenwerking te spreken. Een combinatie is eveneens mogelijk.

Een deel van de Nederlandse raadsleden stelt dat samenwerkingen vooral ad hoc (bijvoorbeeld in het geval van een incident) aan de orde komen, waardoor een gestructureerd overzicht over de stand van zaken ontbreekt. Dat werkt facetbestuur in de hand: integrale afwegingen worden dan vaak niet of nauwelijks gemaakt. Ook vinden sommige raadsleden het lastig om afspraken met de portefeuillehouder op te volgen, omdat er veel tijd zit tussen de gesprekken. In het algemeen is in het hele land een behoefte zichtbaar om meer gestructureerd over samenwerkingen te spreken.

We zien de volgende mogelijkheden om de verhouding tussen raad en college op het gebied van samenwerking te optimaliseren:

1. **Instellen van een structureel kaderstellend en controlerend debat.** Sommige raadsleden zien samenwerking als een wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke praktijk, maar vinden het lastig om gestructureerd aan kaderstelling en controle te werken. Het kan dan helpen om gestructureerd één of twee keer per jaar met de gehele raad en het gehele college over (een deel van) de samenwerkingen te spreken.⁶⁾ Het is daarbij goed mogelijk om de reguliere cyclus te volgen. Dit betekent:
 - een kaderstellend debat voorafgaand aan de begrotingen
 - een controlerend gesprek na de jaarrekeningen.
2. **Benutten van de raadscommissie(s) voor een structurele dialoog.** Sommige gemeenteraden hebben goede ervaringen met de werking van een raadscommissie op het gebied van samenwerking. In deze commissies kan periodiek met de portefeuillehouders gesproken worden over wat er in de besturen van de samenwerkingen gebeurt en over ont-

wikkelingen in andere gemeenten. Deze raadscommissie kan fungeren als antenne voor de gehele raad. De commissieleden maken in dat geval de afweging wanneer een onderwerp met de raad als geheel besproken moet worden. Ook kan in deze commissie kennis gebundeld worden.

3. **Articuleren van de informatiebehoefte en professionaliseren van de informatievoorziening.** Verschillende gemeenten werken aan professionalisering van de informatievoorziening. Dat is in praktijk nodig. Er worden vaak te dikke stukken geproduceerd, waarin politieke vragen niet aan de orde komen. Een goed voorbeeld is soms in het sociaal domein te zien. Uitstroomcijfers zijn belangrijk, maar iedereen vindt dat de uitstroom omhoog moet. Relevante politieke vragen zijn hoe samenwerking tussen sociale organisatie en economische zaken eruit ziet. Of over welke doelgroepbenadering gekozen wordt. Daar is dus ook informatie op nodig, maar die mist soms. Wij noemen dit *oorzakelijke informatie*. Daarbij helpt het als de raad duidelijk zijn informatiebehoefte uitsprekt. Al dan niet met expertmatige hulp kan je prima die politieke vragen formuleren. Een vast format voor opleggers bij stukken helpt om informatie behapbaar te houden. Hierin kunnen bijvoorbeeld in maximaal drie pagina de volgende elementen aan de orde komen:
 - Bestaansrecht samenwerkingsverband (wat is het nut ervan?).
 - Doelstellingen van het samenwerkingsverband (wat wil je bereiken?).
 - Behaalde en beoogde resultaten in termen van effectiviteit, efficiëntie en draagvlak.
 - Oorzaken voor het al dan niet behalen van de doelstellingen.
 - Risico-inschatting voor de komende periode.
4. **Gezamenlijk optrekken met de organisatie bij het verder optimaliseren van het gesprek tussen raad en college.** Het is weinig zinvol om samenwerkingsverbanden onrealistische kaders mee te even. Daarom is het verstandig om bij het formuleren van wensen en verwachtingen rekening te houden met wat de ambtelijke organisatie kan leveren. Voeling met de organisatie is dus nodig. Ook kan het helpen om in onderling gesprek stapsgewijs de agenda en de informatieproducten verder te verbeteren. Dit kan dan afgestemd worden met college en gemeentesecretaris.

