



# Onderzoek naar het regionale samenwerkingsver- band De Drechtsteden

- samen beter je zelf zijn -

**Auteur : REJL Hagenaars**  
**Datum : augustus 2007**  
**Begeleider : Dr. T. Beukenholdt**  
**Opleiding : Bestuurskunde**  
**Studentnr : 295714**

# **Onderzoek naar het regionale samenwerkingsverband De Drechtsteden**

**- samen beter je zelf zijn -**

**Auteur : REJL Hagnaars  
Datum : augustus 2007  
Begeleider : Dr. T. Beukenholdt  
Opleiding : Bestuurskunde  
Studentnr : 295714**

# Voorwoord

---

Dordrecht, augustus 2007

Als bestuursadviseur bij de gemeente Papendrecht word ik vrijwel dagelijks geconfronteerd met 'regionalisering'. Papendrecht maakt met zes andere gemeenten deel uit van de regio Drechtsteden en het samenwerkingsverband in de vorm van een netwerkorganisatie zal in de toekomst alleen nog maar versterkt worden. Reden voor mij om te bestuderen hoe deze ontwikkelingen zijn verloop hebben gekregen en zullen gaan krijgen. Wat is de kracht van deze innovatieve vorm van intergemeentelijk samenwerken, waarbij de netwerkorganisatie de omliggende gemeenten sterker maakt? Vandaar de titel "samen beter je zelf zijn" van mijn scriptie die ter afronding van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam is geschreven.

Mijn dank gaat uit naar de burgemeesters, griffiers, regiocoördinatoren, medewerkers van bureau Drechtsteden en de geënquêteerde raadsleden van alle Drechtstedengemeenten. Zonder hun medewerking, door het accepteren van mijn uitnodiging voor de interviews en het invullen en terugsturen van de enquêtes, was het niet mogelijk geweest mijn onderzoek uit te voeren.

Speciale dank gaat uit naar de heer Rob de Rooij die als naaste collega en nestor van de afdeling beleidscoördinatie zich tegen mijn scriptie aan "bemoeid" heeft. Hij heeft mijn concepten aandachtig gelezen en van commentaar voorzien.

Tevens wil ik mijn scriptiebegeleidster mevrouw dr. Tilly Beukenholdt bedanken voor haar kritische en scherpe analytische blik op mijn concepten. Voor de gegeven adviezen ben ik haar zeer erkentelijk en zou deze scriptie nooit in deze vorm tot stand zijn gekomen.

Het schrijven van een scriptie is een langdurig proces. Tijdens dit lange schrijfproces hebben mijn ouders en mijn vriendin me altijd gesteund en goede raad gegeven, waarvoor ik hen wil bedanken.

Ik wens u veel leesplezier.

Ronald Hagnaars

# Inhoudsopgave

---

## Voorwoord

## Inhoudsopgave

### Hoofdstuk 1

#### Inleiding

§ 1.1	Het begin	1
§ 1.2	Tekortkomingen	1
§ 1.2.1	Richting	2
§ 1.2.2	Veel Plannen	2
§ 1.2.3	Geen Prioriteiten	3
§ 1.2.4	Geen financiële vertaling	3
§ 1.2.5	Vrijblijvend schijnconsensus	3
§ 1.2.6	Bestuurlijke spaghetti	4
§ 1.2.7	Ambtelijk realisatievermogen	5
§ 1.2.8	Andere samenwerkingsverbanden	5
§ 1.3	Kwaliteitssprong	5
§ 1.3.1	Manden maken	6
§ 1.3.2	Gemeenschappelijke regeling	6
§ 1.4	Blinde vlekken	6
§ 1.5	Aanleiding	7
§ 1.6	Probleemstelling	7
§ 1.6.1	Doelstelling	8
§ 1.6.2	Vraagstelling	8
§ 1.6.3	Onderzoeksvragen	8
§ 1.6.4	Toelichting	9
§ 1.6.5	Motieven	9
§ 1.6.6	Opbouw	9

### Hoofdstuk 2

#### Methoden en technieken

§ 2.1	Aanpak	10
§ 2.2	Datatriangulatie	13
§ 2.3	Validiteit en betrouwbaarheid	13
§ 2.4	Definities	14
§ 2.5	Operationalisering	14
§ 2.6	Resultaten	16

### **Hoofdstuk 3 Staatsinrichting**

§ 3.1	Inleiding	17
§ 3.2	Bestuurlijke problemen	18
§ 3.3	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	19
§ 3.3.1	Gemeenten	19
§ 3.3.2	Het Rijk	20
§ 3.3.3	De provincie	20
§ 3.4	Dilemma's en paradoxen	21
§ 3.4.1	Gelijkheid vs. Vrijheid	21
§ 3.4.2	Uniformiteit vs. Pluriformiteit	22
§ 3.4.3	De werkwijze	23
§ 3.5	Samenwerking als oplossing	24
§ 3.6	Regionaliseringsproblemen	24

### **Hoofdstuk 4 Juridisch Kader**

§ 4.1	Grondwet	26
§ 4.2	Gemeentewet	27
§ 4.3	Wet dualisering gemeentebestuur	27
§ 4.4	Wet gemeenschappelijke regelingen	31

### **Hoofdstuk 5 Een blik op het middenbestuur**

§ 5.1	Inleiding	35
§ 5.2	`Middenbestuur`	36
§ 5.3	Provinciaal profiel	36
§ 5.3.1	Toekomst	37
§ 5.3.2	Legitimatie	37
§ 5.3.3	Reorganisatie	37
§ 5.4	Regio	38
§ 5.5	Hulp in de huishouding	38
§ 5.5.1	Kansrijk ?	38
§ 5.6	Regionale agenda	39
§ 5.6.1	Formele agenda	40
§ 5.6.2	Informele agenda	40
§ 5.6.3	Invloed	41
§ 5.7	Visie	41

## **Hoofdstuk 6**

### **Overheidsnetwerken**

§ 6.1	Een netwerk	42
§ 6.2	Kenmerken	43
§ 6.3	Soorten	44
§ 6.4	Bestuurlijke voor/ en nadelen van governance networks	45
§ 6.5	Het gebied	49
§ 6.6	Ontstaansgeschiedenis	49
§ 6.7	Zuid-Holland Zuid	50
§ 6.8	Bestuurlijk belang	50
§ 6.9	Inhoudelijk belang	55

## **Hoofdstuk 7**

### **De zwakste schakel**

§ 7.1	Inleiding	57
§ 7.2	SWOT-analyse	57
§ 7.3	Manden maken	60
§ 7.3.1	Procesgang	61
§ 7.4	Effectiviteit / Efficiency	62
§ 7.5	Bestuurskracht	62
§ 7.6	Democratische legitimiteit	63
§ 7.7	Controle	65
§ 7.8	Autonomie	67
§ 7.9	Besluitvormingsproces	67

## **Hoofdstuk 8**

### **Analyse**

§ 8.1	Inleiding	71
§ 8.2	Problemanalyse	71
§ 8.3	Regionaliseringsslag	71
§ 8.4	Innovatieve regeling	72
§ 8.5	Besluitvormingsproces	74
§ 8.6	Bestuurlijke drukte	75
§ 8.7	Regionale behandeling	76
§ 8.8	SWOT	77

## **Hoofdstuk 9**

### **Conclusie en aanbevelingen**

§ 9.1	Inleiding	78
§ 9.2	Beantwoording deelvragen	84
§ 9.3	Beantwoording centrale vraag	86
§ 9.4	Aanbevelingen	86

## **Lijst met geraadpleegde literatuur**

### **88**

Bijlage I	Factsheet van de regio	91
Bijlage II	Lijst met geïnterviewde personen	92
Bijlage III	Lijst met afkortingen	94
Bijlage IV	Enquête	95
Bijlage V	Vragenlijst interviews	99



# 1 Hoofdstuk

## Inleiding

*Onze samenleving wordt steeds complexer. De oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken kunnen niet meer binnen de grenzen van soevereine politieke eenheden gevonden worden. De gevestigde instituties missen de bestuurs- en daadkracht om zelfstandig te komen tot de resultaten die vereist zijn om prangende maatschappelijke problemen op te lossen. Vanuit deze invalshoek ga ik in deze scriptie nader in op deze ontwikkelingen binnen de regio Drechtsteden.<sup>1</sup>*

In dit hoofdstuk wordt ondermeer de aanleiding en de doelstelling met bijbehorende onderzoeksvragen van dit onderzoek naar het regionale samenwerkingsverband de Drechtsteden nader toegelicht. In de laatste paragraaf beschrijf ik de verdere opbouw van de scriptie. Allereerst begin ik met de probleemanalyse.

### § 1.1 Het begin

Om tot een goede analyse van het probleem te komen ga ik een aantal jaren terug in de tijd. Vanaf dat moment tot heden is een periode waarin de ontwikkelingen in het regionaliseringproces zeer snel zijn gegaan. Alle gemeenten in het Drechtstedengebied vinden bestuurlijke regionale samenwerking noodzakelijk om de complexe en samenhangende maatschappelijke vraagstukken aan te pakken die nu en in de komende vijftien tot twintig jaar gaan spelen. Mede om die reden is de afgelopen jaren hard gewerkt om de samenwerking in te richten en hebben vele bestuurders, ambtenaren en sleutelpersonen uit de regio hun bijdragen er aan geleverd (Dijkstal, 2003).

### § 1.2 Tekortkomingen

Desalniettemin werden problemen geconstateerd. Een onafhankelijke deskundige moest 'de vinger op de zere plek leggen'. Die deskundige werd gevonden in oud-minister van binnenlandse zaken Hans Dijkstal. Samen met Willemien van Montfrans, Peter Noordanus, Paul Scheffer en Roel in 't Veld kwam Dijkstal vanuit een kritische waarneming eind december 2003 tot de volgende tekortkomingen in de samenwerking:

- Een duidelijke richting voor de samenwerking is onbekend en ongedeeld;
- Er zijn veel plannen, maar de uitvoering komt nog onvoldoende van de grond;
- De gemeenten hebben geen gezamenlijke prioriteiten gesteld;
- De ambities zijn nagenoeg niet financieel vertaald;
- Er heerst nog een te grote vrijblijvendheid en een zekere schijnconsensus;
- Bestuurders zijn druk met elkaar;
- Het ambtelijke realisatievermogen is beperkt;

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de factsheet van de regio Drechtsteden.



- Gemeenten zijn onderdeel van (te veel) verschillende samenwerkingsverbanden;
- De maatschappelijke opgave vergt een effectieve samenwerking met een groot sturend en uitvoerend vermogen. Die kracht ontbreekt op dit moment.

In het onderstaande geef ik uitgebreid de bevindingen van de commissie Dijkstal weer en vervolgens de (re)actie van de Drechtsteden.

### § 1.2.1 Richting

Een duidelijke richting voor de samenwerking is nog onbekend en ongedeeld. Enkele bestuurders zien Dordrecht en de zes andere omliggende gemeenten als de vierde of vijfde stad van Nederland. Het aantal inwoners komt daar in ieder geval wel dicht bij in de buurt, maar om de vierde stad te kunnen zijn, ontbreekt het de Drechtsteden echter ondermeer aan een passend voorzieningenniveau, werkgelegenheid, hoger onderwijs en bedrijvigheid.

GEMEENTE	AANTAL INWONERS
Amsterdam	736.045
Rotterdam	599.859
Den Haag	469.568
<b>Drechtsteden</b>	<b>270.757</b>
Utrecht	270.243

*Tabel I: grootste gemeente  
Bron: staatsalmanak 2006*

Ook wordt er verschillend over de ambities gedacht om tot de vierde of vijfde stad van Nederland te komen. Wel is er het besef dat dit beeld voor de lobby richting de rijksoverheid een breekijzer kan zijn, maar er bestaat (nog) geen breed ervaren "Drecht-gevoel" en de "trots" op het "merk" Drechtsteden. Het besef van samenhang en onderlinge afhankelijkheid is de afgelopen jaren wel bij de bestuurders van de gemeenten gegroeid, maar of dat ook zo is bij de raadsleden en de burgers van de Drechtsteden, is de vraag.

Het ontbreken van een gedeelde visie heeft enkele directe gevolgen voor de samenwerking. Allereerst hebben de gemeenten geen gezamenlijk referentiepunt voor lokale afwegingen. Mét een gezamenlijk streefbeeld is de discussie over nut en noodzaak van investeringen en initiatieven beter te voeren. Daarnaast is mede door de afwezigheid van een duidelijk streefbeeld een zeer groot aantal doelstellingen, programmalijnen en projecten niet benoemd. Het is moeilijk te zien hoe elk van deze initiatieven bijdraagt aan een groter geheel.

### § 1.2.2 Veel plannen

De samenwerking is in essentie gericht op ontwikkelingstaken. Juist voor die taken (zoals bedrijventerreinen, scholing, woningbouw en demografische ontwikkeling) lijkt het moeilijk om de plannen om te zetten naar de praktijk. Abstracte en daardoor relatief 'veilige' plannen domineren de beleidsontwikkeling.

De uitvoering van het merendeel van de plannen komt nog moeizaam tot stand. Voor een deel hangt dit gegeven samen met andere bevindingen, zoals de 'bestuurlijke drukte', de afwezige financiële vertaling en de ontoereikende ambtelijke kwaliteiten.

Het bestuurlijk klimaat is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Tot begin deze eeuw was het maken van plannen en het formuleren van beleid een bezigheid waarmee veel gemeentebesturen druk waren. Er moesten zinvolle bestemmingen worden gevonden voor geld. De tijd is veranderd. Het geld wordt minder en de maatschappij roept om resultaten. Tegen deze achtergrond moeten ook de gemeenten in de Drechtsteden een omslag maken.

### § 1.2.3 Geen Prioriteiten

Voor niemand is duidelijk wat de prioriteiten van het samenwerkingsverband zijn. Gevolg is dat alles even belangrijk lijkt en dat de Drechtsteden voor geen van de ambities druk en doorzettingskracht opbouwen om van plan naar uitvoering te komen.

In samenhang met de afwezige prioritering is ook de financiële vertaling van de ambities onvoldoende geconcretiseerd. En dat betekent dat er voor de meeste activiteiten nauwelijks tot geen middelen zijn gereserveerd in de begrotingen van de deelnemende gemeenten. En zonder middelen vinden er geen activiteiten plaats. Gemeentebestuurders zijn bereid om middelen te reserveren, mits zij een goed onderbouwd beleidsvoornemen voor geschoteld krijgen wat goed verdedigbaar is in de gemeenteraad.

### § 1.2.4 Geen financiële vertaling

De te verwachten ongelijke verdeling van kosten en opbrengsten is mogelijk een belemmering voor zowel de prioritering als voor de toedeling van middelen. Een voorbeeld kan dat illustreren.

*De kleinere gemeenten willen niet bijdragen aan een theater in Dordrecht met een bovenlokale functie. Vanuit het perspectief van een kleine gemeente is dat in eerste instantie begrijpelijk. De door die kleine gemeente bij te dragen middelen zijn een veelvoud van het cultuurbudget dat die gemeente de afgelopen tien jaar heeft besteed. Vanuit het perspectief van Dordrecht is het redelijk dat de buurgemeenten bijdragen. Immers, wellicht te impliciet, is een theater één van de voorzieningen die noodzakelijk zijn om van Dordrecht, én de Drechtsteden, een aantrekkelijk stedelijk gebied te maken.*

Maar de gemeenten stellen ook geen prioriteiten op dossiers die mogelijk tot minder (bestuurlijke) concurrentie leiden en voor iedere gemeente goed is. Een leeronderwijscentrum en revitalisering van bedrijventerreinen bieden mogelijkheden voor gezamenlijke concrete prioriteiten. Tot nu toe hebben de gemeenten dit nagelaten.

### § 1.2.5 Vrijblijvend schijnconsensus

De bovenstaande voorbeelden geven al aan dat er niet over alle onderwerpen overeenstemming bestaat. Dat is ook niet meer dan logisch. De belangen zijn nu eenmaal niet vanzelfsprekend gelijk.

De bestuurders van de zeven gemeenten hebben de afgelopen tijd vrij intensief met elkaar en met elkaars belangen kennism gemaakt. Om nu een stap verder te komen, is het noodzakelijk dat de afspraken een minder vrijblijvend karakter krijgen. Nu spreken de besturen in een sfeer van overwegend vriendelijkheid en beleefdheid tot elkaar waardoor er een zekere schijnconsensus heerst en het lastig is om werkelijk voortgang te boeken.

De tijden zijn voorbij dat de besturen over elkaar spreken via de media. Toen dat nog wel gebeurde, werden belangenverschillen breed uitgemeten. Nu spreken de besturen met elkaar met als onbedoeld neveneffect het toedekken van de verschillen. De vrijblijvendheid en de schijnconsensus hoeven niet voort te bestaan. De gemeenten kunnen een rationeel proces van 'uitruil' starten. Gemeenten benoemen hun eigen belangen en het gezamenlijke belang. Daaruit kunnen pakketten van uitruil ontstaan, die goed zijn te verdedigen in de eigen gemeente.

### § 1.2.6 Bestuurlijke spaghetti (drukke)

Bij de start van de samenwerking hebben de gemeenten de gewoonten van het lokale niveau voortgezet. De systematiek van bestuurlijke commissies is gevormd. Zo'n bestuurlijke commissie behandelt bijvoorbeeld het beleidsterrein stedelijke vernieuwing, terwijl een andere commissie zich bezig houdt met verkeer en vervoer. Vanuit de verschillende bestuurlijke commissie worden notities voor de andere bestuurlijke commissie opgesteld. Bestuurders hebben daardoor zelf het gevoel te druk met elkaar te zijn.<sup>2</sup>

Bovendien is de besluitvorming getrapt. Bestuurders pendelen, met een tamelijk lange doorlooptijd, tussen de bestuurlijke commissies op het niveau van de Drechtsteden, het Drechtstedenbestuur, hun college en hun gemeenteraden. Ondanks dit breed samengestelde en getrapte bestuurlijk overleg bestaat er nog een gevoel van een democratisch tekort. De gemeenteraden staan op een te grote afstand van de ontwikkelingen op het niveau van de Drechtsteden. Er bestaat nu de behoefte aan een intensievere betrokkenheid van de raden. Een effectieve vorm daarvoor kan een jaarlijkse Drechtstedenconferentie of -beraad zijn voor alle raadsleden van de zeven gemeenten.

De bestuurlijke drukke kost veel energie en vertraagt de besluitvorming. Het klassieke model van sectorale commissies zorgt ervoor dat velen betrokken worden, maar tevens ontstaan er schotten tussen beleidsvelden en komt de uitruil moeilijk tot stand.

