

DE RAAD IN DE REGIO EN DE REGIO IN DE RAAD



In mijn essay 'Het lege midden' wees ik op de snel groeiende bestuurslaag tussen gemeenten en provincies en de gevolgen daarvan voor de positie van de raad en voor de rolinvulling door de raadsleden.¹⁾ 'Middenbestuur in niemandsland' noemde ik deze bestuurslaag. Verwees gebied tussen gemeenten en provincies. Waar de doorzettingmacht doorgaans een stuk beter functioneert dan de democratisch gelegitimeerde tegenkracht. Te vaak is het terra incognita voor raadsleden. En onbekend maakt onbemind. Begrijpelijk, maar onwenselijk. Er gaat immers steeds meer geld om in regionale samenwerkingsverbanden. Sturing en controle moeten dus op orde zijn. Onwenselijk ook omdat raadsleden kansen laten liggen om maatschappelijke opgaven aan te pakken, juist - en steeds meer - in regionaal verband. Daarom is het nodig 'de raad in de regio' te krijgen. Dat is belangrijker dan 'de regio goed in de raad' te krijgen. Dit essay verkent een aantal kansen om de raad beter in positie te brengen in de regio.

KLAAGZANG

Meer dan de helft van de raadsleden (57%) vindt dat het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormt voor de lokale democratie, aldus recent onderzoek in opdracht van raadslid.nu²⁾. 35 % van de geënquêteerden geeft bovendien aan van mening te zijn dat door de regionale samenwerking de gemeenteraad minder belangrijk is geworden. En 56% van de raadsleden is ontevreden over de mogelijkheden om regionale besluitvorming te beïnvloeden. Die constatering gingen overigens samen met een breed gedeelde erkenning dat het uitvoeren van taken door

gemeenten in gemeenschappelijke regelingen onvermijdelijk is. Raadsleden zijn, zo leert het onderzoek, permanent ontevreden over hun eigen positie en mogelijkheden tot beïnvloeding van gemeenschappelijke regelingen.

Wat voor Kamerleden en de Europese en internationale samenwerkingsverbanden waar Nederland deel van uitmaakt geldt, gaat ook op voor raadsleden en de regio: de aandacht die er naar uit gaat staat niet in verhouding met de macht die er is geconcentreerd. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken merkte in dit verband het

1) Het essay 'Het lege midden' vind je hier: pruimpraat.nl/het-lege-midden

2) 'Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling', in te zien via www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/eindrapport_regionale_samenwerking_landelijk_raadsledenonderzoek_.pdf



volgende op: 'zolang Europa door de Nederlandse politiek niet als integraal onderdeel van het nationale bestuur wordt beschouwd en de Europese boodschap met te weinig kennis van zaken, overtuiging en passie gebracht wordt, merkt de burger dat en oogst de politiek wat zij zaaide: laatdunkendheid'.³⁾

De parallel is evident. Zolang raadsleden de regio niet erkennen als integraal onderdeel van gemeentepolitiek en gemeentebestuur, zolang zij de regio en de regionale gemeenschap niet agenderen en activeren, zal de regio verweesd blijven. Een voortdurende klaagzang over gebrek aan grip en het ontbreken van democratische legitimiteit versterkt de laatdunkendheid waarmee regionale samenwerking wordt begroet.

FOCUS OP GEMEENTE EN GEMEENTEHUIS

Raadsleden besteden (gemiddeld) 15,9 uur per week aan het raadswerk. En ze krijgen steeds meer te doen. Dus moeten er keuzes worden gemaakt, aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) in de publicatie '15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie'.⁴⁾ Raadsleden 'moeten' immers steeds meer tijd besteden aan de dialoog met de samenleving. Ze 'moeten' op een slimme manier gebruik maken van alle mogelijke beschikbare (open)data.