5) Zie de eerdergenoemde commissies van Hilversum en Houten. De gemeenteraad van Neder-Betuwe kent sinds 2016 een commissie regionale samenwerking. Ook de gemeenteraad van Bergen (NH) kent een dergelijke commissie voor de BUCH-samenwerking.

6) De gemeenteraad van Houten gaat hiermee experimenteren, gelet op hun nota *(Pro)Actief in de regio*. Zij gaan jaarlijks een debat houden over de samenwerkingsverbanden.

VELD DRIE Verbinding tussen de raden van samenwerkende gemeenten

Het besef neemt toe dat regionale afstemming tussen (fracties binnen) raden zinvol is bij regionale samenwerking. Verschillende publicaties wijzen op het belang van het afstemmen van opvattingen van moties, en van het gelijktrekken van vergaderdata. In sommige regio's is deze verbinding de afgelopen periode ook daadwerkelijk toegenomen. Tegelijkertijd is dit zeker nog niet de gewoonte in Nederland. Bovendien kost de organisatie van deze verbinding extra tijd en moeite.

We zien de volgende mogelijkheden voor versterking van de verbinding tussen raden:

1. *Verder in positie brengen van de griffies.*⁷⁾

In verschillende gemeenten wordt via de griffies verbinding gezocht. Dat kan bijvoorbeeld door:

- als griffies gezamenlijk verbonden partijen en colleges te verzoeken bijeenkomsten een jaar vooruit te plannen
- vergaderagenda's gelijk te trekken, zodat moties (ongeveer) op een gelijk moment besproken worden.
- informatie en notulen te delen
- elkaar in te lichten bij politieke ontwikkelingen.

2. *Verder optimaliseren van het gesprek tussen partijen.*

Er zijn partijen die in de regio moties en opvattingen onderling afstemmen. Dat kan goed werken om overzicht te houden en politieke slagkracht te ontwikkelen. soms is echter de ervaring dat hierdoor een verschil tussen (de informatiepositie van) partijen ontstaat.

3. *Bijeenkomen van gehele raden.* Sommige raden organiseren gezamenlijke bijeenkomsten. Enkele regio's (zoals West-Friesland) deden dit bijvoorbeeld rond de decentralisaties.