Kortom, de organisatie van het samenwerkingsverband Drechtsteden voor de realisatie van de ambities is niet langer toereikend. Het ontbreekt aan uitvoeringsgerichtheid, daadkracht en een goede projectorganisatie. Bestuurlijke drukke leidt tot vertraging, irritatie en een gebrek aan uitvoeringskracht. De samenwerking is in een volgende fase beland en daarbij hoort een nieuwe bestuurlijke organisatie die de uitvoeringskracht kan realiseren en kan voorzien in de behoefte aan kwaliteit. Daarnaast vraagt de huidige structuur om duidelijkheid met betrekking tot de positie van de raden en om betere communicatielijnen (Scholten, 2004).



<sup>2</sup> De gebruikte illustraties in deze scriptie zijn afkomstig van Paul Kusters.

### **§ 1.2.7**

#### **Ambtelijk realisatievermogen**

Uit een regionaal gehouden bestuurskrachtmeting blijkt dat het ambtelijk realisatievermogen achterblijft. Veel projecten blijven beperkt tot een goed doordacht papieren ontwerp en komen vrijwel niet tot uitvoering. Op Drechtstedenniveau is de keuze gemaakt een daadkrachtige uitvoeringsorganisatie in het leven te roepen om de projecten ook daadwerkelijk uit te voeren. Bij voorkeur wordt de huidige Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) hiervoor ingeschakeld. Uit de evaluatie van het functioneren van de ROM-D blijkt dat ROM-D hier nog niet klaar voor is en in 2007 een verbeterd bedrijfsplan dient op te stellen. Om het ambtelijk realisatievermogen te verbeteren en de kwetsbaarheid te verminderen, wordt tevens gedacht aan één gezamenlijke ondersteuningsorganisatie (shared service centrum).

### **§ 1.2.8**

#### **Andere samenwerkingsverbanden**

Binnen het Drechtstedengebied bestaat er een verscheidenheid aan samenwerkingsvormen tussen de gemeenten. Gemeenten kennen gemiddeld meer dan 20 bestuurlijke samenwerkingsvormen; sommige gemeenten komen boven de 30 samenwerkingsvormen uit. Tussen de Drechtstedengemeenten is er sprake van een toenemende (bestuurlijke) drukte rond regionaal en bovenlokaal organiseren en samenwerken. Rond evidente samenwerkingsvormen zijn de volgende ontwikkelingen actueel:

- Gemeenschappelijke regeling Zuid Holland Zuid (20 gemeenten);
- Integrale vergunningverlening en handhaving (gemeente Dordrecht, onder belangstelling van diverse Drechtstedengemeenten);
- Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (7 gemeenten);
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (6 gemeenten, provincie Zuid-Holland en twee partners);
- Regionaal bureau Leerplicht+ (10 gemeenten);
- Diverse vormen van beleids- en uitvoeringssamenwerking op niveau Drechtsteden en andere schaalniveaus, zoals op het terrein van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (diverse gemeenten);
- Regionaal Ingenieursbureau (Zwijndrecht en Dordrecht; onder belangstelling van andere Drechtstedengemeenten);
- Gemeenschappelijke regeling Openbaar lichaam Sociale werkvoorziening Drechtsteden (10 gemeenten);
- Innovatief samenwerken (7 gemeenten);
- Sociale Dienst Drechtsteden (6 gemeenten);
- Ontwikkelingen Randstad en Zuidvleugel (diverse gemeenten).

### **§ 1.3**

#### **Kwaliteitssprong**

Na deze kritische kanttekeningen van het deskundigenpanel is nu de vraag of de Drechtsteden iets met deze conclusies en aanbevelingen gedaan hebben. Immers we zijn weer een aantal jaren verder en heeft men dan ook daadwerkelijk iets met deze bevindingen gedaan, of zijn ze op dezelfde voet verder gegaan? Wat is de (re)actie van het samenwerkingsverband op de duidelijke aanbevelingen van Dijkstal geweest? Zijn de Drechtsteden in staat geweest om het samenwerkingsverband naar een hoger niveau te tillen? Is de kwaliteitssprong die men voor ogen had ook daadwerkelijk gemaakt? In het onderstaande ga ik nader in op de (re)acties van de regio op het rapport van Dijkstal.

### **§ 1.3.1 Manden maken**

Gesteld kan worden dat men in korte tijd uitermate veel met de bevindingen van de commissie gedaan heeft. Zo heeft de voorzitter van het Drechtstedenbestuur, de heer Bandell, het zgn. "mandenmaken"-proces gestart. Eén van de conclusies was het ontbreken aan *uitvoeringskracht* door het samenwerkingsverband. Met dit proces werd getracht hier een bijdrage aan te leveren. Het idee was om bovenlokale, of lokale projecten met een regionaal karakter in het 'regionale' mandje te leggen.

Dit leidde in het 'openingsbod' tot ongeveer 85 regionale/bovenlokale ingediende projecten. Alle raadsleden hebben vervolgens aangegeven of ze vonden dat projecten wel of niet in het mandje thuishoorden. Samen met de procesleiding heeft de voorzitter van het Drechtstedenbestuur de projecten langs de meetlat van tevoren vastgestelde criteria gelegd. Eén van de belangrijkste scherprechtters was dat met de uitvoering van de projecten gestart zou worden vóór 2007. Uiteindelijk bleven na de *prioritering* 34 projecten in het mandje achter. Dit betreffen de zogenaamde pakketten van uitruil die "thuis" goed uit te leggen zijn. Opvallend tijdens dit proces is de vernieuwende manier van werken waarbij alle betrokken partijen en vooral ook de raden in de gelegenheid worden gesteld om invloed uit te oefenen op de voortgang en de inhoud. Het vinden en behouden van draagvlak, alsmede het realiseren van daadkracht kan op deze manier gecombineerd worden zonder dat tijd of steun verloren gaat.

In een tijd waarin velen de broekriem aan moesten halen lieten de gemeenten en de provincie hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen van de Drechtsteden zien. Over het "manden maken"-proces kom ik later nog uitgebreid te spreken.

### **§ 1.3.2 Gemeenschappelijke regeling**

Een andere conclusie van het deskundigenpanel Dijkstal was de *vrijblijvendheid* van het samenwerkingsverband. In het verleden konden gemeenten zich zonder gevolgen in een vergevorderd besluitvormingsstadium terug trekken. Met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling waaraan iedere gemeente taken en bevoegdheden aan het regiobestuur overdraagt wordt de vrijblijvendheid beperkt. Tevens wordt door op regionaal niveau gemaakte afspraken de geconstateerde "schijnconsensus" voorkomen. Daarom hebben de Drechtstedengemeenten op 8 maart 2006 een gemeenschappelijke regeling Drechtsteden vastgesteld.

### **§ 1.4 Blinde vlekken**

Desalniettemin heeft na een regionale impuls een aantal bestuurkundige aspecten mogelijk minder aandacht gekregen dan ze verdienen. Hier doel ik ondermeer op de democratische legitimatie: hoe verhoudt de gemeenschappelijke regeling zich met andere overheidslagen zoals de gemeenten, de provincie Zuid-Holland en het Rijk? Hoe behouden de gemeente hun lokale autonomie? Ofwel, waar stopt de regionalisering?

Al jaren speelt de discussie over het anders inrichten van het Nederlandse staatsbestel. Wel of geen vierde bestuurslaag? Voor welke opgaven staan de verschillende provincies? De Drechtsteden werken samen in een regionaal bestuursnetwerk, maar wie is uiteindelijk verantwoordelijk voor het succes, maar vooral voor het mogelijk uitblijven van uitvoeringskracht (maatschappelijke effecten).

In paragraaf 1.6 van dit hoofdstuk zet ik ten aanzien van deze opmerkingen mijn doelstelling en onderzoeksvragen verder uiteen. Allereerst geef ik de aanleiding van mijn onderzoek.

## **§ 1.5 Aanleiding**

De aanleiding van dit onderzoek is gebaseerd op een drietal factoren. Ten eerste past dit onderzoek binnen mijn vakgebied van bestuursadviseur bij de gemeente Papendrecht. Tijdens mijn werkzaamheden maak ik 'regionalisering' vrijwel dagelijks mee daar ik ook regiocoördinator ben. Papendrecht maakt met zes andere gemeenten deel uit van de regio Drechtsteden en de samenwerking zal naar mijn verwachting in de toekomst alleen nog maar hechter worden. Reden voor mij om te bestuderen hoe deze ontwikkelingen zijn verloop hebben gekregen en zullen gaan krijgen.

Ten tweede past het onderzoeksobject binnen de studie bestuurskunde. Bestuurskunde streeft er immers naar om op wetenschappelijk verantwoorde wijze de werking van het openbaar bestuur te beschrijven en tevens normatieve uitspraken, aanbevelingen en adviezen daaromtrent te formuleren (Rosenthal, 1987). De bestuurskunde is volgens de definitie van Rosenthal de wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Naast de descriptie (beschrijving) houdt de bestuurskunde zich ook bezig met prescriptie (voorschrijven). De overheid speelt daarbij een belangrijke rol, omdat in de moderne rechtsstaat zij de taak heeft om, op welke wijze dan ook, die sturing te bewerkstelligen.

Ten derde is het regionaliseringproces in het Drechtstedengebied met name de laatste twee jaar in een stroomversnelling geraakt. Maatschappelijke problemen worden steeds meer op regionale schaal opgepakt. Niet verwonderlijk. Veel problemen blijven niet binnen de gemeentegrenzen en is regionale samenwerking nodig. Het is dan ook interessant om te bekijken hoe de overheid in de vorm van een netwerkorganisatie bovenlokale/regionale problemen aanpakt.

Maar wil de overheid allerlei maatschappelijke problemen aanpakken en de samenleving (in de goede richting) sturen, dan moeten ook andere partijen aan die sturing mee (willen) doen. Voor die sturing van de samenleving worden allerlei instrumenten ingezet, bijvoorbeeld wet- en regelgeving, verstrekken van subsidies en heffingen, e.d. Niet alle instrumenten hebben overigens het gewenste effect. Het is de kunst om een zodanige combinatie van instrumenten in te zetten dat er een grote kans is dat hetgeen men beoogt te bereiken, ook daadwerkelijk bereikt wordt (Derksen, 2001).

Een andere factor die een rol speelt bij het aanpakken van maatschappelijke problemen is de inrichting van de staat. Door het feit dat de overheid uit verschillende bestuurslagen bestaat (rijk, provincie en gemeenten) is een subtiele afstemming tussen al deze overheidspartijen nodig. Zeker waar het gaat om taken en bevoegdheden die bij het sturen van de samenleving betrokken zijn. Er is bij sturing dan ook veel overleg, afstemming en integratie vereist (Rosenthal, 1987).

## **§ 1.6 Probleemstelling**

Het zoekdoel in een onderzoek is geen kant-en-klaar gegeven. Dit komt omdat kennis in zichzelf niet begrensd is (Verschuren, 2001). We kunnen altijd nog meer weten over een bepaald onderwerp. Daarom zal ik hier een bepaald kennisgebied afbakenen en toe spitsen via de probleemstelling.

De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een logische daaruit afgeleide vraagstelling. De doel- en vraagstelling van het onderzoek luiden als volgt.

### **§ 1.6.1 Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is meerledig:

- Inzicht verwerven in de verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen (lokaal, regionaal en provinciaal);
- In kaart brengen van de kracht en sterktes, en de zwaktes en bedreigingen van het Drechtstedengebied. Voor de beoordeling maak ik gebruik van de aspecten effectiviteit/efficiency, bestuurskracht, politieke controle, democratische legitimiteit en lokale autonomie;
- Het geven van aanbevelingen voor het optimaliseren van regionaal/ bovenlokaal overheidshandelingen met daarbij bijzondere aandacht voor bovenstaande aspecten. Het streven zal daarbij gericht zijn om geconstateerde problemen (van o.a. Dijkstal) te behandelen. Mogelijke oplossingen kunnen zowel binnen als buiten het kader van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden liggen.

### **§ 1.6.2 Vraagstelling**

Na de uiteenzetting van de bevindingen van het deskundigenpanel Dijkstal bleek dat een aantal vraagstukken in de dagelijkse praktijk niet verholpen was en daarom is vanuit de bovenstaande doelstelling van het onderzoek de volgende centrale vraagstelling gegenereerd:

*"Welke plaats krijgt het regionale netwerk de Drechtsteden binnen de huidige bestuursstructuur, hoe verloopt het besluitvormingsproces, en op welke wijze kan - gelet op de aspecten effectiviteit/efficiency, bestuurskracht, lokale autonomie, politieke controle en democratische legitimiteit - de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden?"*

Om het onderzoek overzichtelijk en gestructureerd te houden kies ik er voor om de vraagstelling verder uit te splitsen in een vijftal deelvragen die bijdragen aan de beantwoording van de vraagstelling.

### **§ 1.6.3 Onderzoeksvragen**

1. Welke plaats heeft een netwerksamenwerking – gelet op ondermeer bestaande wet- en regelgeving – binnen het staatsbestel in zijn algemeenheid en het huidige middenbestuur in het bijzonder?
2. Wie vormen het regionale netwerk de Drechtsteden en hoe komen regionale besluiten in dit netwerk tot stand?
3. Hoe bepaalt de regio Drechtsteden haar eigen (beleids-) agenda?
4. Waar liggen de sterktes en zwaktes, de uitdagingen en bedreigingen van het Drechtstedengebied?
5. Vindt er in het samenwerkingsverband (democratische/politieke) controle plaats en op welke wijze wordt de lokale autonomie van de diverse Drechtstedengemeenten gewaarborgd?



#### § 1.6.4 Toelichting

Gelet op de bijzondere positie van een netwerkorganisatie in de bestaande bestuursstructuur is het interessant inzicht te geven in de verhoudingen tussen de diverse overheidslagen. De eerste onderzoeksvraag zal hier dan ook een antwoord op trachten te geven. Immers wat is de invloed van de andere bestuurslagen op het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Uiteraard sta ik uitgebreid stil bij het gebied de Drechtsteden en waarom juist deze gemeenten met elkaar samen werken. Deze onderzoeksvraag is tevens gericht op het opsporen van problemen die zich voordoen ten aanzien van het regionale besluitvormingsproces. Daarnaast kan er een spanningveld optreden tussen de relatief onbekende netwerkorganisatie (theorie) en de 'afwijkende' bestuurspraktijk. Vervolgens is het interessant te bekijken hoe in de Drechtsteden de beleidsagenda totstandkomt. Overigens is de rol van de provincie bij de beantwoording van deze vragen het meest interessant, omdat over deze rol (weer) een discussie gaande is. Tevens wordt de kracht en de kwetsbaarheid van een regionaal bestuursnetwerk belicht. In deze zoektocht krijgen de begrippen bestuurlijke effectiviteit, ambtelijke efficiency, bestuurskracht, democratische legitimiteit, politieke controle, en (lokale) autonomie op voorhand mijn bijzondere aandacht.

#### § 1.6.5 Motieven

Een interessante vraag is welke motieven besturen hebben om samen te gaan werken in plaats van zelfstandig op te treden?

Het antwoord op deze vraag hangt af van het domein van de samenwerking (Partners+Pröpper, 2005).

*Samenwerking is geen doel op zich, maar een middel om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken.*

- Voor samenwerking met het oog op (regionale) beleidsafstemming zijn:
  1. Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen.
  2. Het streven naar een groter ambitieniveau.
- De twee belangrijkste motieven om samen te werken ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken zijn:
  1. Het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen.
  2. Het behalen van een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening.

#### § 1.6.6 Opbouw

Mijn scriptie heb ik als volgt opgebouwd. De onderzoeksmethode en -aanpak komen in het volgende hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk 3 worden de achtergronden van de staatsinrichting in Nederland belicht. Ondermeer om de plaats van de regio (als netwerkorganisatie) in dit geheel te bepalen. Hierbij betrek ik tevens de discussie over de rol van de provincie in het middenbestuur. In het verlengde van hoofdstuk 3 wordt in het vierde hoofdstuk het wettelijke kader van het samenwerkingsverband in kaart gebracht. Hoofdstuk 5 gaat nader in op het begrip middenbestuur, mede gelet op de bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4. Hoofdstuk 6 geeft een beschrijving van de Drechtstedengebied, en ga ik nader in op het begrip "governance networks". Het besluitvormingsproces wordt in hoofdstuk 7 nader toegelicht. Aan de hand van het theoretische kader en empirische gedeelte wordt in hoofdstuk 8 geëindigd met een analyse waaraan ik vervolgens in hoofdstuk 9 enkele conclusies en aanbevelingen verbind.



# Hoofdstuk 2

---

## Methoden & Technieken

*In dit hoofdstuk ga ik nader in op de verschillende methoden en technieken met betrekking tot het doen van onderzoek. Dit hoofdstuk is belangrijk omdat een onderzoek staat of valt met een adequaat ontwerp. Inzicht geven in wat ik precies onderzocht heb en op welke wijze ik dat gedaan heb is nodig om mijn gedachtegang, keuzes en verklaringen te volgen en te begrijpen.*

### § 2.1 Aanpak

Het onderzoek naar de totstandkoming en wijze van opereren van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden bestaat uit drie onderdelen:

1. Het verrichten van een literatuurstudie en het bestuderen van diverse rapportages, notities en al eerder gehouden onderzoeken over de Drechtsteden.
2. Het enquêteren van de raadsleden van alle Drechtstedengemeenten.
3. Het houden van interviews onder burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, medewerkers van bureau Drechtsteden en regiocoördinatoren van diverse gemeenten.

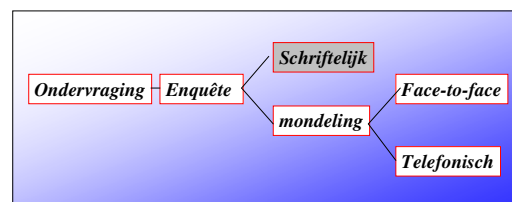
#### 1. Desk research

In de eerste plaats is ondermeer een literatuurstudie verricht naar de begrippen "democratische legitimiteit", "gemeenschappelijke regeling" en "governance networks". Tevens heeft de commissie Dijkstal een aantal geschikte kanttekeningen gegeven. Dit was voor mij belangrijke input voor de probleemanalyse. Het literatuuronderzoek speelt een belangrijke rol in het begin van het onderzoek. Het gaat hier vooral om de bestudering en verwerking van relevante documenten. Vanwege het reflexieve karakter wordt de literatuur vooral als kennisbron gehanteerd. Dit onderzoek is erop gericht om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de "bestuurlijke netwerkorganisatie" zijn vorm heeft gekregen en aan de hand hiervan tot een beoordelingskader te komen.