Diezelfde Rob vraagt tegelijk (extra) inspanningen van gemeenteraden ten aanzien van de regio en het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. En hoewel de Rob oplossingen aanraagt om de inspanningen van raden en raadsleden in de regio zeer efficiënt in te vullen, tellen de adviezen en geboden ('raadsleden gij zult meer') op tot een fors grotere tijdsinvestering van raadsleden dan mogelijk is binnen die 15,9 uur. Maar er is niet meer tijd beschikbaar (en meer tijd besteden is

aan het raadswerk is sowieso niet wenselijk). Wat moeten raadsleden dus minder gaan doen? Die vraag wordt steeds urgenter. Hoe lang kun je doorgaan met bezuinigen op het lezen van de stukken? Terwijl die stukkenstroom nog altijd aanzwelt, niet in de laatste plaats omdat regio's raden overvoeren in hun streven transparant te zijn en gemeenteraden dus overal in 'meenemen'.

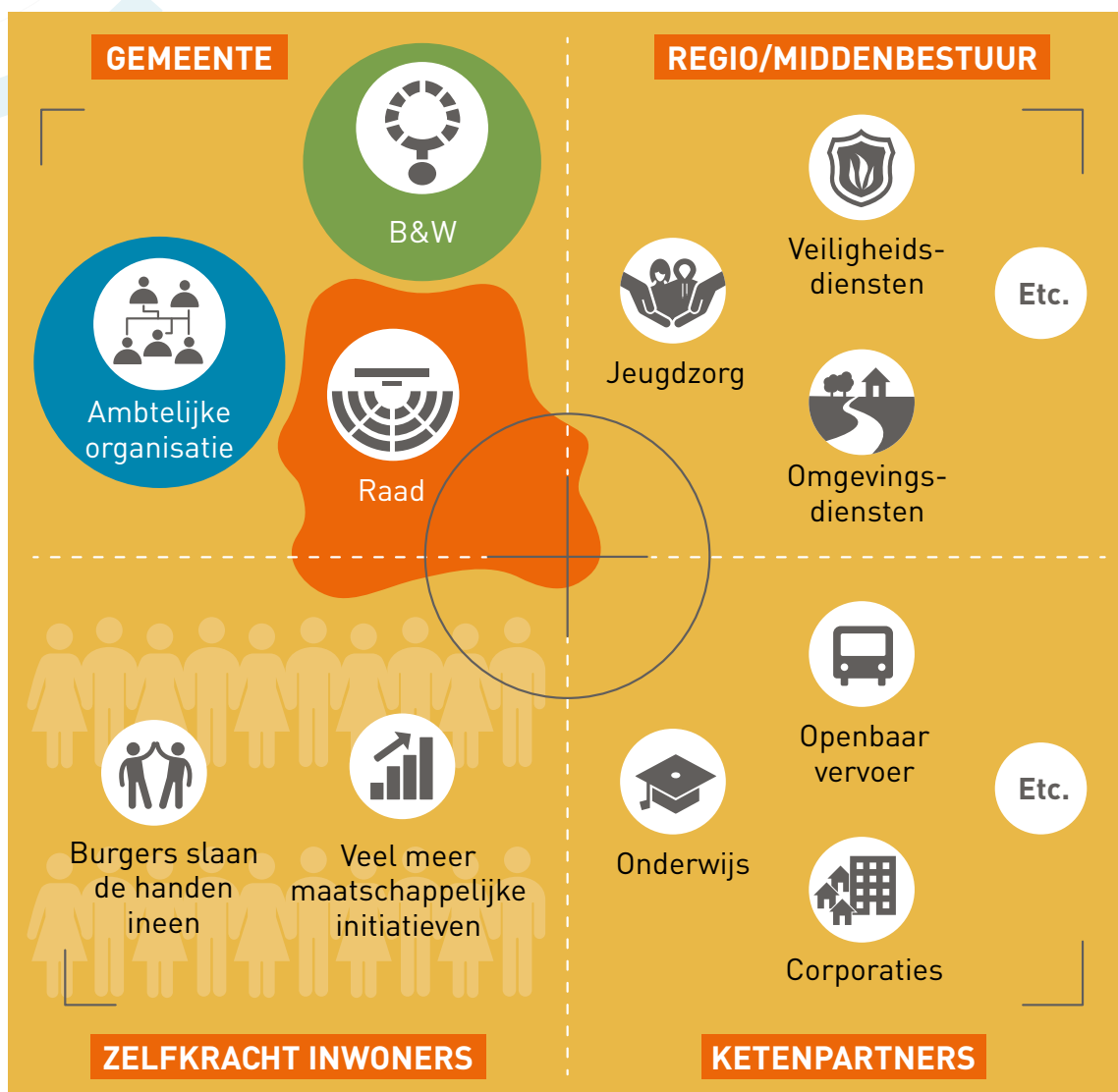
Wat ik wil zeggen is dit: de beperkte tijd waar raadsleden over (kunnen) beschikken dwingt al tot scherpe keuzes. Het is niet verwonderlijk dat binnen de beschikbare uren de aandacht uitgaat naar hetgeen binnen de gemeentegrenzen gebeurt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat 36 procent van de raadsleden aangeeft doorgaans geen tijd te hebben om zich te verdiepen in gemeenschappelijke regelingen.⁵⁾ Bovendien blijkt in de praktijk het gemeentehuis een gulzige minnares (of minnaar). De agenda van het college bindt de raadsleden aan het stadhuis. Politiek is voor een niet onbelangrijk deel 'proces en procedure', en dat kost tijd. Veel tijd, want er is nogal vaak gedoe over het proces, niet in de laatste plaats omdat proces en procedures 'politiek' worden gemaakt of 'politiek' worden benut dan wel misbruikt. Het hoort erbij, al mag het van mij heel wat onsjes minder.