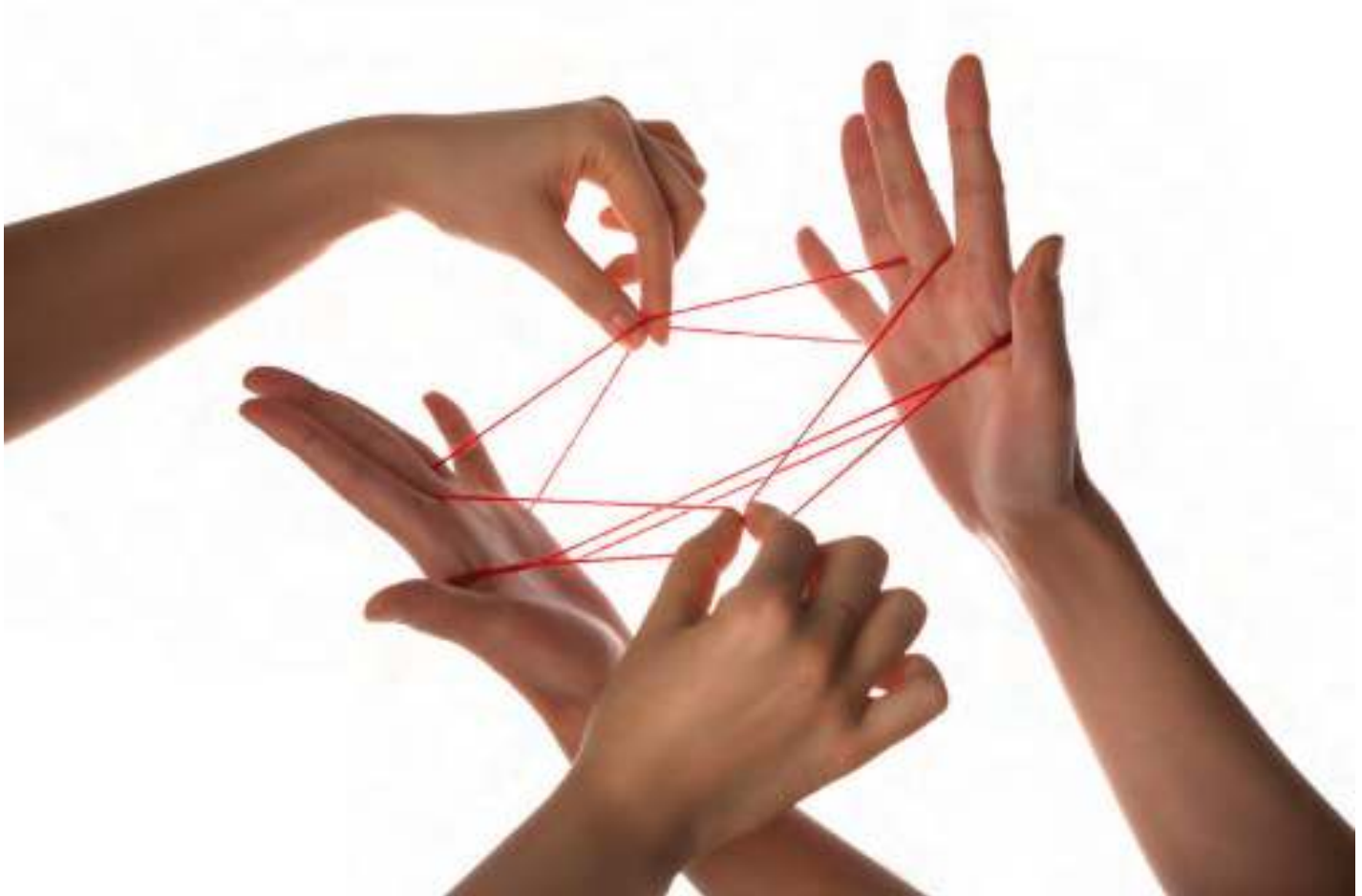
4. *Als gemeenteraden een gezamenlijke commissie instellen, die voor meer regionale slagkracht zorgt.*⁸⁾ Vanuit het beginsel dat democratische legitimatie altijd van meerdere raden afkomstig is én dat samenwerking tijd kost en kennis vereist, kan het helpen om de krachten in een regionale afstemmingscommissie te bundelen, met een vertegenwoordiging vanuit alle raden. Bijvoorbeeld door structureel drie tot vijf keer per jaar een bijeenkomst te organiseren. Klein beginnen is daarbij een succesfactor.

Zo'n commissie kan bijvoorbeeld het volgende doen (afhankelijk van de wens van de betrokken raden):

- Een informeel orgaan vormen waarin vertegenwoordigers van de raden met elkaar acties afstemmen waar de afzonderlijke raden verantwoordelijk voor zijn.
- Ervoor zorgen dat alle raden (via hun colleges) van het lid in het algemeen bestuur verlangen dat er scherpe doelstellingen komen op inhoud, financiën en legitimiteit/draagvlak.
- Ervoor zorgen dat de voortgang op de doelstellingen bij de respectievelijke taken vertaald wordt in een gerichte informatiebehoefte van de raden.
- Sturen op de presentatie van informatie in een overzichtelijke vorm met een gestandaardiseerde oplegger waaruit duidelijk voortgang en risico's blijken.
- Afstemmen (via de griffies) welke instrumenten de raden willen gebruiken en zoeken naar de gedeelde noemer in de moties. Via de commissie wordt erop gestuurd dat de raden waar het kan dezelfde moties en dergelijke indienen.
- Organiseren van een bijeenkomst (ten minste één keer per jaar) voor alle voltallige raden.

7) In de Kop van Noord-Holland en West-Friesland zijn de griffiers ver gevorderd met structurele grip op samenwerking.

8) In de kop van Drenthe wordt dit thans onderzocht. In het kader van de MGR Rijk van Nijmegen is reeds een agendacommissie van deze strekking gevormd.