Ten tweede ben ik doordat ik werkzaam ben bij één van de Drechtstedengemeenten als onderzoeker nauw betrokken. Hierdoor stond veel informatie tot mijn beschikking. Het gaat dan om rapporten, verslagen van overlegsituaties, onderzoeksresultaten, etc. Mede op basis van deze documenten heb ik het "theoretisch kader" gevormd in het onderzoek (zie: de literatuurlijst).

## 2. Enquête

Het tweede onderdeel van het onderzoek naar de bevindingen van het samenwerkingsverband is de verspreiding van een beperkte vragenlijst onder alle raadsleden van de gemeenten in de Drechtsteden (zie bijlage IV: de enquête).



Figuur 1a. de enquête

In de onderstaande tabel presenteer ik het aantal ingevulde en geretourneerde enquêtes van alle raadsleden van de Drechtstedengemeenten. De gemeenteraadsleden van de gemeente 's-Gravendeel heb ik wel enquêtes toegestuurd, maar aangezien deze gemeente in januari 2007 is gefuseerd met de gemeente Binnenmaas heb ik deze uitslagen niet in mijn onderzoek meegenomen.

Gemeenten	Aantal raadsleden	Respos	Percentage
Alblasserdam	17	6	35,3%
Dordrecht	39	15	38,5%
Hendrik-Ido-Ambacht	19	7	36,8%
Papendrecht	23	13	56,5%
Sliedrecht	19	7	36,8%
Zwijndrecht	29	16	55,1%
Totaal	146	64	43,8%

Tabel II: responspercentage

### Delphi methode

Bij dit onderzoeksonderdeel heb ik gebruik gemaakt van een ondervragingstechniek die zowel trekken vertoont van een groepsinterview als van de schriftelijke enquête namelijk de zogenoemde "delphitechniek". Deze past men speciaal toe bij het ondervragen van "deskundigen" en is dan ook meer een techniek van kennisgenerering dan van datagenerering. Hij verloopt in meerdere ronden. In de eerste ronde heb ik de raadsleden de enquête voorgelegd met het verzoek hierop schriftelijk te reageren (zie bovenstaande responstabel). Deze antwoorden heb ik zorgvuldig bekeken en geprobeerd de grote lijnen en eventuele tegenstellingen aan te geven. Deze informatie heb ik vervolgens aan degene met de meest uiteenlopende antwoorden opnieuw toegespeeld met de vraag of zij aanleiding zien om hun eerste antwoord aan te vullen of bij te stellen (Verschuren, 1988).

In de onderstaande tabel geef ik het schematisch overzicht over hoeveel enquêtes er zijn uitgezet en wat de respons geweest is.

Gemeenten	Aantal enquêtes	Respons	Percentage
Alblasserdam	2	1	50%
Dordrecht	6	3	50%
Hendrik-Ido-Ambacht	4	2	50%
Papendrecht	5	3	60%
Sliedrecht	4	2	50%
Zwijndrecht	5	3	60%
Totaal	26	14	53,8%

Tabel III: responspercentage na Delphi

Het belangrijkste voordeel van de delphitechniek is dat de deelnemers tot een weloverwogen oordeel kunnen komen waarin diverse mogelijk gezichts- en standpunten tegen elkaar zijn afgewogen (Geurts en Vennix; 1989).

Over de volgende onderwerpen heb ik nogmaals de geënquêteerden benaderd:

- De invloed van de raadsleden in de Drechtraad. Dit mede vanuit het oogpunt van een eenmansfractie beschouwd;
- Welke rol de raadsleden in de Drechtraad innemen, de gemeentelijke of fractievariant;
- Raadsleden heb ik de stelling "wat goed is voor de regio, is goed voor de gemeente" voorgelegd. Op deze stelling kreeg ik diverse en tegengestelde reacties. Deze reacties heb ik nader onderzocht.

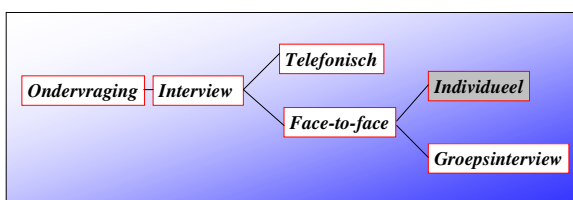
### 3. Interviews

Het laatste onderdeel van dit onderzoek betreft een reeks van mondelinge interviews met verschillende prominente (regionale) personen, zoals burgemeesters, raadgriffiers, gemeentesecretarissen, regiocoördinatoren, en medewerkers van het regionale (staf) bureau Drechtsteden.

*"We hebben twee oren en een mond opdat we minder praten en meer luisteren."*

*Zeno, 300 jaar v. Chr.*

Een lijst van de geïnterviewde personen met functie heb ik toegevoegd (zie bijlage III: lijst met geïnterviewden personen), waarbij ik tevens een verklaring geef waarom ik juist deze personen geïnterviewd heb. Aan alle geïnterviewden is toegezegd dat zij niet met naam en toenaam geciteerd zullen worden. Van de gesprekken zijn onderzoeksverslagen gemaakt die aan de geïnterviewden ter goedkeuring voorgelegd zijn. Deze goedgekeurde onderzoeksverslagen zijn vervolgens als één van de informatiebronnen voor het onderzoek gebruikt.

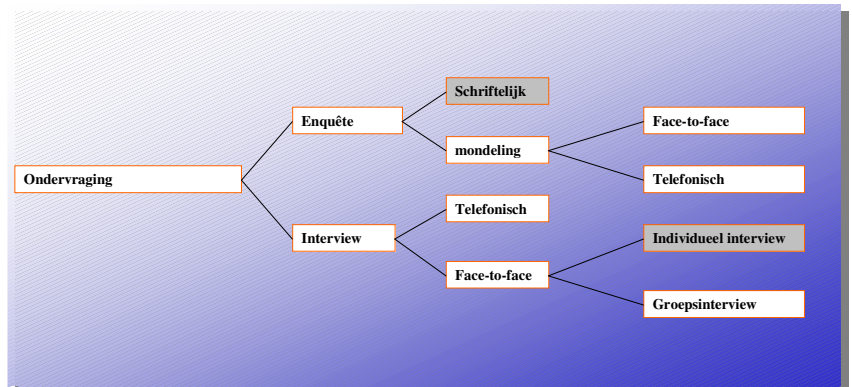


Ib. Het interview.

Alle interviews vonden in een tijdsbestek van zes weken plaats en duurden ieder maximaal anderhalf uur (zie bijlage V; Vragenlijst interview).

## § 2.2 Datatriangulatie

In deze scriptie is gebruik gemaakt van meerdere bronnen, zoals literatuuronderzoek, enquêtes en interviews. Het gebruikmaken van verschillende data- en kennisbronnen wordt ook wel "triangulatie" genoemd. Meer in het bijzonder gaat het hier om datatriangulatie. Een reden hier voor is dat de diverse bronnen, gezien vanuit de doel- en vraagstelling, elk hun eigen mogelijkheden en onmogelijkheden, sterke en zwakke punten kunnen hebben (Verschuren, 1988). Mede hierdoor en het naar eigen inzichten en ideeën van de onderzoeker omzetten van deze feiten leidt dit tot een creatiever gebruik van bronnen, waardoor meer uit het onderzoek gehaald wordt.



Figuur 1c: Varianten van de techniek van ondervraging

## § 2.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Wanneer wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd is het zaak om oog te hebben voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In het geval van dit onderzoek speelt dit mogelijk nog een grotere rol, omdat de onderzoeker bekend is en samenwerkt met de mensen die hij heeft geïnterviewd.

Om de *betrouwbaarheid* en *validiteit* van het onderzoek te vergroten zijn de interviewverslagen aan de geïnterviewde personen voorgelegd. De verslagen zijn overigens geen letterlijke neerslag van hetgeen tijdens de interviews is besproken. Mijn eigen referentiekader als onderzoeker en mijn functie als bestuursadviseur in één van de Drechtstedengemeenten speelt hierbij een (minimale) rol. Het conceptverslag is mede om deze reden aan de geïnterviewden voorgelegd met de vraag het te voorzien van correcties en/of aanvullingen. De definitieve verslagen hebben als basis voor het verdere onderzoek gediend.

Daarnaast is voor het onderzoek gebruik gemaakt van meerdere informatiebronnen. Naast de verslagen van interviews zijn ook notulen van vergaderingen en (onderzoeks-)rapportages, beleidsnota's en andere relevante documenten gebruikt. Tevens zijn geïnterviewden geconfronteerd met deze andere informatiebronnen, waardoor een betrouwbaarder beeld van de 'onderzoeksubjecten' ontstond.

De *interne validiteit* van het onderzoek geeft aan of er geldige conclusies worden getrokken uit de resultaten. De beide afstudeerbegeleiders van dit onderzoek hebben een rol gespeeld bij het bewaken van de interne validiteit. Vanuit deze achtergrond hebben ze het onderzoek van commentaar voorzien, waardoor de interne validiteit is vergroot.

De *externe validiteit* van het onderzoek heeft betrekking op de vraag of de conclusies van het onderzoek ook voor vergelijkbare groepen geldt (Bouter & Van Dongen, 1991). De conclusies uit dit onderzoek zijn niet zonder meer te extrapoleren naar andere samenwerkingsverbanden in Nederland daar ik voornamelijk naar de Drechtstedensituatie gekeken heb. Wel zijn aanbevelingen mogelijk interessant voor andere regio's. Ook trek ik enkele algemene conclusies die openingen bieden voor verdere onderzoeken.

## § 2.4 Operationalisering

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heb ik vijf deelvragen geformuleerd (zie paragraaf 1.6.3). Voor beantwoording van de deelvragen heb ik ondermeer gekeken naar de huidige structuur van het Nederlandse staatsbestel. Recentelijk is de discussie over het middenbestuur door de minister Remkes (Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties) weer aangezwengeld. Tevens zijn in opdracht van het IPO (interprovinciaal overleg) en de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) commissies in gesteld om onderzoek te doen naar de positie van de lokale en provinciale overheid. Deze rapportages dienen als input voor mijn onderzoek naar het regionale samenwerkingsverband de Drechtsteden. Ter beantwoording van de juridische aspecten heb ik ondermeer de Grondwet, de Gemeentewet, Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet op de gemeenschappelijke regelingen bestudeerd.

Voor de beantwoording van deelvragen heb ik interviews afgenomen bij zowel bestuurders als de ambtelijke organisaties van de diverse Drechtstedengemeenten (zie bijlage V). Voor beantwoording van de politieke aspecten in het onderzoek heb ik enquêtes onder raadsleden verspreid (zie bijlage IV).

Diverse onderzoeken (o.a. GSB-experiment, regionale bestuurskrachtmeting, eindbod manden maken) van de Drechtsteden dienen als input voor mijn literatuuronderzoek.

## § 2.5 Definities

In het voorgaande, maar zeker ook in het vervolg zullen enkele termen gebruikt worden die nadere toelichting vergen. In het onderstaande geef ik een aantal definities:

- *Autonomie:*  
Bevoegdheid van rechtsgemeenschappen van een lagere orde dan de staat om algemeen bindende voorschriften te geven. Autonomie is de onafhankelijkheid van een staat of regio. Autonomie is kortom zelfbestuur.

De tegenhanger van autonomie is medebewind. Medebewind is de plicht van een lagere overheid om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid.

- *Besluit(-vormingsproces):*  
Een besluit is een kernbegrip uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wet geeft regels voor de voorbereiding, de motivering en de bekendmaking van besluiten, en voor bezwaar en beroep tegen besluiten. Om een ontvankelijk bezwaar in te dienen tegen een overheidsbeslissing, dient er sprake te zijn van een besluit in de zin van de Awb.

Een besluit in de zin van de Awb is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Onder dit begrip vallen: beschikkingen en besluiten van algemene strekking. Een beschikking is een overheidsbeslissing in een concreet geval, bijvoorbeeld een beslissing op de aanvraag van een vergunning. Een besluit van algemene strekking is daarentegen een beslissing die niet is gericht op een individu of een concreet geval, maar gevolgen heeft voor een groep gevallen. Voorbeelden van besluiten van algemene strekking zijn een verordening of een bestemmingsplan (art. 1:3 Awb).

- *Bestuurskracht:*

Een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (Rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen te realiseren (Schoenmaker en Korsten, 2007).

Met nadruk wordt bestuurskracht hier niet alleen beschreven als de mate waarin gemeenten in staat zijn om rijkstaken uit te voeren. De populaire stelling over gebrekkige bestuurskracht van veel gemeenten komt bijna altijd voort uit het technisch-bureaucratische perspectief. Het gaat er dan om of die gemeenten in staat zijn om de centraal bedachte *ingewikkelde medebewindwetgeving* voldoende professioneel uit te voeren. Bij maatschappelijke bestuurskracht gaat het er net zo goed om of een politieke gemeenschap gezamenlijk in staat is tot een adequate aanpak van de concrete problemen die in die gemeenschap spelen.

- *Democratische legitimatie en politieke controle:*

Democratisch bestuur wordt in 'Beginselen van het Nederlands staatsrecht' als volgt omschreven: "Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat". Uit deze grondregel volgt dat democratische legitimiteit van een bestuur in grote mate afhankelijk is van een goede politieke controle. In dit onderzoek zal het begrip democratische controle ruim worden opgevat. Onder democratische controle worden alle voorzieningen verstaan die het raadsleden mogelijk maken om het beleid van de gemeentelijke samenwerking te sturen en te controleren (Michels, 2001).

- *Efficiëntie / doelmatigheid:*

Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Een proces wordt efficiënt genoemd als het weinig middelen gebruikt. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tijd, inspanning (mannuren), grondstoffen of geld.

- *Effectiviteit / doeltreffendheid:*

De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald worden. In tegenstelling tot efficiëntie heeft het dus geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan. Men probeert de processen op een zodanige wijze te organiseren dat zowel efficiënt als effectief gewerkt wordt.

- *Gemeenschappelijke regeling:*  
Het door de wetgever gegeven instrument voor het oplossen van de regionale problematiek door middel van het verbeteren van de intergemeentelijke samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt de (specifieke) grondslag voor juridisch bindende samenwerkingsafspraken tussen verschillende openbare lichamen. Deze afspraken of gemeenschappelijke regelingen kunnen daarom worden gekwalificeerd als publiek rechtelijke overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten kunnen worden gesloten tussen bijvoorbeeld gemeenten onderling of provincies onderling, maar ook tussen één of meer provincies, één of meer gemeenten en één of meer waterschappen tezamen (Michiels, 2001).
- *Regionaal bestuur:*  
Onder de term 'regionaal bestuur' wordt verstaan het bestuur ten aanzien van wat in Nederland als regio's worden aangeduid (Raad voor Openbaar Bestuur). Regio's worden gedefinieerd als de gebieden, als regel groter dan het grondgebied van een gemeente doch kleiner dan dat van de provincie<sup>3</sup>, waarop zich een sterke maatschappelijke samenhang voordoet die om bijzondere bestuurlijke voorzieningen vraagt.
- *(Regionaal) netwerk:*  
"Een netwerk is een patroon van betrekkingen en verhoudingen, dat door organisaties opgeroepen wordt door een toestand van onderlinge afhankelijkheid" (Hendriks, 1989).

Overigens gebruik ik de volgende begrippen door elkaar heen: de gemeenschappelijke regeling, regionaal bestuur, het (regionale) netwerk, netwerkstad en de regio (Drechtsteden). Als ik één van deze termen gebruik, heb ik het over het openbaar lichaam van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

## § 2.6 Resultaten

De huidige wet- en regelgeving, de relevante literatuur, de vervaardigde (regionale) rapportages en de mening van betrokkenen zullen in dit onderzoek voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruikt worden. De perceptie van betrokkenen speelt een belangrijke rol in het onderzoek. De mate waarin de conclusies en aanbevelingen aansluiten bij de perceptie van betrokkenen zal bepalend zijn voor de mate waarin deze worden opgevolgd.

---

<sup>3</sup> Een regio kan overigens provinciegrensoverschrijdend zijn.

# 3 Hoofdstuk

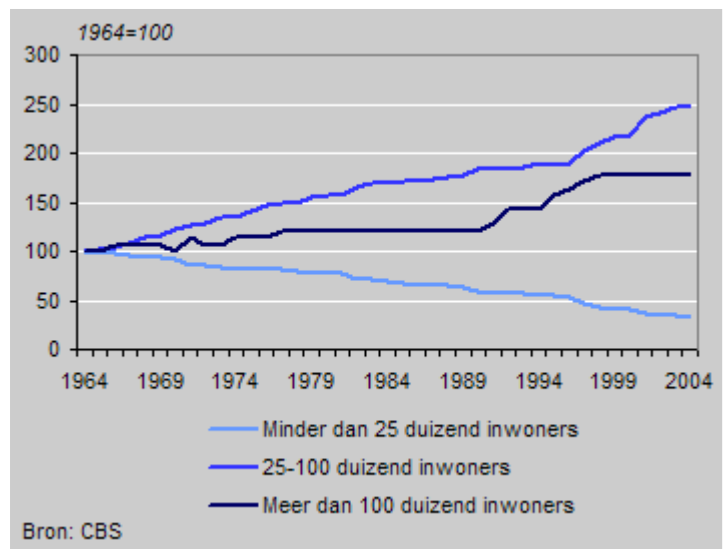
## Staatsinrichting

*De territoriale organisatiestructuur van het Nederlandse openbaar bestuur kenmerkt zich door een grote stabiliteit. Het door Thorbecke ontworpen huis, met zijn drie lagen rijk, provincie en gemeenten is ongeveer anderhalve eeuw na de oplevering ervan qua hoofdstructuur ongewijzigd gebleven. Welke beginselen voeren de boventoon uniformiteit en gelijkheid, of pluriformiteit en vrijheid? In dit hoofdstuk beschrijf ik de dilemma's en paradoxen.*

### § 3.1 Inleiding

De hoofdstructuur van ons staatsbestel is, ondanks vele discussies, ongewijzigd gebleven. Desalniettemin is het interieur van het huis van Thorbecke wel fors aangepast. Op de gemeentelijke verdieping is vanaf 1964 (964 gemeenten) het aantal vertrekken ruwweg gehalveerd (2007, 443 gemeenten) en de omvang ervan is navenant toegenomen (zie onderstaande grafiek). De provinciale tussenverdieping is het meest ongeschonden gebleven, zowel qua indeling, een minieme uitbreiding van elf naar twaalf vertrekken, als qua meubilering, in termen van competenties en instrumenten (Geelhoed, 2002).

De meest ingrijpende veranderingen binnen het huis van Thorbecke hebben plaatsgevonden in de trappenhuizen en op de gangen (in de vorm van samenwerkingsverbanden). Daar is het steeds drukker geworden. Dit leidt tot bestuurlijke problemen.