In deze afbeelding van het lege midden - zie volgende pagina - zie ik raadsleden dan ook vooral in de linker kolom bewegen, binnen de muren van het gemeentehuis en binnen de grenzen van de eigen gemeente. Logisch, ja, want raadsleden worden geacht zichtbaar te zijn, resultaten te boeken en te scoren in de media. De aandacht opeisen met een klacht tegen wanbestuur of falende bureaucratie, wordt beloond. Anders gezegd: in de regio win je geen verkiezingen. Die win je door spreekbuis te zijn van inwoners die

3) 'Nederland en het Europese parlement. Investeren in nieuwe verhoudingen' (AIV, 2012), pagina 20.

4) Het rapport vind je hier: www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2016/04/21/advies-159-uur

5) 'Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling, in te zien via www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/eindrapport_regionale_samenwerking_landelijk_raadsledenonderzoek_.pdf



klagen over slechte bruggen en falend bestuur. In de regio wonen geen kiezers. De regio kent geen snelle successen. De regio wordt gekenmerkt door traag verschuivende panelen. Betekenisvol, maar politiek (en electoraal dus) niet belangrijk geacht door veel raadsleden. Dat moet veranderen. De raad 'moet' de regio in! Voordat ik dit gebod uitwerk, een aantal opmerkingen over de behandeling van de regio en regionale samenwerkingsverbanden in de raad. Want in het eigen huis, in de raadszaal, kan de gemeenteraad de eerste stappen zetten op weg naar een sterkere positie in de regio.

DE REGIO IN DE RAAD

Eerst over 'de regio in de raad'. Er is een wereld te winnen als het gaat om de wijze waarop de raad de regio behandelt in de reguliere vergadercyclus. Veel (rekenkamer- en advies)rapporten over de raad en de regio, leren dat het de raad niet aan instrumenten ontbreekt. Het probleem is dan ook niet de inhoud van de instrumentenkoffer. Het probleem is dat de beschikbare instrumenten maar mondjesmaat worden ingezet. Al die rapporten roepen gemeenteraden op tot een actieve houding. Grip op de regio begint met aandacht voor de regio. Zo simpel is het.



Tekenend voor het gebrek aan aandacht, is het gebrek aan inzicht van veel raadsleden in de regio en de regionale samenwerkingsverbanden. Hoeveel geld geeft de gemeente uit aan of via de samenwerkingsverbanden? Hoe groot is het percentage van de gemeentelijke begroting dat via of door samenwerkingsverbanden wordt besteed? Veel raadsleden lepelen de antwoorden niet zomaar op. Dat hoeft niet te verbazen, als we weten dat veel gemeenten niet beschikken over actuele, laat staan accurate inzichten over de samenwerkingsverbanden.