Conclusie over slim organiseren en handelen in de praktijk

Naar onze overtuiging liggen de mogelijkheden voor meer grip vooral in de mate waarin de raden en hun raadsleden zich praktisch organiseren. Op de mogelijkheden die het formele kader biedt. Dit zijn voldoende mogelijkheden om een flinke stap voorwaarts te maken.

Redeneren vanuit doelstellingen is cruciaal voor goede informatiebehoefte, controle en kaderstelling. Gemeenten werken immers niet samen om de samenwerking, maar om de meerwaarde die de samenwerking oplevert ten opzichte van het zelf uitvoeren van taken. De meeste raden willen sturen op de vraag of samenwerking bijdraagt aan effectievere, goedkopere en meer legitieme/gedragen oplossingen. Dat moet doorwerken in de informatievrage.

In dit essay hebben we drie belangrijke velden besproken waarop sturing en beheersing versterkt kan worden. De aangedragen mogelijkheden hiervoor zorgen bij de raden wel voor een extra tijdsinvestering. Het is zodoende aan de raad zelf om af te wegen welke extra inzet opweegt tegen grip op vaak belangrijke en financieel omvangrijke taken die ermee gewonnen wordt. Maar het moge duidelijk zijn dat wij als auteurs denken dat het verstandig is om (een aantal van) deze stappen te zetten.

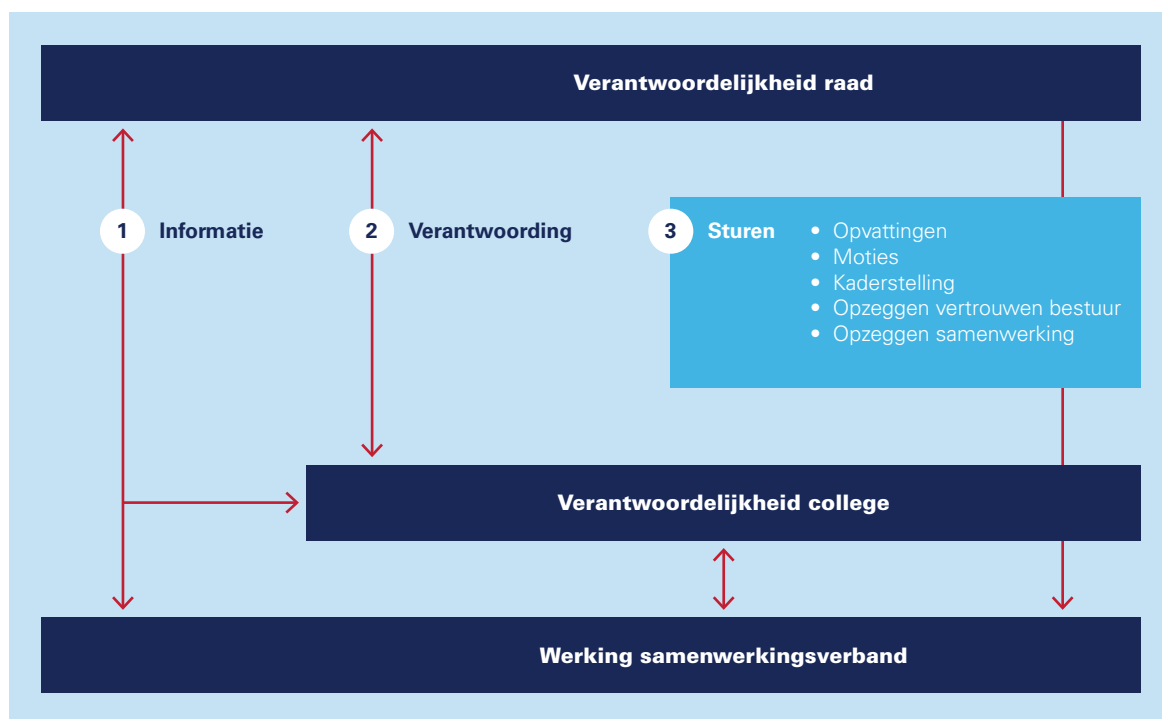


Bijlage: praktische instrumenten

De praktische instrumenten van de raad zijn onder te verdelen in instrumenten met betrekking tot:

- informatie
- verantwoording
- sturing.