Grafiek I: Ontwikkeling inwoneraantal in gemeenten



### § 3.2 Bestuurlijke problemen

Binnen het Nederlandse overheidsbestuur bestaan drie lagen van algemeen integraal en democratisch gebiedsgebonden bestuur, te weten: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze hoofdstructuur vormt het uitgangspunt voor de democratische legitimatie van het overheidshandelen. In die gevallen waar de schaal van het integrale en democratische gebiedsgebonden overheidsbestuur niet samenvalt met die van de meest doelmatige organisatieschaal en/of met die van de schaal waarop problemen zich manifesteren, bestaat er een *bestuurlijk organisatorisch probleem* (Derksen, 1989).

Geconstateerd mag worden dat de aard en schaal van het binnenlands bestuur niet altijd even goed aansluit op een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken en de bestuurlijke problemen in de loop der tijd voor een deel zelfs groter en complexer zijn geworden, doordat (vaak) op deelterreinen – aparte van de hoofdstructuur afwijkende – oplossingen voor regionale of bovenlokale problemen zijn geïntroduceerd. Vanuit bestuurlijk perspectief kunnen de volgende typen van problemen onderscheiden worden:

- Neemt door de verschillende ad-hoc oplossingen de ondoorzichtigheid van het bestuur toe;
- Vereist de oplossing van maatschappelijke problemen een grotere bestuurlijke schaal dan die van de gemeente;
- Zijn de mogelijkheden tot regionale sturing beperkt door het ontbreken van voldoende doorzettingsmacht voor het oplossen van gemeentegrensoverschrijdende problemen;
- Is er sprake van externe effecten die leiden tot een ongewenste lastenverdeling;
- Vraagt de uitvoering veel (regionale) coördinatie;
- Kunnen afzonderlijke gemeenten onvoldoende tegenwicht bieden tegen externen (andere overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en/of het bedrijfsleven) (ROB, 2003).

De vraag dringt zich op waarom, ondanks de bestaande kritiek op de bestuurlijke organisatie, er geen wezenlijke veranderingen van de bestuurlijke hoofdstructuur hebben plaatsgevonden. Mede gelet op de rol die de overheid in de huidige samenleving heeft. Deze is immers in vergelijking met het verleden moeilijker geworden. De consequenties van een tekortschieten daarin zijn thans ernstiger dan in het verleden én omdat de uitoefening ervan moeilijker is geworden. In dat licht is de vraag of de huidige organisatiestructuur voor het openbaar bestuur nog adequaat, gerechtvaardigd en actueel is (ROB, 2003).

Wat maakt de verschillende bestuurslagen zo sterk dat ze vanaf 1848 bij de vormgeving daarvan vrijwel ongewijzigd zijn. In het onderstaande ga ik nader in op de verhoudingen tussen de 3 bestuurslagen. Het "middenbestuur" beschrijf ik in een apart hoofdstuk.

### § 3.3 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

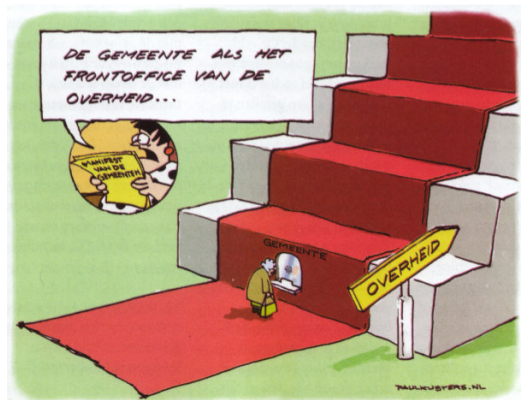
Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. 'Decentralisatie' wil zeggen dat de landelijke overheid een aantal taken heeft afgestaan aan de gemeentelijke en provinciale overheid. 'Eenheidsstaat' betekent dat de nadruk in onze staat ligt op de landelijke overheid en dat de macht van provincie en gemeente ondergeschikt is aan de macht van de Rijksoverheid. Provincies en gemeenten moeten zich voegen naar het landelijk beleid en kunnen alleen eigen beleid maken als het om zaken gaat die alleen de provincie of de gemeente betreffen. Zo geldt bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht in het hele land en kunnen provincies en gemeenten bijv. hun eigen zaken regelen als het gaat om de hoogte van de gemeentelijke belastingen of de manier waarop het afval wordt verwerkt (Korsten, 1989).

#### § 3.3.1 Gemeenten

De gemeente is de laagste bestuurlijke eenheid in een land. Het gemeentebestuur is door haar eigen burgers democratisch gelegitimeerd om beslissingen te nemen. Zij biedt ondermeer adequate dienstverlening op maat, en organiseert de lokale gemeenschap veelal in strategische coalities en netwerken met andere overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers. In een tijd waarin schaalvergroting en efficiency de leidende maatschappelijke thema's zijn, bestaat er tegelijkertijd een groeiende behoefte van burgers aan overzichtelijkheid, identiteit en sociale cohesie (Fraanje, 2006).

De uitspraak: "De gemeente is het bestuur dat het dichtst bij de burger staat", hoor je regelmatig in overheidsland. Zo'n uitspraak roept tal van positieve verwachtingen op. De gemeente is het "eigen bestuur" van de burgers. Binnen het gemeentebestuur komen burgers tot beslissingen over hun eigen directe leefomgeving. De uitspraak suggereert dat burgers sterk bij het gemeentebestuur zijn betrokken. En hij suggereert een grote afstand tot andere overheden, de provincie en het Rijk (Derksen, 1999).

Vaak worden gemeenten ook gezien als een soort front office van alle overheidszaken en voor de burger als eerste aanspreekpunt dient. "Waar andere overheidsdiensten een eigen taak hebben is het vaak inefficiënt om de contacten via de gemeenten te laten lopen. Het openbaar bestuur dient zich zo te organiseren dat het voor iedereen duidelijk is waar men terecht kan" (burgemeester).



### § 3.3.2 Het Rijk

De werkelijkheid is ingewikkelder. Natuurlijk gaat de gemeente in veel opzichten over de directe leefomgeving van burgers. De gemeente draagt zorg voor de afvalinzameling, pleegt onderhoud aan straten en parken en beslist over verkeersremmende maatregelen. Toch is het niet altijd de directe leefomgeving die bij burgers de meeste interesse oproept. Inkomen en sociale zekerheid raken de burgers in de regel veel sterker dan de verkeersdrempel in hun straat en voor de eerste onderwerpen is niet de lokale, maar vooral de nationale overheid verantwoordelijk. In dat opzicht raakt de nationale overheid de burger meer dan de lokale overheid en staat zij zelfs 'dichter' bij die burger. Het is dan ook niet zo vreemd dat de burger soms meer in nationale dan in lokale politiek is geïnteresseerd (Derksen, 1999).

*"Het beeld van de gemeente als overheid die het dichtst bij de burger staat klopt niet."*

*Bron: wil tot verschil (Bovens)*

### § 3.3.3 De provincie

De bestuurslaag tussen het Rijk en de gemeenten wordt gevormd door de provincies. De werkzaamheden waarvoor het Rijk 'te groot' en de gemeente 'te klein' is, worden door de provincies opgepakt. Maar slechts zelden is de provincie de enige actor in het beleidsveld die zich met "het probleem" bemoeit. De provincie is vaak een 'gebiedsgerichte regisseur' en werkt nauw samen met andere overheden (bijvoorbeeld het rijk, gemeenten, waterschappen), en het bedrijfsleven, organisaties en andere instellingen.

De provincies zitten echter nu wel gevangen in haar keurslijf. Voor alle provincies gelden namelijk dezelfde taken en bevoegdheden, terwijl ze zo sterk van elkaar verschillen. Zo heeft de provincie Zeeland in totaal 379.880<sup>4</sup> inwoners en heeft Noord-Holland met een stad als Amsterdam al ruim 700.000 inwoners binnen haar grenzen. De opgaven van beide provincies verschillen, maar ze moeten die wel met dezelfde (soort) middelen oppakken.

De provincies betonen in hun toezichhoudende taak niet altijd de distantie die van een prudent toezichthouder verwacht mag worden en bemoeien zij zich teveel met de beleidskeuzes van gemeenten. Provincies werken vaak uniformerend en staan daarmee de pluriformiteit van de gemeenten in de weg. Gemeenten ervaren de provincies vaak als een hindermacht, die gewenste ontwikkelingen bemoeilijkt en dingen dubbel doet. Zo moeten provincies gemeentelijke bestemmingsplannen weer toetsen aan hun eigen streekplannen. Dat betekent overbodige lasten. Daar waar het kan zal enige deregulering nodig en wenselijk zijn en doublures niet meer voorkomen (Bovens, 2006).



<sup>4</sup> Bron: staatsalmanak 2006, U92 en U93.

"Aan de andere kant moeten de gemeenten van hun eigen lokale kracht uit gaan. Immers is de provincie niet dé vijand, maar een bondgenoot. De belangrijkste taken voor de provincie zijn: de planning op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische ontwikkeling, herinrichting van het landelijke gebied, milieu, water en goed omschreven toezicht op gemeenten en bovengemeentelijke samenwerkingsarrangementen" (programmacoördinator). Gelet op dit beperkt(er) takenpakket lijkt nader onderzoek nodig of in dit geval aan het aantal provincies vastgehouden dient te worden of niet. Door de VNG en het IPO zijn reeds al diverse pogingen daartoe ondernomen.

### **§ 3.4** **Dilemma's en paradoxen**

Op welke wijze de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten invulling krijgt is een zaak van doelmatig en doeltreffend bestuur en niet zo zeer een kwestie van recht. Afhankelijk van de maatschappelijke behoeften is de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen voortdurend in beweging.

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur zijn verschillende uitgangspunten en maatstaven in het geding die deels in een tegengestelde richting wijzen. Zo vraagt de toegankelijkheid van het bestuur om relatief kleine bestuurseenheden op lokaal niveau, terwijl de doelmatige en doeltreffende dienstverlening juist is gebaat bij bestuursapparaten van enige omvang met voldoende gespecialiseerde deskundigheid. In het onderstaande verken ik enkele van dergelijke dilemma's.

#### **§ 3.4.1** **Gelijkheid vs. vrijheid**

Aan de uitvoering van rijksbeleid door het gemeentelijk bestuur ligt de gedachte ten grondslag, dat het efficiënter en effectiever is om rijksbeleid ter plaatse uit te voeren. Dan kan immers met lokale omstandigheden rekening gehouden worden en is de kans groter dat met het beleid de doelen worden bereikt die de centrale overheid zich stelt. Bovendien voorkomt het, aanpassen van het beleid aan lokale voorkeuren, verspilling. Dit betekent overigens niet dat het rijksbeleid steeds effectiever en efficiënter zal zijn naarmate de lokale vrijheid van handelen (de lokale beleidsvrijheid) groter is. Naarmate gemeenten namelijk meer vrijheid van handelen hebben, zal ook de kans groter worden dat zij een eigen beleid gaan voeren, dat mogelijk afwijkt van de bedoelingen van de nationale wetgever. Lokale vrijheid betekent ook een grotere kans op lokale verschillen in beleid, waardoor de rechtsongelijkheid en de rechtsonzekerheid voor burgers wordt vergroot: "burgers zullen niet meer in alle gemeenten gelijk worden behandeld en zijn daardoor minder zeker in hun recht" (Derksen, 2001). De publieke dienstverlener ter plaatse doet niet altijd willoos wat de centrale overheid van haar vraagt. De vraag die dan ook gesteld kan worden is: "waar de grenzen van de gemeentelijke beleidsvrijheid liggen?" Gemeenten willen nogal eens afwijken van de regels die de wet aan hen stelt. Bovendien komen gemeentebesturen bij het Rijk op voor de belangen van de burgers binnen hun eigen grenzen. Dat zorgt regelmatig voor spanningen tussen gemeenten en het Rijk. Spanningen worden nog versterkt door mogelijke tegenstellingen tussen het nationale belang en de lokale belangen. Wie het openbaar bestuur bestudeert, zal dus onvermijdelijk uitkomen bij de relatie tussen de lokale en de 'hogere' overheden. Die 'hogere' overheden bepalen immers de formele grenzen waarbinnen de gemeenten dienen te opereren, en bepalen daarmee ook hun mogelijkheden. Het is niet verwonderlijk dat veel studies over 'local government' en/of over de relaties tussen de bestuurslagen gaat (Derksen, 2001). Overigens is een code voor interbestuurlijke verhoudingen die beoogde op zijn minst goede omgangsvormen onder elkaar na te leven, tot op heden weinig succesvol gebleken (Fraanje, 2006).

### § 3.4.2 Uniformiteit vs. pluriformiteit

Het binnenlandse bestuur is in twee opzichten uniform:

1. Alle gemeenten en provincies hebben (in principe) dezelfde taken.
2. De inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland gebaseerd is op de driedeling (Derksen en Pronk, 1990).

Wanneer je mensen op basis van vooraf vastgestelde voorwaarden kunt vangen in vaste categorieën en voor elke categorie duidelijk is welke behandeling daarvoor is vereist, kan een overheidsorganisatie zijn processen standaardiseren en versnellen. Dergelijke uniformiteit komt de efficiency ten goede. Bovendien bevestigt een uniforme behandeling van gelijkgestemde groepen een identiteit. De gelijke behandeling van een groep maakt je deel van die groep. Tegelijkertijd miskent een uniforme aanpak de verschillen die er altijd tussen mensen zijn. Het doet de eigenheid en specifieke context van elke omstandigheid te kort. Bovendien is het strijdig met de behoefte aan de menselijke maat. Bovengenoemde ontwikkelingen zijn paradoxen: ze lijken tegengesteld, maar zijn dat niet. De overheid staat voor de uitdaging de vermeende tegenstellingen op te heffen (Fraanje, 2006).

Het streven naar uniformiteit leidt tot twee typen onwenselijkheden:

1. Het bewerkstelligen van een voor het gehele land geldende uniforme bestuurlijke (re-) organisatie, die vooral een oplossing is voor problemen van een beperkt aantal gebieden.
2. Het streven naar een uniforme bestuurlijke organisatie die voor grote delen van het land bruikbaar is, maar die tekort doet aan specifieke bestuurlijke belangen van een beperkt aantal regio's (Toonen, 1981).

De schaal van het lokaal bestuur sluit niet meer (voldoende) aan bij de schaal van de maatschappelijke activiteiten. De bestuurlijke problemen per gebied kunnen verschillen, waardoor ik wil pleiten voor een andere benadering voor het openbaar bestuur, te weten de *pluriformiteitsbenadering*. De pluriforme bestuursstructuur is namelijk een factor die zou kunnen bijdragen aan bestuurlijke samenhang. Net zoals uniformiteit dat op dit moment is. Immers, evenals bij uniformiteit kan bij pluriformiteit onderscheid gemaakt worden naar organisatie en taaktoedeling.

Hieronder geef ik een aantal voordelen van de pluralistische benadering:

- Pluriformiteit biedt betere mogelijkheden tot de gebruikmaking van inzichten en deskundigheid die op lokaal niveau bestaan ten aanzien van het eigen gebied;
- Pluriformiteit biedt ruimte voor lokaal initiatief en enthousiasme;
- Pluriformiteit sluit aan bij de dynamiek van de samenleving;
- Er ontstaat een betere afstemming tussen behoeften per gebied.





Naast de voordelen die een pluriforme benadering biedt, kan pluriformiteit ook tot enige onduidelijkheid leiden. Bijvoorbeeld als burgers naar een andere gemeente zouden verhuizen, zou het zo kunnen dat ze verrast worden door een andere werkwijze bij hun toekomstige gemeente.

Pluriformiteit kan zowel in verband worden gebracht met de maatschappij als met het openbaar bestuur. De overheid dient een antwoord te geven op de pluriforme maatschappelijke problemen. Dit kan door een uniforme of pluriforme bestuurlijke organisatie. De aanpassing aan de complexer wordende samenleving vereist een meer genuanceerde (pluriforme) bestuursorganisatie. Het vraagstuk van de pluriformiteit is het vraagstuk van de eenheid: "op welke punten kan grotere differentiatie toegestaan worden zonder dat de eenheid van het bestuur in gevaar wordt gebracht?" (Toonen, 1981).

*Op welke punten kan grotere differentiatie toegestaan worden zonder dat de eenheid van het bestuur in gevaar wordt gebracht?*

### § 3.4.3 De werkwijze

Pluriformiteit in de werkwijze betekent allereerst dat veel processen beter worden afgestemd op de burger. De gemeente vraagt zich hierbij af bij welke organisatievorm de burger het meest is gediend. De eerste vraag is of de gemeente waarde aan bepaalde dienstverlening toe kan voegen. Als dit niet mogelijk is, is het misschien beter om deze dienstverlening elders onder te brengen (out-sourcing). Vervolgens komt de vraag hoe de dienstverlening zo doelmatig mogelijk kan worden georganiseerd.

Grote gemeenten kunnen problemen ondervinden van hun bedrijfseconomische schaal, maar dit zijn geheel andere problemen dan die de kleinere gemeenten ervaren. Helaas moet ik me hier grotendeels op een theoretische veronderstelling baseren. We weten dat de grootste gemeenten de hoogste uitgaven per inwoner hebben, maar we weten ook dat deze gemeenten met de grootste problemen worden geconfronteerd en dat heel wat inwoners van hun randgemeenten op hun voorzieningen meeliften. Tegelijkertijd weten we ook dat grote bestuurlijke apparaten eerder met coördinatieproblemen te kampen hebben, die uiteindelijk ten koste gaan van de efficiency (Derksen, 2001).

Schaal van maatschappelijke problemen = Schaal van doelmatig en responsief bestuur = Schaal van betrokkenheid

Figuur II: optimale schaal

De zogenoemde schaalproblematiek in het binnenlands bestuur kan worden opgevat als een permanente discussie over en zoektocht naar de meest optimale schaal waarop de overheid kan worden georganiseerd voor het realiseren van haar taken. Ieder probleem heeft echter zijn eigen schaal en de optimale schaal bestaat niet. Bij de schaal van het bestuur gaat het om de vraag naar de optimale organisatie gereedeneerd vanuit overwegingen van *doeltreffendheid* en *doelmatigheid*.

Bij regionalisering leiden overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid tot een (gewenste) organisatie die zich niet vanzelfsprekend verhoudt tot de bestuurlijke hoofdstructuur. Daardoor kunnen aspecten als democratische controle, bestuurskracht, eenduidige aansturing, enzovoort, in het gedrang komen (Van Dijk, 2003).