Voor de gemeenteraad is de paragraaf verbonden partijen in de begroting een belangrijk instrument voor zicht op regionale samenwerking. Daar hoort inzicht bij in de financiële bijdragen en bijbehorende risico's. De vraag is echter in hoeverre deze paragraaf verbonden partijen voor de gemeenteraad een adequaat beeld schetst van de omvang van regionale samenwerking. Ik neem de begroting voor 2018 van de gemeente Almere als voorbeeld. Alle bijdragen aan verbonden partijen tellen bij elkaar op tot 3 procent van het begrotingstotaal. Dit percentage staat in schril contrast tot de berekeningen van het COELO en het CBS met betrekking tot de uitgaven van gemeenten via regionale samenwerking. Het COELO berekende dat in de periode 2005-2013 de gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden van 1,8 naar bijna 8 miljard euro per jaar is gestegen.⁶⁾ Het CBS berekende dat in 2015 10 miljard euro van het totale gemeentebudget van 58 miljard euro via samenwerkingsverbanden verloopt.⁷⁾ Dat zou betekenen dat een gemeente gemiddeld 17 procent van de begroting via samenwerkingsverbanden uitgeeft. Dus: of Almere besteedt fors minder geld via regionale samenwerking dan andere gemeenten, of de gemeenteraad heeft op basis van de paragraaf verbonden partijen onvol-

ledig inzicht in de uitgaven van de gemeente via regionale samenwerking?

Dat inzicht is echter wel nodig. Niet in de laatste plaats om prioritering en focus aan te kunnen brengen. Een raad moet (willen) sturen en toezicht (willen) houden op die samenwerkingsverbanden die politiek gezien het meest relevant zijn. Dat kan zijn omdat de (financiële) risico's daar aanzienlijk zijn. Het kan zijn omdat in het betreffende samenwerkingsverband beleid wordt voorbereid dan wel beleid wordt geharmoniseerd, wat in de praktijk niet zelden neer komt op (nieuw) beleid maken. Vaak gaat het samen: aanzienlijke risico's vertonen een hoge correlatie met een grote mate van beleidsinvloed vanuit het samenwerkingsverband.

Venlo geeft het goede voorbeeld als het gaat om aandacht en inzicht.⁸⁾ De Venlose raad beschikt over een dynamisch dashboard dat een goed onderbouwd inzicht biedt in de voor de raad meest relevant geachte samenwerkingsverbanden. Voorzien van een onderbouwing, op basis van onder meer een inschatting van de risico's en de getroffen beheersmaatregelen. Voorzien ook van inzicht in de governance-structuur. Daarmee is de raad natuurlijk nog niet geactiveerd, maar wel zeer geholpen. Hij kan namelijk om te beginnen focus aanbrengen en heel gericht tijd vrij maken voor de behandeling van een beperkt aantal welbepaalde regionale samenwerkingsverbanden.

Tweede belangrijke reden om te zorgen voor een actueel en accuraat inzicht is gelegen in het belang om samenwerkingsverbanden vanuit een duidelijke visie op regionale samenwerking te kunnen bespreken. Veel raadsleden die geen grip ervaren spreken over 'die spaghetti aan samenwerkingsverbanden'. Een kluwen, zonder logische

6) www.coelo.nl/images/artikelen/Gemeentelijke_samenwerking_verlaagt Uitgaven_meestal_niet_ESB.pdf

7) www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/10-miljard-naar-samenwerkingsverbanden-gemeenten

8) venlo.dashboardsamenwerking.nl/Dashboard



ordering. Waarom werken we samen met die 6 gemeenten in een sociale dienst en waarom met 6 andere gemeenten bij de sociale werkvoorziening? Er moet niet enkel zicht zijn op de delen, maar ook op het geheel. Ook die kluwen moet onderwerp van gesprek zijn in de gemeenteraad. Vanuit welke motivatie en doelstelling werken we samen? Staan die nog overeind? Vanuit welke strategische visie werken we? Wat zijn de consequenties van deze visie voor bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden? Voor welke maatschappelijke

opgaven staan we en wat is de beste aanpak? Regionaal, of juist niet? Met welke regionale partners dan, en in welke vorm dan? Dit zijn bij uitstek politieke vragen. De antwoorden moeten komen van de gemeenteraad. Dat kan alleen als er inzicht is. Dan pas komt er grip.

Ik geef hieronder een aantal voor de hand liggende adviezen - zonder enige pretentie compleet te kunnen zijn - om te bevorderen dat de regio op een betere manier 'in de gemeenteraad komt'.