Er zit een zekere escalatieladder in deze driedeling besloten. De verschillende instrumenten worden in deze bijlage kort weergegeven. In de handreiking *Grip op samenwerking* is een uitgebreide beschrijving per instrument te vinden. Het proces van het beoordelen van en bijsturen op samenwerking is als volgt weer te geven:



Instrumenten met betrekking tot informatie

Voor een raad is informatie het allerbelangrijkste. Zonder de noodzakelijke informatie kan de gemeenteraad zijn rol niet adequaat invullen. Daarbij gaat het zowel om structurele informatie (jaarverslagen, rapportages) als om incidentele informatie (wanneer er iets bijzonders gebeurt). Individuele raadsleden hebben informatierechten, terwijl het college en zijn leden informatieplichten hebben. Ook het bestuur van een openbaar lichaam heeft informatieplichten jegens raden (en colleges).

Structurele informatievoorziening

Hierna volgen de manieren waarop de raad volgens de wet op de hoogte gehouden dient te worden van het functioneren van verbonden partijen. In de gemeenschappelijke regeling of anderszins staat het de deelnemers uiteraard vrij nadere afspraken te maken over andere vormen van structurele informatievoorziening.

- **Kadernota samenwerkingsverband.** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam moet jaarlijks een kadernota aan de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst.
- **Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband.** De jaarrekening van het openbaar lichaam geeft inzicht in het verloop van het afgelopen jaar. Voor 15 april moet alvast een voorlopige jaarrekening worden toegestuurd aan de raden.
- **Ontwerpbegroting samenwerkingsverband.** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam moet de ontwerpbegroting aan de raden sturen alvorens deze wordt vastgesteld.
- **Jaarverslag samenwerkingsverband.** De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd bij het samenwerkingsverband. Deze jaarrekening dient te worden toegezonden aan de raden.
- **Jaarverslag gemeente.** Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.
- **Raadscommissie verbonden partijen.** De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van een verbonden partij, in het bijzonder op verbonden partijen in den brede.

Naast de structurele informatievoorziening kan de raad ook behoefte hebben aan incidentele informatie, simpelweg vanwege een onvoorziene gebeurtenis of omdat nadere informatie wenselijk is. De raad heeft verschillende instrumenten om aan die informatie te komen. Ook hierbij geldt dat nadere afspraken gemaakt kunnen worden over de wijze van presentatie van die informatie. We onderscheiden de volgende instrumenten:

Instrumenten voor incidentele informatievoorziening

- **Informatierecht ten aanzien van college.** Raden kunnen colleges alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens het college wordt besloten.
- **Informatierecht ten aanzien van eigen lid algemeen bestuur.** Een lid van het algemeen bestuur moet de raad alle inlichtingen geven die door één of meer leden van de raad gevraagd worden.
- **Informatierecht ten aanzien van algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter.** Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter) moet de raden alle door één of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen.
- **Rekenkamer(funcctie).** De raad kan de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam.
- **Onderzoekscommissie.** De raad kan een commissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is dat de onderzoekscommissie geen onderzoek mag doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.

Instrumenten met betrekking tot verantwoording

De instrumenten met betrekking tot verantwoording komen na de informatie-inwinning.

Het gaat hier deels om beoordeling van de informatie, maar ook om het verder duiden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn, anders gezegd: verantwoording hoeft niet plaats te vinden als de informatie daartoe geen aanleiding geeft. Hierna volgt een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden. Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, heeft de raad twee mogelijkheden om personen of organen tot verantwoording te roepen:

- **Verantwoording vragen aan lid algemeen bestuur.** De raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgene dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan.
- **Verantwoording vragen aan college(leden).** De raad kan ook het college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop gedelegeerde of gemandateerde collegebevoegdheden zijn uitgeoefend en de wijze waarop het college hierop toezicht heeft gehouden.