Als je positie van de gemeenten bekijkt, kun je stellen dat zij door differentiatie en pluriformiteit beter maatwerk kunnen leveren en beter de belangen van burgers en bedrijven binnen hun gemeente behartigen (Bovens, 2001). Op grond hiervan kan overigens niet beweerd worden dat het uniforme kader van het decentrale bestuur een meer pluriforme ontwikkeling in de weg heeft gestaan. Dit is allerminst het geval. Wel kan worden gesteld dat de toegenomen overheidsbemoeienis, een verdere vervlechting van overheidsactiviteiten en het besef dat maatschappelijke problemen zich op verschillende schalen van overheidsbestuur afspelen, belangrijke factoren zijn geweest achter de groeiende behoefte en noodzaak van meer diversiteit en maatwerk in het binnenlands bestuur (Van Dijk, 2001).

### **§ 3.5 Samenwerking als oplossing**

De omvang van de regio zou afgeleid moeten zijn van de schaal van de problemen. Dat leidt tot een gedifferentieerde aanpak afhankelijk van het deel van het land. Voor de Randstad is een andere aanpak mogelijk dan voor landelijke regio's. Dat betekent dat voor deze pluriformiteit de wens van de gemeenten in het betrokken gebied van groot belang is. Zij kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid en kennis van de regionale problematiek vorm geven aan de samenwerking die nodig is voor de oplossing van deze problematiek. Resteert het probleem van de bestuurlijke drukte. Tussen Rijk en gemeenten is een overdaad aan (functionele of territoriale) besturen. Deze overdaad belemmert vlotte besluitvorming over dringende problemen en moet aanzienlijk worden teruggebracht (Toonen, Van Dijk, 2003).

Zo worden (zeker de grote) gemeenten geconfronteerd met de cumulatie (het samenvallen) en de culminatie (hoge intensiteit) van maatschappelijke problemen wat in de laatste decennia verslechterd wordt door de afnemende kansen van de grote steden. De steden herbergen minder dan vroeger ook de potenties van de grootste landelijke regio's. De werkgelegenheid verspreidt zich vanuit de grote stad over de gehele agglomeratie. De nieuwe winkelcentra in randgemeenten worden concurrerend voor winkelcentra in de grote stad. Dit laat onverlet dat de harde kern van de maatschappelijke problemen juist niet de neiging heeft de nieuwe kansen elders in het stadsgewest te volgen. Werklozen blijven in de oudere wijken in de centrale stad wonen, terwijl de nieuwe werkgelegenheid aan de randen van het stadsgewest slecht op hun mogelijkheden aansluit (Toonen, 1981, ROB, 2003).

### **§ 3.6 Regionaliseringsproblemen**

Uit het bovenstaande kunnen we twee centrale en samenhangende problemen bij regionalisering illustreren:

1. Een toename van 'onduidelijkheid' die ertoe kan leiden dat het overzicht wordt verloren en daarmee de integraliteit van beleid.
2. Het 'losmaken' van bepaalde belangen van de bestuurlijke hoofdstructuur waardoor de democratische legitimatie en controle in het gedrang komen.

Een functionele regionale organisatie met 'doorzettingsmacht' staat op gespannen voet met de democratische legitimiteit. En indien het takenpakket meer gaat omvatten dan verplichte intergemeentelijke beleidsafstemming op een beperkt aantal ruimtelijke taken, maar zich ook richt op sociale en economische problemen, volstaat een "hulpstructuur" niet. Daarvoor is een directere vorm van democratische legitimatie vereist (ROB, 2003). Uiteraard kan dit ondervangen worden door bijvoorbeeld het bestuur van de regio te kiezen, maar de vraag blijft vervolgens hoe de regio zich verhoudt tot de algemene bestuurslagen, vooral wanneer taken en bevoegdheden niet overtuigend en helder afgebakend worden (Van Dijk, 2003).

Ten aanzien van de rol en positie van regionale hulpstructuren ten opzichte van de bestuurlijke hoofdstructuur zijn bijvoorbeeld in theorie drie denkrichtingen aan te wijzen (ROB, 2003).

1. Dat kan betekenen dat de regionale hulpstructuren worden opgeruimd en boven-lokale taken en bevoegdheden worden overgeheveld naar de eerstvolgende hogere algemene bestuurslaag: de provincie.
2. "De toename in aantal en gewicht van regionale hulpstructuren vormt een aantasting van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur." Waar mogelijk dienen bestuurstaken in deze structuur te worden ingepast, omdat daarmee een integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn". "Hulpstructuren als aanvulling op de hoofdstructuur zullen altijd nodig zijn, maar zij mogen de hoofdstructuur niet aantasten. Dit betekent dat hulpstructuren ofwel uiteindelijk ondergeschikt moeten zijn aan de hoofdstructuur (bijvoorbeeld aan de gemeenten in de vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen), ofwel van tijdelijk aard zijn" (Tweede Kamer, 1995-1996, 21 427).
3. Een derde denkrichting is er één waarbij de hoofdstructuur van drie lagen van algemeen en integraal gebiedsgebonden bestuur als zodanig wordt losgelaten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in gemeente- en/of provincievrije gebieden, in de vorming van een hoofdstructuur met slechts twee of juist vier bestuurslagen, in een wettelijk onderscheid tussen typen gemeenten of provincies of in de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies *à la carte*.



## Wettelijke kader

*Na een beschrijving van de bestuurlijke problemen bij de vorming van een effectieve en efficiënte staatsinrichting ga ik in dit hoofdstuk nader in op het wettelijke kader waarin deze staatsinrichting zijn grondslag vindt. Zo biedt onder andere de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) het kader voor de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.*

Om mijn eerste onderzoeksvraag: "welke plaats heeft een netwerksamenwerking – gelet op ondermeer bestaande wet- en regelgeving – binnen het huidige staatsbestel?" te beantwoorden, belicht ik allereerst het bestaande juridische kader. In dit hoofdstuk beschrijf ik de organisatorische aspecten in ondermeer de Grondwet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet dualisering gemeentebestuur.

### § 4.1 Grondwet

De huidige wet- en regelgeving bevat in hoofdzaak de volgende mogelijkheden om te voorzien in een bestuurlijk oplossing voor regionale problemen. Wel doet men bij de onderscheiden vormen vaak in meer of mindere mate concessies aan het democratische aspect:

- Samenwerking (tussen vooral gemeenten, provincies en Rijk) met behulp van gemeenschappelijke regelingen; door middel van samenwerking kan veel worden bereikt. Daarbij heeft een Wgr-plus extra instrumenten;
- Schaalvergroting van gemeenten; soms kan gemeentelijke herindeling de regionale problematiek oplossen;
- Schaalverkleining van provincies; het probleem bij deze oplossing is dat weliswaar het regionale probleem opgelost wordt, maar dat het een verbrokkeling van het middenbestuur teweeg brengt, terwijl er juist sterke argumenten zijn voor een schaalvergroting van het middenbestuur;
- Systematisch provinciaal 'regionaal' beleid; de Grondwet verzet zich niet tegen een dergelijk invulling door de provincie. Enerzijds kan de provincie dit doen met autonoom beleid (waaraan grondwettelijk geen ondergrens is gesteld), anderzijds zal zij in medebewindswetten waar nodig meer ruimte, instrumenten en middelen moeten krijgen (ROB, 2003).

In de Grondwet wordt aan het regionaal bestuur als zodanig geen aandacht besteed. Wat de hoofdstructuur van het openbaar bestuur betreft, kent de Grondwet naast het Rijk alleen de provincies en de gemeenten als vormen van algemeen, integraal en democratisch gelegitimeerd bestuur. Geconstateerd moet worden dat de Grondwet (art. 134) niet de mogelijkheid biedt tot het instellen van 'andere openbare lichamen'. Dit artikel kan alleen gebruikt worden voor functioneel bestuur en de toepassing mag er niet feitelijk op neerkomen dat een vierde bestuurslaag in het leven wordt geroepen.

#### **§ 4.2 Gemeentewet**

De Gemeentewet gaat niet in op samenwerking tussen verschillende gemeenten en besteedt geen aandacht aan het regionaal bestuur. Wel geeft deze wet een soort juridisch kader voor de gemeenten. De Raad voor Openbaar Bestuur is erg standvastig met betrekking tot dit juridisch kader, terwijl sommigen juist pleiten voor een algehele herziening van de Gemeentewet. Deze wet zou op dit moment onvoldoende bescherming aan de gemeentelijke autonomie bieden. De wet bepaalt, in de artikelen 116 en 117, dat de minister van Binnenlandse Zaken de beleidsvrijheid van de gemeenten bevordert. Zo moeten onderwerpen getoetst worden of gemeenten op doelmatige en doeltreffende wijze haar taken nog kan uitvoeren. In de praktijk is gebleken dat deze vage bepalingen onvoldoende bescherming bieden (Bovens, 1999). Vooral op de punten sturing, verantwoording en toezicht ontbreken de waarborgen. Juist op deze terreinen wordt de gemeentelijke autonomie aangetast. De huidige Gemeentewet is onvoldoende toegesneden op de hedendaagse taakuitvoering door de gemeenten en op de pluriformiteit tussen gemeenten.

#### **§ 4.3 Wet dualisering gemeentebestuur**

De Wet dualisering gemeentebestuur is op 7 maart 2002 in werking getreden. Ten gevolgen van deze wet is er een scheiding aangebracht tussen de posities van de gemeenteraad enerzijds en die van het college van Burgemeester en Wethouders anderzijds, met als oogmerk om de werking van de lokale democratie te verbeteren. Dit hield ondermeer in dat:

- Een ontvlechting van het lidmaatschap van het college en het lidmaatschap van de raad heeft plaatsgevonden: leden van het college zijn niet langer tevens raadslid.
- Bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad zijn naar het college overgedragen, terwijl anderzijds de bevoegdheden van de raad waarmee hij zijn kaderstellende en controlerende taken invulling geeft, versterkt en uitgebreid zijn. De overheveling van bestuursbevoegdheden krijgt verder vorm met de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden.

De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties heeft in 2002 besloten geen dualisering van de posities en bevoegdheden op intergemeentelijke niveau toe te passen.

In het onderstaande zal ik een uiteenzetting geven van zijn betoog<sup>5</sup>. Allereerst werd ingaan op een aantal (eerder voorgenomen) wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen die bij wijze van overgangmaatregelen zijn getroffen. Verder werd op hoofdlijnen het juridisch kader met betrekking tot de verantwoording en de controle bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteengezet. Tevens stond hij stil bij de vraag of de motieven voor dualisering van het gemeentebestuur ook relevant zijn voor intergemeentelijke samenwerking. Vervolgens werd de balans opgemaakt en de vraag beantwoord of dualisering voor intergemeentelijke samenwerking wenselijk is en welke gevolgen het antwoord heeft op de verwevenheid tussen de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

#### 1. Noodzakelijke maatregelen:

Er zijn enkele noodzakelijke overgangmaatregelen opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen met het oog op de continuïteit van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De bedoelde maatregelen worden hieronder kort beschreven.

- *Wethouders kunnen lid blijven van het algemeen bestuur*  
Artikel IV van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft artikel 13 Wet gemeenschappelijke regelingen zodanig gewijzigd, dat wethouders ook na de dualisering lid kunnen zijn van besturen van samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Sinds de inwerkingtreding van Wet dualisering gemeentebestuur zijn wethouders niet langer lid van de gemeenteraad. Artikel 13, eerste lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalde onder andere dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat uit "leden, die per deelnemende gemeenten door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen."

Zonder wijziging van dit artikel zouden wethouders geen deel (meer) kunnen uitmaken van het algemeen bestuur. Doordat leden van het dagelijks bestuur nu wel door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen kunnen wethouder tevens lid zijn van het dagelijks bestuur.

Deze wijziging strekt er toe de huidige praktijk van het intergemeentelijke bestuur te continueren.

- *Verwijzingen Wgr en kaderwet bevroren*  
Om te voorkomen dat de nieuwe, dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking worden verwijzingen als het ware bevroren naar de toestand vlak voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Dat die bevroering ook geldt voor verwijzingen krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Kaderwet bestuur in verandering, betekent dat ook de verwijzing in de gemeenschappelijke regelingen zelf naar de oude tekst van de Gemeentewet blijft verwijzen.

---

<sup>5</sup> TK 2003-2004, 29200 VII, Den Haag, mei 2004.

In ieder geval moeten intergemeentelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen primair worden gekarakteriseerd als een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. Met het begrip "*verlengd lokaal bestuur*" wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en democratische legitimatie ontleenen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten beschouwd worden als een functionele hulpstructuur met een van de gemeenten afgeleid karakter, en uitdrukkelijk niet als een zelfstandige bestuursseenheid of bestuurslaag, zo vindt de minister.

## 2. Juridisch kader

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, zoals gezien, het juridische kader – organisatie- en procedureregels – voor verschillende vormen van publieke rechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten. Deze verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorische verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taak of taken.

### *Verantwoording en controle*

In de discussie over de democratische controle van gemeenschappelijke regelingen wordt altijd steeds de nadruk gelegd op het belang van een goede controle door de raden van de deelnemende gemeenten. De leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Zij zijn in de visie van de wetgever dé primaire vertegenwoordiger van hun gemeenten.

De politieke verantwoordelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking krijgt in verschillende verantwoordingsrelaties gestalte. Het stelsel van onderlinge verantwoordingsrelaties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is redelijk gecompliceerd. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de verantwoording in twee richtingen dient te worden afgelegd. Binnen de Drechtsteden zijn de volgende verantwoordingsrelaties zichtbaar:

- *Verhouding bestuur samenwerkingsverband – deelnemende gemeentebesturen*  
De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de besturen van het openbaar lichaam enerzijds en de deelnemende gemeenten anderzijds. Een deelnemende gemeente kan alleen de eigen leden van het algemeen bestuur ter verantwoording roepen. De eigen leden van het dagelijks bestuur hebben bovendien als zodanig geen enkele verantwoordingsrelatie met hun eigen gemeentebestuur. Wél zijn zij in hun rol als lid van het algemeen bestuur in alle opzichten verantwoording schuldig aan hun eigen gemeentebestuur.
- *Verhouding algemeen bestuur – dagelijks bestuur*  
Het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband legt in de eerste plaats verantwoording af aan het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur kunnen overigens alleen worden heengezonden, indien de eigen gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. De gemeenschappelijke regeling zoals deze door de Drechtsteden is vastgelegd voorziet in deze mogelijkheid. Het is een zeer wezenlijk instrument in de verantwoordingsrelatie. Dat een algemeen bestuur deze bevoegdheid niet krachtens de wet heeft betekent op voorhand dat zijn positie zwakker is (ROB, 2000).

- *Verantwoordingsrelaties*

Een wethouder is lid van het dagelijks of algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling en zal over zijn handelen in dat verband door zijn gemeenteraad ter verantwoording geroepen kunnen worden (artikel 169 lid 1 Gemeentewet). Naast deze verantwoordingsrelaties op basis van de gemeentewet, bestaat dus ook de verantwoordingsrelatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor raadsleden die lid zijn van het algemeen of het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband, bestaat op grond van de gemeentewet niet de mogelijkheid om door hun eigen raad ter verantwoording worden groepen. Zij kunnen alleen op basis van de specifieke bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen gedwongen worden verantwoording af te leggen.

### 3. Motieven

Er kunnen zich in gemeentelijke samenwerkingsverbanden problemen voordoen die vergelijkbaar zijn met problemen in het gemeentelijke bestuur en waarvoor de Wet dualisering gemeentebestuur een oplossing biedt. De toenmalige minister ging alleen in op die zaken die verband hielden met de democratische controle en verantwoording en is er vooral gesproken over de positie van het algemeen bestuur (ROB, 2000).

De oorzaken van de problemen die het algemeen bestuur ondervindt, zijn van tweeërlei aard:

1. Het algemeen bestuur heeft veelal een informatie achterstand.
2. Het algemeen bestuur beschikt veelal over beperkte bevoegdheden.

In de praktijk komt het er op neer dat het algemeen bestuur geen controle van wezenlijke aard uitoefent op het functioneren van het dagelijks bestuur. Wel vindt beleidsbepaling en kaderstelling plaats door het vaststellen van de programmabegroting en rekening, maar dit is geen structurele controle zoals deze plaatsvindt door de gemeenteraad op het handelen van het college.

De leden van het dagelijks bestuur zijn portefeuillehouders van de desbetreffende deelnemende gemeenten en worden als zodanig door de gemeenteraad ter verantwoording geroepen. Die lokale controle betreft dan ook niet het functioneren van het dagelijks bestuur als geheel dat regionaal opereert.

Het is van belang dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden niet alleen op zichzelf kunnen worden beschouwd, maar tevens in hun relatie met de deelnemende gemeenten moeten worden gezien. De tekortkomingen in het functioneren van het algemeen bestuur kunnen in ieder geval gedeeltelijk worden opgevangen door de controle van de eigen leden van het dagelijks bestuur door de raad.

De verordeningbevoegdheid is in de praktijk van de gemeentelijke samenwerking niet van hele grote betekenis. Immers de Wet gemeenschappelijke regelingen bevat geen voorschriften over de verdeling van taken over het algemeen en het dagelijks bestuur en het wordt aan de regelingen zelf overgelaten of concrete bestuursbevoegdheden aan het algemeen of dagelijks bestuur worden toegekend (ROB, 2000).

#### 4. Balans

Met een vergaande dualisering zou de eigen positie van de organen van een samenwerkingsverband en dus de eigen positie van het samenwerkverband zelf, te zeer worden benadrukt. Dergelijke scherp onderscheiden rollen voor de verschillende organen van een samenwerkingsverband verdragen zich niet goed met de gedachte van verlengd lokaal bestuur. De minister is van mening dat zulks niet moet gebeuren. Voorgeschreven dualisering van verhoudingen zal een ontvlechting van de positie van het samenwerkingsverband met de gemeenten betekenen, wat door de minister niet wenselijk geacht werd. Deze huidige werkwijze is daarentegen niet altijd even transparant (TK 2003-2004, 29200 VII).

#### § 4.4

#### **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**

De Wgr biedt de (specifieke) grondslag voor juridisch bindende samenwerkingsafspraken tussen verschillende openbare lichamen. Deze 'afspraken' of 'gemeenschappelijke regelingen' kunnen daarom worden gekwalificeerd als publiekrechtelijke overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten kunnen worden gesloten tussen bijvoorbeeld gemeenten onderling of provincies onderling, maar ook tussen één of meer provincies, één of meer gemeenten en één of meer waterschappen tezamen (Michiels, 2001).