- Wees zelfbewust en dwing het college tot het opleveren van 1.) een accuraat en actueel inzicht in de afzonderlijke samenwerkingsverbanden en 2.) een actuele visie op samenwerking
- Investeer als raad in richtinggevende kaders voor het college: wat wil je weten en gepresenteerd krijgen, op welke wijze en wanneer (bijvoorbeeld: inrichting format raadsvoorstellen met verplichte paragraaf 'regio', stuur als raad op de wijze van presentatie in de P&C-documenten, stel (zowel naar vorm als inhoud) duidelijke eisen aan de stukken vanuit de samenwerkingsverbanden, etc.)
- Maak een aparte commissie 'regio' of een 'regiokamer' of welke vorm dan ook, maar in elk geval een vast moment op de raadsagenda om de samenwerking en samenwerkingsverbanden te bespreken. Betrek daarbij de ketenpartners die in de gemeente actief zijn. Zij werken bijna zonder uitzondering in regionale verbanden en nemen als het ware de regio mee de raad in. Intensievere contacten en afstemming met de stakeholders zorgen er welhaast als vanzelf voor dat raadsleden dossiers regionaal in plaats van lokaal gaan benaderen.

DE RAAD IN DE REGIO

Marcel Boogers heeft inzichtelijk gemaakt dat de regio verschillende gedaanten kent.⁹⁾ Gedaanten die elkaar veronderstellen en versterken. De drie gedaanten zijn: de regionale strategie, het regionaal bestuur en de regionale samenleving. De interactie - het elkaar versterken dus - is op de pagina hierna weergegeven.

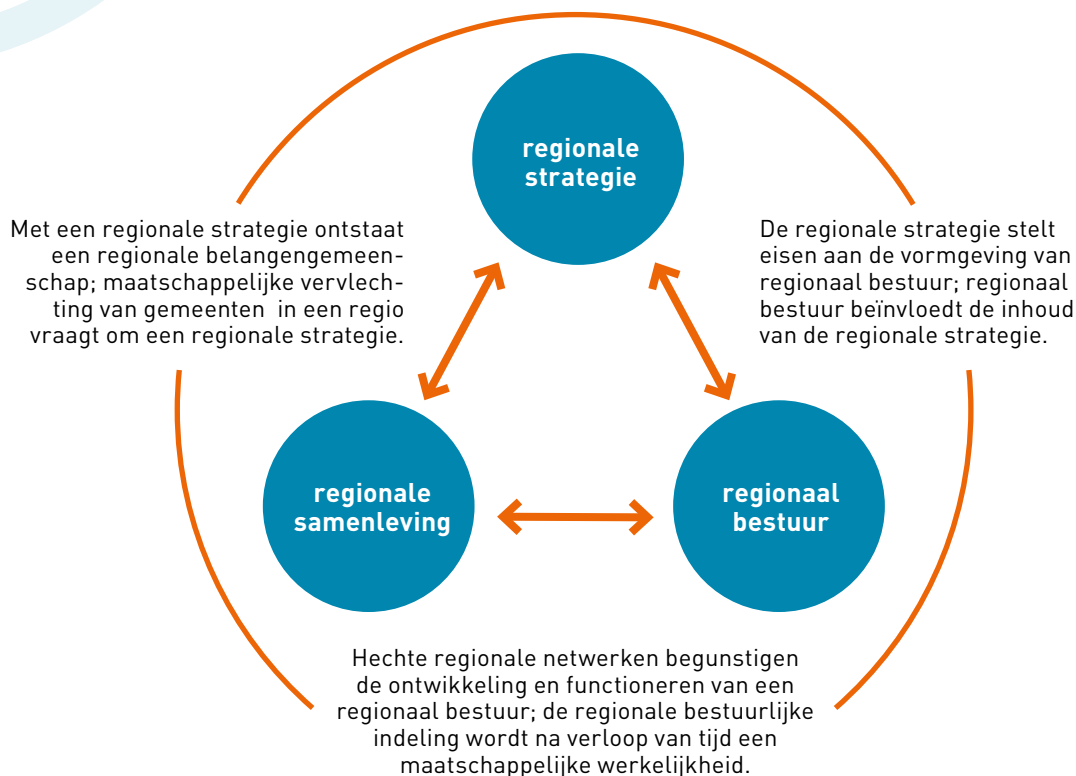
Dit brengt mij tot de kern van mijn betoog: de raad heeft een betekenisvolle rol te vervullen in de regio. Door opgaven op te halen en te agenderen,