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

Bij collegeregelingen heeft de raad eveneens twee opties:

Verantwoording vragen aan college(leden). Het college is hier volledig verantwoordelijk voor de participatie in de gemeenschappelijke regeling. Het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de gemeenschappelijke regeling en voor de wijze waarop het lid van het algemeen bestuur heeft gehandeld. Het college is niet verantwoordelijk voor hetgeen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter hebben gedaan.

Verantwoording vragen lid algemeen bestuur. De raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgene dit lid zelf heeft gedaan. Dit doorkruist wel de collegiale verantwoordelijkheid van het college, indien het college niet eerst zelf een standpunt heeft mogen bepalen.

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

Instrumenten met betrekking tot sturing

De stap van bijsturing volgt op die van verantwoording. Indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft, kan de raad zijn mogelijkheden voor bijsturing inzetten. Als eindverantwoordelijke binnen de gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente.

De raad heeft daartoe de gebruikelijke (niet overgedragen) *verordenende bevoegdheden* maar ook het *budgetrecht*. Met deze twee instrumenten kan de gemeenteraad sturen op inhoud/beleid en financiën. Deze kaders dienen als richtlijn voor het college van burgemeester en wethouders en indirect voor het samenwerkingsverband. De kaders bieden ook de grondslag voor de raad om later te kunnen controleren en al dan niet te interveniëren.

Belangrijk om hierbij aan te stippen is dat deze kaderstelling niet alleen afkomstig is van de eigen raad, maar van alle raden tezamen. Als de kaders teveel uiteen gaan lopen, wordt het voor een samenwerkingsverband moeilijk om taken uit te voeren, zeker op een efficiënte en doelmatige wijze. Idealiter houdt de raad dus rekening met de wensen van andere betrokken vertegenwoordigende organen. Voor het bijsturen van de samenwerking heeft de raad de volgende formele instrumenten:

- **Zienswijzenprocedure.** Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad de zienswijzen afstemt met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken.
- **Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen).** In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
- **Moties.** Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.
- **Verordenende bevoegdheid.** De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid is overgedragen).
- **Beleidsregels.** De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college van burgemeester en wethouders kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd, kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. De beleidsregels zijn bindend voor het samenwerkingsverband. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.
- **Ontslagrecht ten aanzien van lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan.** Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan. Dan kan hij niet meer de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, maar wel in zijn huidige functie (bijvoorbeeld wethouder of raadslid) blijven.
- **Ontslagrecht ten aanzien van wethouder.** Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Dan kan hij ook niet meer de gemeente in een samenwerkingsverband vertegenwoordigen. Voor de burgemeester geldt dit niet.
- **Wijziging van de gemeenschappelijke regeling.** Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.
- **Uittreding uit gemeenschappelijke regeling (of evt. opheffing):** De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het te gortig wordt

Over de auteurs

Over de auteurs

Roeland Stolk is bij Berenschot manager van de groep *Samenwerking en publieke innovatie*. Hij is auteur van *Grip op regionale samenwerking*, *De toekomst van de lokale democratie* en *Naar een datagedreven gemeente*. Roeland werkt als procesbegeleider en als interim-manager aan de totstandkoming van samenwerkingen.

Rob de Greef is partner bij Proof-adviseurs en is gespecialiseerd in bestuurlijk organisatierecht, in het bijzonder de Wet gemeenschappelijke regelingen en daarbij behorende governance-aspecten. Hij is auteur van *Grip op regionale samenwerking* en was eerder auteur van de handreiking *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Hij publiceert veelvuldig over intergemeentelijke samenwerking, waaronder ook een artikelsgewijs commentaar op de Wet gemeenschappelijke regelingen en schrijft een proefschrift over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Rob is tevens docent/onderzoeker aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Laurens Vellekoop heeft een achtergrond in het Staats- en bestuursrecht en Strafrecht. Binnen Berenschot houdt hij zich bezig met het ontwerpen, bouwen en beschouwen van regionale samenwerking. Daarnaast is Laurens specialist op het gebied van integriteit en auteur van de handreiking *Integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen*. Hij screent kandidaat bestuurders, verricht integriteitsonderzoek, geeft training en adviseert bestuur en organisatie over versterking van hun integriteitsinfrastructuur.

Berenschot