Ook al wordt de provincie Zuid-Holland nauw bij de samenwerking betrokken, voor mij is uiteraard vooral de Wgr-samenwerking tussen gemeenten van belang. Een intergemeentelijk samenwerkingsverband kan bestuurlijk een factor van groot belang vormen, vooral wanneer door de deelnemende gemeentebesturen bevoegdheden worden gedelegeerd aan een gemeenschappelijk orgaan of aan één door de deelnemers opgericht openbaar lichaam (art. 8 en 10 Wgr). Tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling kunnen gemeenten door Gedeputeerde Staten (GS) worden verplicht indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist (art. 99 Wgr). Ook kan zelfs zo nodig een kant en klare gemeenschappelijke regeling worden opgelegd, in beginsel door GS of de Kroon (art. 100 e.v. Wgr). Dit alles is in de regio Drechtsteden niet aan de orde. In gezamenlijkheid vergroten van de regionale bestuurskracht en het verminderen van bovenlokale problemen van de gemeenten was aanleiding tot het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. In dit kader is bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) overgedragen aan de regio om op deze wijze een effectievere bestuurlijke organisatie mogelijk te maken en de slagkracht te vergroten.

De oorspronkelijke Wgr dateert van 1960, waarvan gaandeweg – overigens niet tot ieders tevredenheid – uitgebreid gebruik gemaakt is. Daardoor vormen de feilen van de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr altijd de aanleiding voor pogingen om de inrichting van het binnenlands bestuur fundamenteeler aan te pakken.

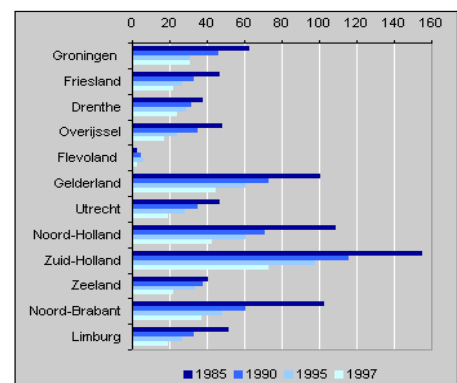
Na het sneuvelen van plannen voor bestuurlijke reorganisatie in het begin van de jaren '80 werden vijf problemen onderkend (Michiels, 2001):

1. Op de kaart van Nederland was stukje bij beetje een soort *lappendeken* van samenwerkingsverbanden ontstaan. Zeer veel regelingen kenden hun eigen unieke schaal.
2. Binnen de Wgr ontbraken de garanties voor een *samenhangend beleid*, mede vanwege het functionelere karakter van de samenwerking.
3. Voor de deelnemende gemeenten, ontbraken goede mogelijkheden voor *controle*. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling had niets te zeggen over het gemeentelijk beleid, de gemeenteraden konden evenmin voldoende hun woordje doen over het beleid van het bestuur van de regeling.
4. De samenwerking was te *vrijblijvend*.
5. Verantwoordingsrelaties zijn *niet transparant*.

### 1. Lappendeken

Door de vele regelingen beoogde de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1985 dan ook tot een bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen te komen. Door bundeling en integratie van regelingen tot één regeling per samenwerkingsgebied is het aantal gemeenschappelijke regelingen ver teruggebracht.

Hierdoor wordt nu gedacht dat alle problemen op dezelfde manier en binnen dezelfde schaal kunnen worden opgelost en dat de oplossing voor het gehele land uniform dient te zijn (Derksen en Pronk, 1990). Toch heeft de Wgr zowel kenmerken van uniforme als pluriforme aard. De wet geldt inderdaad voor het gehele openbaar bestuur en draagt het streven naar uniformiteit in bestuurlijke organisatie in zich. De Wgr is tevens een kaderwet, waardoor differentiatie in de bestuurlijke organisatie en bovenal differentiatie in taaktoedeling het gevolg kan zijn. Binnen de wet zijn zowel specifieke gemeenschappelijke regelingen (functioneel bestuur) als algemene basisregelingen mogelijk.



Grafiek II: Bundeling en integratie van Gemeenschappelijke regelingen

### 2. Samenhangend beleid

Met name bij gemeenschappelijke regelingen met een functioneel karakter is samenhangend beleid niet of nauwelijks te garanderen. Hierbij wordt vaak gedacht aan zogenaamde coördinatiemechanismen als een waardevol instrument voor het bereiken van bovenlokale en regionale afstemming in het gemeentelijke beleid. Zolang er sprake is van samenlopende belangen of althans de mogelijkheid dan wel bereidheid om bij belangentegenstellingen over en weer te compenseren, voldoet deze oplossing veelal. Maar op het moment dat bij tegengestelde belangen afdwingbare beslissingen moeten worden genomen, schieten coördinatiemechanismen vaak tekort. In dat geval worden de grenzen van bestuurlijke (en ambtelijke) coördinatie, afstemming en samenwerking bereikt (ROB, 2003).



Indien coördinatieproblemen in de uitvoerings sfeer zich voordoen liggen in ieder geval twee opties voor:

- Depolitisering: kiezen voor een aparte uitvoeringsorganisatie – eventueel met een eigen bestuur.
- Vastleggen: de samenwerking zoveel als mogelijk afdwingen door deze bijvoorbeeld vast te leggen in wet- en regelgeving. Een wat 'mildere' variant is tot samenwerking verleiden, bijvoorbeeld door financiële prikkels. Wel is er in dit soort gevallen bijna altijd sprake van een zogenaamde verticale reflex: als te veel coördinatie nodig is, ligt een meer hiërarchische sturing en formalisering al snel voor de hand.

### 3. Democratische controle

Ondanks het feit dat de Wgr de mogelijkheid biedt om tot een op de situatie toegesneden vorm van regionaal bestuur te komen, functioneert hij niet naar wens. Eén van de oorzaken daarvan is dat de democratische legitimatie te gering is. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling wordt niet direct door de bevolking gekozen. De raden van de deelnemende gemeenten kiezen de bestuurders uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en uit het college van B&W. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is daarom gebaseerd op de democratische controle van gemeenteraden op het bestuur van het samenwerkingsverband. Het verbeteren van deze controle zal de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005).

Zolang gemeenteraden democratisch zwaarder zijn gelegitimeerd dan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen is het ook terecht dat gemeenteraden een grotere macht hebben en gemeenten op hun autonomie terugvallen als de intergemeentelijke samenwerking tegen hun eigen belangen ingaat (Derksen en Pronk, 1990). Een democratische legitimatie bleef dan ook bewust achterwege. De gemeentebesturen bleven de enige democratische gelegitimeerde organen in de regio en het gezag van de besturen van gemeenschappelijke regelingen bleef een afgeleid gezag. Democratische verantwoording en controle zijn de kern van overheidsbestuur in een democratische rechtstaat (ROB, 2003).

*Verantwoording en controle zijn de kern van overheidsbestuur in een democratische rechtstaat*

Uit onderzoek van het SGBO<sup>6</sup> in 1999, waarin men de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen nader heeft bestudeerd, kwam ondermeer tot de volgende kanttekening.

De problemen die zich voordoen bij de democratische controle maken deel uit van de algehele knelpunten in de controletaak van gemeenteraden op de colleges van burgemeester en wethouders. Dit heeft verschillende oorzaken, zoals tijdgebrek, gebrek aan deskundigheid, gebrek aan ondersteuning, etc.

Het kabinet zegde toe dat de verbetering van de controle op gemeenschappelijke regelingen aangepakt zou worden in het kader van versterking van de algehele controlefunctie van gemeenteraden. Deze versterking heeft gestalte gekregen in de aanbevelingen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie en zijn vastgelegd in de Wet dualisering gemeentebestuur (zie paragraaf 4.3) (ROB, 2000).

<sup>6</sup> SGBO is het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).



Voorheen was een veel gehoorde uitspraak van raadsleden dan ook dat deze regelingen werden gezien als 'ver-van-mijn-bed'. De zwaarte van het takenpakket gaat in dat geval het niveau van een hulpstructuur te boven, het vormt daarmee een aantasting van het algemeen integraal bestuur. De bestuurlijke structuur van een dergelijke omvang en zwaarte verdient een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte vertegenwoordiging van gemeenten in een regionaal bestuur.

#### *4. Vrijblijvendheid*

Regionale samenwerking is bij grensoverschrijdende problemen wel de meest voor de hand liggende optie, maar dient wel binnen het huis van Thorbecke te zijn verankerd. De oplossing van de bovenlokale problematiek dient te worden gezocht binnen het huidige wettelijke kader. Onderkend wordt dat daar – waar er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen – de vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr te kort schiet. Daarom kan een Wgr+ constructie in het leven geroepen worden die erin voorziet dat er een verplichte samenwerking tussen gemeenten in met name stedelijke gebieden kan worden opgelegd; dit ter versterking van de regionale afstemming en het voorkomen van afwentelingseffecten. In de eerste plaats ligt de urgentie bij de ruimtelijke problematiek, maar erkend wordt dat in sommige regio's ook afstemming op sociale beleidsterreinen (zoals óók in de Drechtstedensamenwerking plaatsvindt) nodig is. Met name de regionale afstemming van het grotestedenbeleid wordt hierbij genoemd. De Wgr+ is niet alleen voorbehouden aan de huidige zeven Kaderwetgebieden, maar is een optie voor alle gebieden die aan de criteria voldoen. Toepassing van de Wgr+ is alleen aan de orde als er een dwingend inhoudelijk belang is dat die inzet rechtvaardigt. In de Drechtstedensamenwerking lopen de meningen over de toepassing van de Wgr+ status nog uiteen en houdt men voorlopig vast aan de "gewone Wgr-status".

#### *5. Verantwoordingsrelaties*

Zoals geconstateerd zijn verantwoordingsrelaties niet altijd even transparant. Om verantwoordingsrelaties transparanter te laten verlopen is er voor gekozen om in de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden toch zoveel mogelijk dual te werken en lag het in de rede om de betreffende artikelen uit de Gemeentewet ook op te nemen in de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Zoals gezegd doet dit wel afbreuk aan de gedachte "verlengd lokaal bestuur" van de wetgever. Desalniettemin wilde de regio Drechtsteden een dualistische werkvorm bewerkstelligen. In een afzonderlijk delegatiebesluit besloot de Drechttraad de betreffende bevoegdheden te delegeren aan het Drechtstedenbestuur, zodat materieel hetzelfde effect optreedt. Leden van het Drechtstedenbestuur maken dan ook alleen op papier deel uit van de Drechttraad.

# 5 Hoofdstuk

---

## Een blik op het “middenbestuur”

*Nederland is nog lang niet af. Lang bestaande problemen blijken hardnekkig; nieuwe vraagstukken dienen zich aan. De burger wordt mondiger. Het openbaar bestuur dient zich permanent te bezinnen op de kwaliteit van de eigen prestaties. Dat geldt ook voor de organisatie van het openbaar bestuur in al zijn geledingen en met name voor het middenbestuur.<sup>7</sup>*

### § 5.1 Inleiding

De vraag: “Welke plaats heeft een netwerksamenwerking – gelet op ondermeer bestaande wet- en regelgeving – binnen het huidige middenbestuur en het staatsbestel in het algemeen”, wordt in dit hoofdstuk nader belicht. De vraag “Hoe bepaalt de regio Drechtsteden haar eigen (beleids-) agenda?” komt aan het einde van dit hoofdstuk aan de orde.

In hoofdstuk 3 heb ik globaal de staatsinrichting van Nederland beschreven. Dit om ondermeer tot een oordeel te komen of deze inrichting (uniformiteit en gelijkheid of pluriformiteit en vrijheid) verbetering behoeft. Door het strakke keurslijf zoeken gemeenten steeds vaker naar bestuurlijke samenwerking met andere lokale overheden. Ik ben dan ook van mening dat zonder bestuurlijke samenwerking het lokaal bestuur niet goed kan functioneren. Juist door deze samenwerking zijn gemeenten in staat een goede invulling te geven aan hun maatschappelijke vraagstukken.

De discussie over het middenbestuur dient zich eigenlijk niet te beperken tot de (re-) organisatie van het binnenlands bestuur (“regional government”). Het gaat vooral om de inrichting en het functioneren van het gehele bestuursstelsel (“regional governance” op regionaal niveau (ROB, 2000)). Ik wil hier geen structuurdiscussie voeren, want hierdoor zijn namelijk al vaker discussies over de inrichting van ons binnenlands bestuur de afgelopen jaren verzand. Wel heeft de discussie over het middenbestuur directe invloed op de positie van de Drechtsteden en ontkom ik er dus niet aan om de discussie die nu gaande is nader te belichten.

---

<sup>7</sup> Discussienotitie “maatwerk in het Middenbestuur”, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## § 5.2 "Middenbestuur" ?

De positie van het middenbestuur is, terugblikkend naar 50 jaar moeizame discussie over de regionale kwestie, niet eenvoudig te beschrijven. Valkuilen zijn ruimschoots aanwezig. Zo constateerde de commissie Geelhoed<sup>8</sup> al dat het begrip 'regionaal bestuur' nooit goed is omschreven. Tevens beschreef ik in hoofdstuk 3 dat het ideale (regionale) schaalniveau niet bestaat, met als gevolg onduidelijkheid over taken en primaat van de verschillende overheidsinstanties en een ongewenste competentiestrijd. Feilen van de regionale samenwerking zijn het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor bestuurlijke veranderingen, het ontbreken van scherp aantoonbare urgentie of een lonkend perspectief. Afgezien van de valkuilen is – juist nu de discussie over de positie van het middenbestuur weer oplaait - het moment voor de regionale ontwikkelingen binnen het Drechtstedengebied goed, omdat het gebied nu onderwerp is en men mee kan praten en denken over bestuurlijke vernieuwing.

Overigens wordt vaak gesteld dat de provincie "het middenbestuur" is, maar zoals ik in hoofdstuk 3 beschreef, bestaat het middenbestuur uit een aantal verschillende gremia.

## § 5.3 Provinciaal profiel

De provincie is, op de waterschappen na, het enige regionaal bestuur dat democratisch *gelegitimeerd* is. Mede om deze reden ga ik hier allereerst uitgebreider in op haar rol en positie en kom ik vervolgens op de positie van de gemeenschappelijke regeling als regionaal bestuur. De verhoudingen tussen deze twee entiteiten is een logisch vervolgvraagstuk.

Het "middenbestuur" is al lange tijd onderwerp van discussie. Eerst dienden gewesten of stadsprovincies als "extra bestuurslaag" tussen gemeenten en provincies te komen, later als alternatief voor provincies. Maar vanaf het moment dat de inwoners van Rotterdam en Amsterdam halverwege de jaren negentig de vorming van stadsprovincies in referenda tegenhielden, is gekozen voor regionale samenwerking die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gezien wordt als verlengd lokaal bestuur. In 2005 zijn deze regio's ondergebracht in de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij kabinet en Kamer de oorspronkelijke acht regio's mogelijkheden voor democratische legitimiteit onthielden. De achterliggende gedachte was dat hier geen vierde bestuurslaag gevormd wordt (ROB, 2003).

Tegelijkertijd zien we dat ook provincies nadenken over schaalvergroting. Vier jaar geleden hield de commissie Geelhoed al een pleidooi voor vijf landsdelen. Het rapport belandde aanvankelijk in de la, maar op dit moment werken de drie noordelijke provincies al jaren samen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, terwijl Gelderland en Overijssel ook al enige tijd toenadering zoeken. De commissarissen van de randstedelijke provincies hebben nu, samen met de burgemeesters van de vier grote steden, alias de Holland 8, expliciet hun wens uitgesproken om de regionale schaal in het westen van het land te vergroten. De minister van Binnenlandse zaken lijkt dit idee in zijn discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur" te ondersteunen.

---

<sup>8</sup> Deze commissie was door het Interprovinciaal Overleg (IPO) ingesteld.

### § 5.3.1 Toekomst

Wie de vraag stelt naar het toekomstige profiel van provincies, stelt veel vragen tegelijkertijd. Hij vraagt naar de toegevoegde waarde van provincies. In spierballentaal: "als provincies geen meerwaarde bieden, dan moeten we ze meteen afschaffen." Meer constructief en realistisch gesteld: "Wat moeten provincies doen om hun bestaansgrond te legitimeren?"

In de huidige staatsinrichting zijn de provincies verantwoordelijk voor de kwaliteit van het "middenbestuur", oftewel voor een goed samenspel van de betrokken partners (good governance). Zij moeten als "verantwoordelijk" regionaal bestuur bezien welke partij op welke wijze het beste resultaat kan bieden. De kracht van de provincie is dat zij in het huidige bestuurlijke stelsel op regionaal niveau democratisch gelegitimeerd is en zelf inhoudelijk een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van beleid. Op dit moment ervaren gemeenten de provincie als een belemmering in het beleidsproces en wordt de toegevoegde waarde als "te weinig" ervaren. De rol van de provincie wordt door mijn geïnterviewden als "onderwerp van discussie" beschouwd. "De rol, de taken en bevoegdheden van de provincie zouden in de toekomst scherper geformuleerd moeten worden, waarbij een gesloten huishouding een reële optie is" (burgemeester).

### § 5.3.2 Legitimatie

Overigens bleek uit onderzoek van de al eerder aangehaalde commissie Geelhoed dat er sprake is van een verlies aan legitimatie. Dit komt doordat de afstand tussen beleid en uitvoering steeds groter wordt en het is de vraag waar de oorzaken liggen van het verlies aan legitimatie en herkenbaarheid van provincies voor de burgers. Komt dat slechts door de bestuurlijke drukte zoals de commissie Geelhoed analyseert, of is er een gebrek aan bevoegdheden (doorzettingsmacht), of is er wellicht sprake van een gebrek aan politieke durf en leiderschap? Hoe dan ook wordt het tijd om nieuw leven in het openbaar bestuur te blazen met een slagvaardig en gelegitimeerd regionaal bestuur.

### § 5.3.3 Reorganisatie

De bestuurlijke hoofdstructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor het zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor bovenlokale en regionale problemen. Een andere denkrichting is die waarbij de hoofdstructuur van drie lagen van algemeen en integraal gebiedsgebonden bestuur als zodanig wordt losgelaten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in provincievrije gebieden, in de vorming van een hoofdstructuur met slechts twee of juist vier bestuurslagen, in een wettelijk onderscheid tussen typen provincies, of in de inrichting van het bestuur van provincies *à la carte*.

*"De inrichting van het provinciale bestuur à la carte"*

In een (meer) gesloten huishouding behoudt de provincie haar rol als intermediair en wordt haar rol in "probleem"-gebieden versterkt. Met dat laatste doel ik op de randstad waar zich veel bovenlokale problemen voordoen. Hier is meer bestuurlijke intensiteit gewenst dan bijvoorbeeld in de gebieden Gelderland en Overijssel. Je zou er voor kunnen kiezen om voor deze laatste gebieden de taken en bevoegdheden van de provincies te beperken of zelfs de provincies af te schaffen. Daarnaast geldt dat ook voor de stedelijke gebieden op één beleidsprobleem niet meer dan twee bestuurslagen zich met besluitvorming dienen bezig te houden.