samen met al die partners in de regio (bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke partijen, enzovoort). Door die opgaven een podium te geven (agenderen dus). Zodoende ontstaat er een regionaal debat. Zodoende krijgt de regionale gemeenschap gestalte. Zodoende krijgt het regionale bestuur richting. Bovendien ontstaan er zodoende checks and balances in de regio, omdat gemeenteraden en belanghebbenden in de regio zich gaan richten tot het bestuur, om het te beïnvloeden en te controleren.

⁹⁾ Marcel Boogers, 'Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert' (oratie, oktober 2013).



Wisselwerking tussen de regio als strategie, bestuur en samenleving



Dus juist door als gemeenteraden belang te hechten aan de regio en dat ook uit te dragen, krijgt de regio vorm en betekenis. Hierboven schreef ik dat je in de regio de verkiezingen niet wint. Nog niet, voeg ik daar aan toe. Gelukkig zijn er al wel politieke partijen die met het onderwerp 'de regio' de verkiezingen in gaan. Ik neem de regio Food Valley als voorbeeld. In deze regio vind je raadsleden die zich met trots raadslid van hun gemeente én van de regio Food Valley voelen. Neem het verkiezingsprogramma 2018-2022 van de VVD Renswoude: "Renswoude is een plattelandsgemeente, gelegen in de regio Food Valley, en daar zijn we trots op." Dit voorbeeld is betekenisvol omdat het illustreert dat de regio iets anders is dan een speelveld om lokale belangen te dienen. Het laat zien dat raadsleden een keuze hebben: je hoeft de laetdunkendheid niet te voeden door de regio te stereotyperen als een zwart gat waarin alle zeggenschap verdwijnt.

Dat vergt dus dat gemeenteraden aandacht hebben voor regionale kwesties. Dat zij bereid zijn op zoek te gaan regionale opgaven. Dat betekent niet alleen een oor bieden aan diegenen die klagen over de kwaliteit van de fietsenstallingen in de gemeente, maar ook een oor voor al diegenen die gemeenteoverschrijdend werken aan een energietransitie. Dit houdt dus ook in dat gemeenteraden in staat zijn om kwesties die in eerste instantie lokaal lijken, te regionaliseren. Denk daarbij aan thema's als duurzaamheid, leegstand van bedrijventerreinen en de woningbouwopgave.

Gemeenteraden kunnen door regionale opgaven te benoemen en door diverse partijen in de regio bij elkaar te brengen de regio versterken. Dat is bij uitstek positie pakken in het lege midden. Dat het kan leren de ervaringen uit de Leidse Regio. Daar hebben vijf gemeenten in 2016 meer dan honderd gebruikers en stakeholders van hun regio



gesproken over kansen, ambities en uitdagingen voor de Leidse Regio en ideeën opgehaald over koers en samenwerking in de regio. De groep gesprekspartners was heel divers. Er is gesproken met vertegenwoordigers van grote bedrijven als Schiphol en Heineken, met de universiteit van Leiden, vertegenwoordigers van de Rabobank, maar ook met tal van partners uit het maatschappelijk middenveld. Zoals de seniorenraad, de sportfederatie en een ondernemersvereniging. Uit deze gesprekken is wel gebleken dat de (regionale) samenleving prima in staat is om regionale opgaven te duiden. Maar die samenleving (die regionale gemeenschap) moet wel eerst gestalte krijgen. Daar ligt zeker niet de enige maar wel een van de eerste stappen die een gemeenteraad in de regio kan zetten. Gemeenteraden kunnen daarnaast regionale ontwikkelingen die door anderen worden geïnitieerd beleidsmatig stimuleren of zelfs mogelijk maken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Rob bepleit dat gemeenteraden zich concentreren op het vertalen van problemen en opgaven van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.

Het helpt om daarbij te kunnen beschikken over feiten en cijfers over de regio. De Regio Twente

beschikt over een eigen onderzoek- en statistiek-bureau (Kennispunt Twente). Dit bureau maakt trends en ontwikkelingen in de regio zichtbaar. Deze kennis wordt benut om de beleidsagenda van de regio Twente te versterken. De regio Twente reageert niet alleen op ontwikkelingen, maar stuurt daar ook op. Via het Kennispunt wordt ook de realisatie van gestelde opgaven gemonitord. In herhaal het nog maar eens: nog belangrijker dan de regio goed in de gemeenteraad te krijgen is het positioneren van de gemeenteraad in de regio. Door te verbinden, door opgaven op te halen, door een schakel te zijn en door een podium (een publieke ruimte) te bieden voor regionale vraagstukken en opgaven. Dat is de basis die nodig is te komen tot wat ik noem 'regionale samenwerking voor gevorderden'. En ja, ook dan zal er geklaagd worden door raadsleden. Er ontstaat dan immers een speelveld waar je de ene keer iets zult 'winnen' en de andere keer iets zult 'verliezen'. En zo hoort het in de politiek. Niet klagen over het feit dat je buiten spel staat, maar klagen over verlies dat je leidt op het veld.

Wederom zonder de pretentie compleet te zijn, geef ik voor de vuist weg een aantal kansen om ervoor te zorgen dat de raad beter in positie komt in de regio.

- Verbind je als raadslid met de stakeholders in je gemeente: zij werken aan regionale opgaven en zorgen ervoor dat je als raadslid minder lokaal gaat werken en denken. Met gunstige gevolgen voor zowel de lokale agenda (die minder lokaal wordt) en de regionale agenda (die vorm zal krijgen). Ofwel: dossiers die ten onrechte lokaal worden gehouden krijgen de reikwijdte die ze verdienen en regionale onderwerpen krijgen de aandacht die ze verdienen.
- Door partijen samen te brengen draag je als raad(slid) bij aan het tot stand komen van een regionale agenda. Raden kunnen bovendien bijdragen, door een podium te bieden, bijdragen een prioritering in de opgaven en zodoende sturing geven aan het regionaal bestuur.
- Door te verbinden draag je als raad(slid) bij aan een 'regionaal weefsel' dat invloed en controle kan uitoefenen op het regionaal bestuur. Want als er een regionale gemeenschap is, en er duidelijke opgaven zijn, dan kan en zal die gemeenschap een kritische tegenmacht vormen. Zo draagt de raad al verbindend bij aan meer legitimiteit van regionaal bestuur.



DE GRIFFIE

Wat vraagt dit alles van de griffie? Veel. Laat ik daar geen doekjes om winden. De Rob stelt in haar rapport 'wisselwerking' dat er 'een belangrijke rol [is] weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking'. En ook, ik citeer opnieuw uit het Rob-rapport: 'Wat moet en zal gaan veranderen is de houding van gemeenteraden. De Raad bepleit hiertoe een verandering van 'statisch' naar 'dynamisch'. Gemeenteraden moeten eigenaar worden van regionale besluitvormingsprocessen. Een belangrijke rol is weggelegd voor griffies'. Zowel het zorgdragen voor meer (op de raad) toegespitste informatie als het faciliteren van de verbindende rol in de samenleving, vraagt zeeën van tijd van griffie(r)s. Het vraagt naast capaciteit (uren) ook om bepaalde competenties. Namelijk om griffiemedewerkers die als vooruitgeschoven

posten investeren in regionale netwerken, die meer tijd buiten dan binnen het stadhuis of gemeentehuis doorbrengen. Want ook voor veel griffies geldt dat het stadhuis een gulzige minnares is (of minnaar). Ook griffies zullen regionaal moeten gaan werken én ook regionaal moeten gaan samenwerken, met griffies uit de buurgemeenten. Over deze 'griffie van de toekomst' meer in een volgend essay.

Ik besluit met een appel aan de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken. Die als voorzitter van de VNG Denktank in het door die denktank opgeleverde rapport 'Maatwerk' duidelijk heeft gemaakt dat gemeenteraden beter moeten worden ondersteund. Graag boter bij de vis nu de steller van dat advies de baas is op het ministerie dat voor die extra ondersteuning kan zorgen.¹⁰⁾ Het is een investering met dubbel rendement: sterkere regio's en sterkere gemeenteraden.

10) 'Maatwerk. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie' (Jaarbericht 2016; denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten), onder meer pagina 19 en 24.