*"Niet meer dan twee bestuurslagen dienen zich met besluitvorming bezig te houden"*

Een duidelijke taak- en bevoegdhedenafbakening is dan ook noodzakelijk. Op deze manier wordt de legitimatie voor het middenbestuur in (vooral) de randstad vergroot en de rol van de gemeenten in niet-stedelijke gebieden versterkt.

#### **§ 5.4** **Regio**

Maatschappelijke problemen blijken zich telkenmale op verschillende schaalniveaus te manifesteren en vragen ook op diverse niveaus om een oplossing. Sommige problemen zullen spelen tussen centrumgemeenten en omliggende gemeenten, andere opgaven overschrijden regionale en soms zelfs provinciegrenzen. We kunnen er zeker van zijn dat de schaalniveaus per opgave steeds blijven veranderen. Het is daarbij van belang om te bezien welk schaalniveau structureel het juiste is om de democratische legitimatie te waarborgen, zonder voortdurend een structuuraanpassing te moeten nastreven op basis van een nieuw (deel)probleem.

Als ik de conclusies uit het onderzoek van de commissie Geelhoed met betrekking tot het verlies aan legitimatie van de provincies aan mijn geïnterviewden voorleg, krijg ik alle bevestiging. Ook zij vinden dat de provincies verder van de burgers afstaan dan ze eigenlijk zouden moeten. Dit geldt tevens voor de problemen op het regionale niveau. Deze worden vaker door de grote steden, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, opgepakt dan door de provincies. Dit blijkt ook uit de gesprekken die ik gevoerd heb met diverse gemeentesecretarissen die in dat opzicht de provincie te afwachtend vinden. Zij vinden dat de regio de geconstateerde problemen beter oppakt dan de provincies. Bij een steeds sterker wordende regio wordt de provincie nog te vaak beschouwd als een belemmering die alleen geld doorschuift en weinig toevoegt aan het grotere geheel.

#### **§ 5.5** **Hulp in de huishouding**

Ook andere gesprekspartners hebben dezelfde mening en zien de rol van de provincies meer als intermediair of een klankbord met een "overallview". Waar de provincies "te ver afstaan" van de maatschappelijke problematiek en onvoldoende maatwerk kunnen leveren, is de gemeenschappelijke regeling een goed hulpinstrument.

Indien de Drechtstedensamenwerking meerdere nieuwe taken krijgt gedelegeerd, is de gemeenschappelijke regeling democratisch gezien mogelijk te zwak voor alleen een "hulpinstrument". Dan is volgens mijn respondenten een meer structurele bestuurlijke ingreep wenselijk en wellicht noodzakelijk. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan rechtstreekse verkiezingen voor de afvaardiging in de Drechttraad of door een vergaande samenvoeging van alle Drechtstedengemeenten tot één Drechtstad (zie ook ROB, 2003).

### **§ 5.5.1 Kansrijk ?**

Binnen de Drechtsteden wordt het positief gevonden dat de minister een uitgebreide discussie met de gemeenten en provincies wil aangaan, waarbij hij openingen biedt in die zin dat "het Huis van Thorbecke geen statisch geheel is". Dat biedt in eerste instantie zeker ook kansen voor de regio Drechtsteden. Een handvat hiervoor is de mogelijkheid die hij biedt om enerzijds de provincies van de huidige omvang in de Randstad te verkleinen en anderzijds zogenaamde "regiogemeenten" te vormen. De combinatie van kleinere provincies en grote gemeenten biedt de ruimte om te komen tot een bespreking van het concept regiogemeente of zoals in de Drechtstedensamenwerking dit ook wel genoemd wordt de zogenaamde "netwerkorganisatie", of "netwerkstad".

De regio Drechtsteden dient de gedachte van de netwerkorganisatie bestuurlijk en maatschappelijk breed uit te dragen. Het concept gaat uit van de gedachte, dat de culturele identiteit van de diverse gemeenten gehandhaafd blijft en dat dichtbij de burgers het beleid gevormd en afgestemd wordt. Op regionaal niveau wordt efficiëncywinst behaald en hoeven de diverse gemeenten niet opnieuw "het wiel uit te vinden".

Momenteel is onduidelijk hoe de term "regiogemeente" wordt omschreven. Met de minister moet de discussie worden aangegaan over de vraag in hoeverre het concept netwerkstad in te passen is in de term "regiogemeente". Als het gaat om "maatschappelijk", vinden mijn gesprekspartners dat het niet zo kan zijn dat bij de invulling van deze term voorbij gegaan wordt aan de gedachte van de netwerkstad.

"Een sterk punt van de Drechtsteden is dat zij van een groeimodel uitgaat. Dit model past goed in de gedachte van vervlochten middenbestuur: naar alle verwachting het enig haalbare en meest kansrijke model van institutionele innovatie in het Nederlands middenbestuur" (burgemeester).

De relatief snelle vorming van het algemeen bestuur (de Drechttraad) en de hoge acceptatiegraad van de raadsleden om de Drechttraad als "besluitvormingsorgaan" aan te wijzen zijn indicaties voor een hoog politieke draagvlak voor het regionale samenwerkingsverband. Het politieke draagvlak blijft bij de raadsleden aanwezig omdat zij in het voortraject van de besluitvorming zijn betrokken. Maar met het aanwezige politieke draagvlak wordt niet voldaan aan het criterium "optimale democratische legitimatie" dat de minister als één van zijn uitgangspunten noemt.

### **§ 5.6 Regionale agenda**

In de Drechtsteden wordt op dit moment ingezet op het behoud van de eigen lokale autonomie. Dit betekent niet dat er voor een passieve opstelling in de regio gekozen moet worden. Integendeel. Vanuit een sterke lokale visie en strategie kan ook een sterke positie in de regio ingenomen worden. Regionale onderwerpen kunnen getoetst worden aan de eigen strategie en vanuit de eigen strategie kunnen onderwerpen op de regionale agenda gezet worden.

Een belangrijke pijler van het besluitvormingsproces is de totstandkoming van de agenda. Dit is dan ook één van de onderzoeksvragen: "Hoe komt de regionale agenda tot stand?" Uit diverse gesprekken blijkt dat de regionale agenda door twee stromen wordt bepaald, namelijk: de formele en de informele stromen.

### **§ 5.6.1**

#### **Formele agenda**

De planning- & controlcyclus van de Drechtsteden geeft een duidelijk stramien en dient als toetsingsinstrument voor het bestuur. Plannen die hierin niet zijn opgenomen en halverwege het lopende jaar opkomen, moeten via een apart besluitvormingstraject behandeld worden. Door de zakelijk directeur van het bureau Drechtsteden wordt aangegeven dat dit nog de nodige aandacht vergt. Nog te vaak blijken financiële middelen niet voorhanden en wordt aan de participerende gemeenten al snel een extra inwonerbijdrage gevraagd.

Om projecten op regionale schaal adequaat aan te pakken dienen tijdig de jaarplannen (voornemens en benodigde (financiële) middelen) bekend te zijn. Tijd, capaciteit, maar zeker ook de wenselijkheid van een nieuw beleidsvoornemen kan vroegtijdig gepland en besproken worden. Dan kan ook aangegeven worden of gemeenten het nieuwe beleidsvoornemen ondersteunen.

De formele agenda komt voort uit een transparant proces van overleggen en discussies. Evenals bij de gemeenten is er een formateur aangesteld die het Drechtstedenbestuur (dagelijks bestuur) vormt. Naast de samenstelling van het bestuur heeft de formateur ook de totstandkoming van het zgn. regionale meerjarenontwikkelingsprogramma begeleid. Dit programma vloeit voort uit een coproductie van alle collegeprogramma's, coalitieakkoorden, etc. Uit het meerjarenprogramma vloeien vervolgens jaarlijks de thema's voort die op de regionale agenda geplaatst worden.

### **§ 5.6.2**

#### **Informele agenda**

Naast de formele agenda bestaat ook het informele proces. De totstandkoming van de informele agenda wordt door geïnterviewden als meest interessante beschouwd. Door bestuurders wordt aangegeven dat tijdens informele bijeenkomsten op diplomatieke wijze de (boven)lokale problemen 'voorgesorteerd' worden. Dan wordt er gepeild of er behoefte is om een bepaald bovenlokaal probleem mogelijk op regionale schaal aan te pakken.

Vervolgens wordt één en ander door de initiatiefnemende gemeente(n) ambtelijk voorbereid en met medewerking van bureau Drechtsteden op de regionale agenda geplaatst. Regelmatig wordt ook tussen twee of drie gemeenten één en ander achter de schermen voorbereid om zo sterker te kunnen opereren in het Drechtstedenbestuur. Dit kan er overigens toe leiden dat andere gemeenten door deze initiatieven verrast worden.

Zo staat samenwerking ten aanzien de theaters weer op de agenda. Hoe dit onderwerp op de agenda komt is niet helemaal duidelijk. Bijna iedere Drechtstedengemeente heeft haar eigen theater en wil deze naar verluid voor haar eigen inwoners ook behouden en is samenwerking op dit gebied niet aan de orde. "Geen idee wat het achterliggende doel van dit agendapunt is, van de toelichting word ik ook niet wijzer" (bestuurder).

De regionale agenda wordt daarnaast ook bepaald door de zogenaamde "waan van de dag". Door een aantal bestuurders wordt geconstateerd dat dit nogal eens tot ondermeer de volgende problemen leidt:

- Geen integrale voorstellen;
- Te weinig ruimte voor discussie op het juiste niveau (overvolle agenda's);
- Slechte (bestuurlijke en ambtelijke) voorbereiding.



### § 5.6.3 Invloed

Uit gesprekken komt wel naar voren dat de voorzitters van de verschillende portefeuillehoudersoverleggen (PFO) een flinke stempel op de agenda zouden kunnen drukken. In de PFO's worden de lokale belangen ingebracht en adviseren richting het Drechtstedenbestuur. Door een regionale portefeuillehouder wordt aangegeven dat PFO's te weinig haar stempel op de Drechtstedenagenda drukt. "Veel agendapunten worden rechtstreeks in het Drechtstedenbestuur behandeld wat de integraliteit van de stukken overigens niet ten goede komt" (bestuurder).

Gesteld kan worden is dat de gemeenten de meeste invloed uitoefenen op de regionale agenda. De ene gemeente zal dat meer doen dan de andere, maar over het algemeen bestaat de indruk dat iedere gemeente zijn 'regionaal ei' kwijt kan. Maar ook andere overheden, voornamelijk het Rijk en de provincie, hebben door middel van bijvoorbeeld wet- en regelgeving, financiële impulsen, etc. veel invloed op de Drechtstedenagenda. Voor enige afstemming wordt regelmatig de provinciale gebiedsgedeputeerde uitgenodigd voor het bijwonen van de vergaderingen van het Drechtstedenbestuur.

### § 5.7 Visie

Over het algemeen wordt aangegeven dat men – uitgezonderd het regionale meerjarenontwikkelingsprogramma – geen of nauwelijks zicht heeft op wat er nog komen gaat. Door de ontstane regionale stroomversnelling durven zowel ambtenaren als bestuurders niet aan te geven waar het einde in zicht is. Een bestuurder geeft aan dat hierover nog geen debat heeft plaats gevonden. "Een einddoel aangegeven is zo verkeerd nog niet. Dan kun je ergens naar toewerken". Het geven van een einddoel werd ook door Dijkstal aanbevolen. Op deze wijze komen nut en noodzaak van investeringen aan de orde. Aan de andere kant geeft dat wel een beperking op de (organisatorische) vrijheid die nu ontstaan is, waarbij je geen structuurdiscussie hoeft te voeren. "Deze discussie komt voor de Drechtsteden nog te vroeg. Dit is het begin van iets heel nieuws, innovatiefs. De samenwerking moet groeien en waar naar toe dat zien we wel" (griffier).

Er wordt samengewerkt op basis van medewerking van alle gemeenten. Zowel het bestuurlijke als ambtelijke draagvlak is zichtbaar. Men geeft er de voorkeur aan dat alle Drechtstedengemeenten zich voor dezelfde maatschappelijke problemen inzetten, maar is het daarentegen niet essentieel dat iedere gemeente zich op *alle* beleidsterreinen inzet. Dit betekent dat in een zeer vroeg (besluitvormings-)stadium bekend dient te zijn of een gemeente het 'regionale' probleem samen wil oppakken of niet. Op deze wijze wordt het proces niet onnodig gefrustreerd en niet onnodig lang gerekt. Overigens is dit nog een pijnpunt. Zo geven bestuurders aan dat het op dit moment erg lang duurt voordat na het 'opborrelen van een regionaal op te pakken probleem' uiteindelijk een besluit genomen wordt. Voor beantwoording op de vraag: "hoe dit op te lossen?", geven enkele bestuurders aan dat "de vorm van een netwerkbestuur leuk is, maar het voor een snellere besluitvorming beter zou zijn om de boel op termijn gewoon te herindelen. Het blijft lastig om een goede verhouding te vinden tussen wat lokaal en regionaal opgepakt moet worden".



## Governance networks

*De gevestigde instituties missen de kracht om zelfstandig te komen tot de resultaten die vereist zijn om prangende maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het is daarom noodzakelijk dat overheden van verschillende niveaus met elkaar samenwerken en grensoverschrijdend te werk gaan. Zo werken ook de zeven gemeenten in het Drechtstedengebied samen in een netwerkorganisatie.*

### § 6.1 Een netwerk

Met het van kracht worden van de gemeenschappelijke regeling voor de Drechtsteden is één aanbeveling van de commissie Dijkstal een feit geworden. Dijkstal had voor ogen de niet-vrijblijvende samenwerking formeel-juridisch goed te regelen. In de praktijk is een zichtbaar bestuurlijk netwerk ontstaan, waar gemeenten op vele terreinen steeds meer met elkaar optrekken.

In dit netwerk wordt gewerkt volgens de bestuursstijl die in politicologische en organisatiesociologische theorie aangeduid wordt met het begrip governance (o.m. Sørensen & Torfing (1994), Healy (2003), Hirst (2000), March & Olsen, (1995)). Governance is de tegenhanger van het meer formele, klassieke, en 'verticale' government.

Door het feit dat de Drechtsteden via dit relatief nieuwe type organisatieverband werken is het voor mij aardig om dit mee te nemen in mijn onderzoek. Immers wat is een netwerk nu eigenlijk precies, hoe en door wie worden besluiten genomen, en wat zijn de (bestuurlijke) voordelen en nadelen van zo'n netwerk?

In de literatuur wordt een netwerk op verschillende manieren gedefinieerd. Een gangbare, algemene omschrijving uit de organisatiekunde is bijvoorbeeld:

*"Een netwerk is een patroon van betrekkingen en verhoudingen, dat door organisaties opgeroepen wordt door een toestand van onderlinge afhankelijkheid" (Hendriks, 1989).*

## § 6.2 Kenmerken

Netwerken hebben de volgende kenmerken (Rotmans, 2003):

- Multi-domein: bij maatschappelijke vraagstukken spelen vaak meerdere beleidsdomeinen tegelijkertijd een rol. Beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening, milieu, bereikbaarheid zijn met elkaar verweven binnen complexe beleidsterreinen. Maatschappelijke vraagstukken kunnen alleen opgelost worden als deze verschillende domeinen in interactie samenwerken.
- Multi-level: verschillende bestuursniveaus zijn betrokken bij beleidsprocessen. De klassieke bestuursstructuur (rijk-provincie-gemeente) volstaat niet langer. Er worden steeds meer nieuwe (tijdelijke) lagen tussen de drie klassieke bestuurslagen gecreëerd. Ook de Europese Unie wordt op steeds meer beleidsterreinen een invloedrijke actor.
- Multi-actor: verschillende actoren zijn bij beleidsprocessen betrokken.

Een aantal belangrijke kenmerken van een netwerk is (Rotmans, 2003):

- Een netwerk bestaat uit horizontale verbindingen. Iedere actor is autonoom. Er is niet één centraal machtspunt dat het geheel onder controle houdt en reguleert. Door het ontbreken van gezagsverhoudingen spelen onderhandelingsprocessen een belangrijke rol;
- De actoren (groepen, organisaties, instellingen, personen) kunnen qua positie verschillen. Ze kunnen meer of minder macht hebben binnen het netwerk, of over weinig hulpbronnen (geld, ruimte, menskracht, informatie) beschikken en ze kunnen een centrale (met veel relaties naar andere actoren) of een perifere plek in het netwerk innemen;
- De actoren zijn in meer of mindere mate afhankelijk van elkaar; ze hebben elkaar nodig om bepaalde doelen te bereiken;
- Het netwerk is dynamisch. Verbindingen veranderen van karakter, er komen nieuwe actoren bij en andere vallen af;
- Een netwerk is maakbaar. Je kunt contacten leggen als ze er niet zijn. Sommige verbindinglijnen worden tijdenlang niet gebruikt, maar als het nodig is, kunnen ze geactiveerd worden. Overbodige relaties kunnen verbroken worden.

Het essentiële uitgangspunt bij de netwerkbenadering is dat niet de afzonderlijke actoren centraal staan, maar dat de aandacht gericht is op de onderlinge betrekkingen tussen de actoren. Je kijkt niet naar één persoon, groep of organisatie, maar naar alle personen, groepen of organisaties die met betrekking tot een bepaald doel of issue met elkaar betrokken zijn en hoe deze zich onderling tot elkaar verhouden (Hendriks, 1989).

Netwerken worden volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2000) gekarakteriseerd door pluriformiteit. Er zijn veel verschillende actoren, producten, belangen, machtsmiddelen, etc. Belangrijk is ook dat de verschillende actoren in een netwerk verschillende percepties hebben op hun omgeving. Daarbij komt dat de actoren in een netwerk afhankelijk zijn van elkaar. De doelstellingen van de ene actor zullen niet eenvoudig geaccepteerd worden door andere actoren. Alle actoren kunnen op een bepaald moment superieur zijn ten opzichte van de andere.

Actoren in een netwerk zijn ook niet gevoelig voor interventies van "superieure" actoren. Ze zien deze interventies niet of verzetten zich ertegen. Oorzaak hiervan is dat de actoren geen steun of middelen van de "superieure actor" nodig hebben of dat de interventie niet binnen de doelstellingen van de actor zelf past. De posities van actoren veranderen in een netwerk altijd. Actoren die aanvankelijk een zwakke positie lijken te hebben, kunnen op een bepaald moment cruciaal zijn voor anderen. Het gevolg hiervan is dat het gedrag niet gestuurd kan worden, maar dat er onderhandeld moet worden.

Eerder heb ik aangegeven dat zich in de maatschappij veranderingen hebben voorgedaan die ook gevolgen hebben voor het functioneren van de overheid. Waar overheden aanvankelijk gewend waren hiërarchisch op te treden, zien we ze steeds meer opereren in (complexe) netwerken. In het onderstaande schema worden de verschillen tussen een hiërarchische organisatiestructuur afgezet tegen een netwerkorganisatie.

Hiërarchie	Netwerk
<i>Uniform</i>	Pluriform
<i>Enkelzijdige afhankelijkheden</i>	Meerzijdige afhankelijkheden
<i>Openheid</i>	Geslotenheid
<i>Stabiliteit van de structuur is dominant</i>	Dynamiek van de structuur is dominant

*Tabel V: verschillen tussen hiërarchie en netwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2000, p. 21)*

### § 6.3 Soorten

We kunnen vier soorten netwerken onderscheiden (Rotmans, 2003):

1. **Issuunetwerken:**

Dit zijn netwerken die voornamelijk bestaan uit organisaties, instellingen en groepen die duidelijk traceerbaar en aanspreekbaar zijn. De actoren van een issuunetwerk hebben allen op de één of andere manier te maken met een "issue". Dat is een probleem of actiepoint waar men iets aan wil gaan doen. Actoren die hierin een taak zouden kunnen hebben en van wie mede- of tegenwerking verwacht wordt, kunnen in kaart gebracht worden met hun onderlinge betrekkingen. Met behulp van die informatie kan een strategie uitgestippeld worden om het probleem aan te pakken. Het issuunetwerk bestaat overigens slechts tijdelijk: zolang als nodig is om dit specifieke doel te bereiken.

2. **Organisatienetwerken:**

De actoren van deze netwerken zijn eveneens organisaties, instellingen en formele groepen. Een organisatienetwerk is één van de manieren waarop actoren die met elkaar te maken hebben hun samenwerking vorm kunnen geven. Het gaat hier om het netwerk als organisatievorm.

Uit gehouden interviews bleek dat de meeste bestuurders vinden dat de regio Drechtsteden volgens het zogenaamde type van het organisatienetwerk functioneert.

3. **Sociale netwerken:**

De actoren hierin zijn personen en informele groepen. Voorbeelden van sociale netwerken zijn: familierelaties, collegiale contacten, wandelgangencircuit, etc. Sociale netwerken vervullen een belangrijke functie in het leven van mensen en voor het functioneren van de samenleving.

#### 4. Ondersteuningsnetwerken:

De actoren hierin zijn ook personen en informele groepen. Een ondersteuningsnetwerk wordt doelgericht opgezet. Voorbeelden zijn met name te vinden binnen de vrouwenbeweging, bij zelfhulpgroepen, telefooncirkels, e.d.

Uit de door mij bestudeerde literatuur is mij duidelijk geworden dat het begrip "netwerkontwikkeling" vaak gebruikt wordt om van een heel los samenstel van actoren te komen tot het vormen van een meer permanent netwerk. Belangrijk is om je daarbij te realiseren dat het altijd om een momentopname gaat. Een netwerk is een dynamisch gebeuren: nieuwe actoren komen erbij, oude vallen af en de opstelling en de handelingsbereidheid van de actoren kan veranderen.

### § 6.4

#### **Bestuurlijke voor- en nadelen van governance networks**

Evident is dat een netwerkstructuur kan leiden tot het verkorten, versterken en verminderen van communicatielijnen, het tegengaan van een verkokerde overheid en het aangaan van allianties tussen de overheden (Sørensen & Torfing, 2004; Marcusen & Torfing, 2003; Bovens e.a., 2001). Dit kan leiden tot een vergroting van het draagvlak, de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Een ander mogelijk voordeel is dat deelnemers van elkaar leren in de praktijk. Het netwerk kan fungeren als katalysator bij de ontwikkeling van kennis, inzichten en oplossingen.

Naast deze voordelen zijn ook verschillende nadelen denkbaar. Door het informele karakter van een netwerk neemt mogelijk de democratische controle af en komt de representatieve democratie op grotere afstand te staan.

Uit interviews blijkt ook dat het voor ambtenaren die werken binnen het "governance network" onduidelijk is welke taken en bevoegdheden ze hebben. Ze geven hun portefeuillehouder een lokaal advies mee, terwijl zij niet altijd de regionale "helikopterview" hebben waardoor zij een goed integraal advies kunnen geven. De regionale samenwerking wordt nog altijd gezien als een onderdeel van het lokale takenpakket. Daarnaast ontstaan er organisatorische problemen, omdat er relatief weinig ervaring is met het management binnen deze netwerken (zoals het omgaan met het zelfregulerend vermogen van de deelnemers).

In het volgende deel ga ik nader in op vier vraagstukken ten aanzien van het functioneren van governance networks (Bovens, 2001):

- Ambigüiteit;
- Bestuurlijke drukte;
- Maatschappelijke onrust;
- Sturingsvraagstuk.

##### *1. Ambigüiteit*

Het feit dat de verschillende actoren met elkaar verbonden zijn, wil niet zeggen dat er logischerwijs één goedfunctionerende, complementaire netwerkorganisatie ontstaat. Dezelfde actoren kunnen in verschillende netwerken verschillende belangen hebben en zijn veel samenwerkingsverbanden dan ook van tijdelijke aard, en institutionaliseren niet. Andere netwerken krijgen juist na verloop van tijd wel institutionele trekken.

Hajer (2003, 2004) spreekt van institutionele ambiguïteit: er zijn geen duidelijke, algemeen geaccepteerde regels en normen over hoe politiek en gevoerd moet worden, en wanneer welke verantwoordelijkheid verwacht mag worden. Dit is in de Drechtstedensamenwerking ook het geval. Er bestaan algemene geaccepteerde regels, maar welke verantwoordelijkheden wanneer verwacht mogen worden is eigenlijk bij raadsleden (te) onbekend. De netwerkdirectie heeft dit ook als aandachtspunt op haar agenda staan. Het betrekken van de Drechttraad blijft een lastig onderwerp. Als organisatie wil je door met de ontwikkelingen, maar besluitvorming blijft op sommige punten voorhouden aan de Drechttraad.

Institutionele ambiguïteit is dus een situatie waarin niet één gedeelde 'constitutie' bestaat die voorschrijft waar en hoe een legitieme beslissing genomen behoort te worden. Als beleidsdiscussies niet worden geleid volgens vooraf gedetermineerde procesafspraken die leiden tot een legitieme beslissing, wordt de 'onderhandeling' over de spelregels ook een onderdeel van het beleidsvormingsproces (Hajer, 2003).

In de Drechtsteden ligt deze belangrijke taak bij de directeur van het bureau Drechtsteden en zijn medewerkers om hier een marsroute voor te bepalen. Uit interviews leid ik af dat dit ook nog zijn vorm moet gaan krijgen. Het uitgangspunt is dat de structuur de inhoud volgt. De inhoud is bepalend voor de discussie en er worden geen discussies gevoerd over het proces. Wel wordt gezocht naar de juiste verhoudingen van de verschillende posities van de bestuursorganen.

## 2. Bestuurlijke drukte

Gezien de toename in de samenwerking is het niet verwonderlijk dat ook de bestuursdichtheid is toegenomen en dat partijen een toenemende "bestuurlijke drukte" ervaren: bestuurders participeren in een groot aantal samenwerkingsverbanden waar zij bovendien in verschillende verbanden over hetzelfde onderwerp praten (Partners+Pröpper, 2005).

De Drechtstedensamenwerking wordt gezien als een overzichtelijke en slagvaardige regeling met een juiste hanteerbare schaal. Maar nog steeds wordt door een aantal bestuurders aangegeven dat de bestuurlijke drukte er nog steeds is. "Deze is niet of nauwelijks afgenomen".

*"Bestuurlijke drukte roept nieuwe bestuurlijke drukte op. Dit zien we bijvoorbeeld rond veiligheidsbeleid, het jeugdbeleid en dit gaat ook gebeuren naar aanleiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning." (burgemeester).*

De Commissie-De Grave heeft geconstateerd dat de dualisering van het gemeentebestuur, de invoering van deelgemeenten en de opkomst van nieuwe regionale besturen hebben geleid tot meer bestuurders zonder dat dit een verkleining van de gemeenteraad tot gevolg heeft gehad. Het aantal bestuurders is volgens deze commissie te sterk gegroeid. Bestuur met heldere kaders zou dan ook moeten leiden tot kleinere gemeenteraden (Bovens, 2001).

## 3. Maatschappelijke onrust

In de samenleving kan onrust ontstaan over "het in een netwerk organiseren" van activiteiten. Het achterkamertje is een populair pars pro toto geworden om de staat van ons politieke bestel te duiden. Met andere woorden, men zal duidelijk(er) naar ketenpartners (burgers, ondernemers, verenigingen, e.d.) moeten communiceren wie, wat, voor hen kan betekenen.

Voor burgers en haar volksvertegenwoordigers, maar ook voor de media en wetenschappers wordt het steeds moeilijker te begrijpen waar en hoe in deze netwerken besluiten tot stand komen. Bestuurlijke (organisatie-)netwerken worden betiteld als 'machtige vergadercircuits' die de politiek 'dirigeren'. Aan het eind van de rit zullen de formele, constitutionele volksvertegenwoordigende organen uiteraard de beslissingen nemen, maar waar het werkelijk om gaat is het besluitvormingsproces. In dit proces (b)lijken de gekozen volksvertegenwoordigers slechts zijdelings betrokken te worden. Door het feit dat in deze netwerken doorgaans alleen bestuurders (wethouders en burgemeesters) actief participeren en ambtelijk ondersteund worden, kun je hier spreken over een bestuurlijk-ambtelijk paradigma. Bij een gebrek aan democratische controle zal bij burgers het wantrouwen alleen maar groeien.

Aan alle raadsleden is de vraag voorgelegd of zij de Drechtstedensamenwerking een ver-van-ons-bed-show vinden. Door het merendeel van de respondenten is aangegeven dit niet als zodanig te ervaren. Wel wordt opgemerkt dat burgers niet of nauwelijks bij de besluitvorming betrokken zijn of van deze besluiten op de hoogte zijn.

De Drechtstedensamenwerking is een ver-van-mijn-bed-show ?	
Eens	6%
Oneens	94%

Tabel V: ver-van-mijn-bed-show

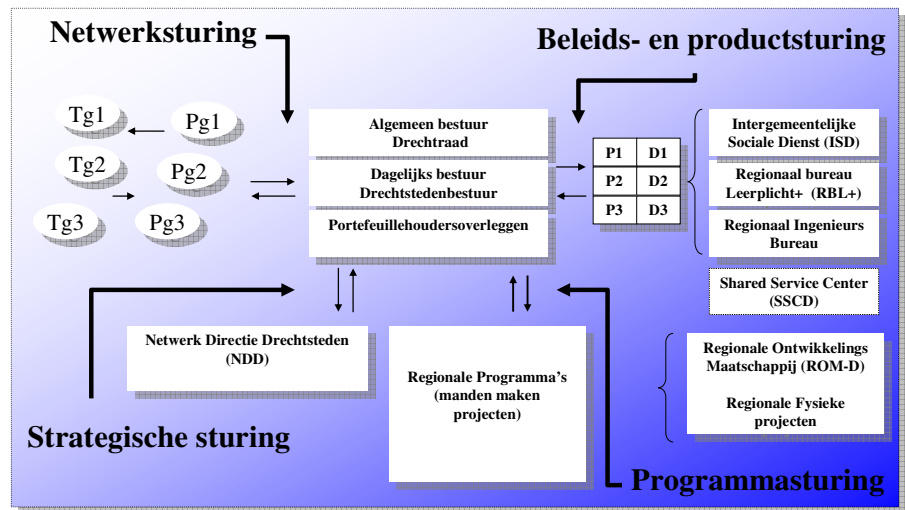
Door verschillende bestuurders wordt aangegeven dat Drechtstedelingen niet exact weten wat er op regionaal niveau besloten wordt. Wel wordt aangegeven dat "indien de burgers 'geen last' hebben van deze besluitvorming, het goed is".

#### 4. Sturingsvraagstuk

In een netwerkstructuur heb je te maken met verschillende vormen van sturing. In de onderstaande figuur zijn de verschillende sturingsmogelijkheden binnen de Drechtstedensamenwerking inzichtelijk gemaakt.

Netwerkmanagement is een strategie die zich richt op manipulatie van de kenmerken van het complexe netwerk. Dit zal vervolgens gevolgen hebben voor de inzet van instrumenten. Het houdt in dat een overheid haar instrumenten zó inzet dat pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties zich wijzigen. Een overheid kan haar relaties met de te sturen actoren gebruiken om de pluriformiteit van een netwerk te vergroten of te verkleinen, de geslotenheid van het netwerk te veranderen of de relaties tussen de actoren te manipuleren. Doelstelling is om de sturing vervolgens eenvoudiger te laten verlopen (Hendriks, 1989).

In de Drechtstedenorganisatie zijn op verschillende niveaus de volgende vormen van sturing aanwezig (Netwerkdirectie, 1995).



Figuur III : Sturingsprincipes in de Drechtstedenorganisatie

#### 1. Netwerksturing

Vanuit de ambtelijke organisaties kunnen verschillende beleidsthema's of het mogelijk in gezamenlijkheid vervaardigen van beleidsstukken geagendeerd worden in zogenaamde thema- of productgroepen (in de figuur aangegeven als Tg 1,2,3 of Pg 1,2,3). In deze netwerkstructuur worden gedachten of ideeën besproken en bij voldoende draagvlak doorgeleid naar het formele besluitvormingstraject. Overigens wordt door respondenten aangegeven dat niet veel thema's naar het formele traject doorgeleid worden. "Te weinig draagvlak, beperkte financiële ruimte, of andere prioriteiten zijn aspecten die vaak de boventoon voeren bij het bespreken van dergelijke thema's" (programmacoördinator).

#### 2. Beleids-/ en productsturing

Door organisatieonderdelen van de gemeenschappelijke regeling (zoals de sociale dienst, leerplichtambtenaren, en in de toekomst door het service centrum) worden diverse producten en diensten (in de figuur aangegeven als P 1,2,3 of D 1,2,3 ) geleverd. Voor betere afstemming en evaluatie wordt sturing op de beleids- en productcyclus georganiseerd. "De directeuren of voorzitters van deze organisatiedelen schuiven dan bij het Portefeuillehoudersoverleg of het Drechtstedenbestuur aan, zodat wensen en bedenkingen vanuit politieke/bestuurlijke sfeer rechtstreeks overgebracht kunnen worden" (programmacoördinator).

#### 3. Strategische sturing

Door de Netwerkdirectie (gemeentesecretarissen + Drechtstedendirecteur) wordt strategisch sturing aan de gemeenschappelijke regeling gegeven. Hierbij kan gedacht worden aan het verder vormgeven van de regeling met het behoud van lokale autonomie. "Het depolitiseren van taken wordt regelmatig door collega-secretarissen op de agenda geplaatst" (gemeentesecretaris).

#### 4. Programmasturing

Vanuit de programmabegroting vindt middels de planning en controlcyclus sturing op de regionale programma's plaats. Periodiek wordt de planning bekeken en waar nodig bijgesteld. Dit betreffen over het algemeen de projecten die in het manden maken proces zijn opgenomen. "Vooraf zijn duidelijke kaders gesteld, en tijdens en na het project wordt geëvalueerd over het project binnen de gestelde kaders is uitgevoerd" (programmacoördinator).



## § 6.5 Het gebied

Op dit moment werken de Drechtsteden in de gemeenschappelijke regeling "als een stad aan het water" onder de noemer van een "netwerkorganisatie". Na een korte beschrijving van een bestuurlijk netwerk of een "governance network" ga ik nu nader in op het Drechtstedengebied. De Drechtsteden worden gevormd door de gemeenten Alblasserdam, Binnenmaas (voorheen 's-Gravendeel) Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Het Drechtstedengebied kenmerkt zich door verbondenheid met het water, een rijke cultuurhistorie, een industriële achtergrond en een zekere bescheidenheid. Het gebied is zich de afgelopen jaren steeds meer als eenheid gaan beschouwen. De "gezamenlijke identiteit" wordt dan ook door de Drechtsteden als volgt omschreven:

*"De Drechtsteden hebben van oudsher een eigen cultuurhistorische identiteit. Betrouwbaarheid, oog voor elkaar, betrokkenheid en hard werken zijn van oudsher in de wortels van de Drechtsteden verankerd. De Drechtsteden zijn voor velen een thuishaven, in de vele betekenissen die het woord in deze context kan worden toegedicht. Dit gevoel van gezamenlijkheid speelt (zeker in de kleinere gemeenten) een belangrijke rol. Drechtstedelingen zijn sterk in het werken met de handen en dat niet alleen in de nautische sector. Dit heeft de Drechtsteden in de afgelopen jaren een positief imago van 'doeners' opgeleverd. Daarnaast is de omvangrijke werkgelegenheid in de zorgverlenende sector kenmerkend voor de Drechtsteden. Samen leven, samen de handen uit de mouwen, met aandacht voor elkaar. Betrouwbaar en zorgzaam met een stevige sociale basisstructuur."*

Bron: Eindbod manden maken.

## § 6.6 Ontstaansgeschiedenis

De Drechtsteden zijn medio jaren '90 langs twee sporen tot elkaar gekomen:

- De gemeenten in de Drechtsteden, die al samenwerkten in het kader van VINEX<sup>9</sup> en Drechtoevers, wensten de samenwerking ook op andere terreinen uit te breiden.
- Het tweede spoor was naar aanleiding van het zogeheten C-20 project van het Rijk, waarbij de herindeling rondom de grote steden onderzocht werd (C-20 waren de grote steden (G15) aangevuld met de Vinex-centrumgemeenten, waaronder Dordrecht).

Beide ontwikkelingen resulteerden op dat moment in een gezamenlijke keuze voor een vergaande niet-vrijblijvende samenwerking binnen de Drechtsteden.



<sup>9</sup> Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra.



## § 6.7 Zuid-Holland Zuid

In de jaren '90 behoorden de Drechtsteden als bestuurscommissie tot de regio Zuid-Holland Zuid. De regio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) bestaat uit negentien gemeenten die liggen in de drie subregio's Hoeksche Waard, de Drechtsteden en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Binnen de regio ZHZ was lange tijd een discussie gaande over de meerwaarde van dit orgaan. De regio was namelijk onvoldoende in staat om in het regionale verband door het aantal en de verscheidenheid van gemeenten op een aantal wezenlijke terreinen de samenwerking te intensiveren. De schaal van dit samenwerkingsverband bood niet voor alle problemen de oplossing; juist op de drie subregionale niveaus (Hoeksche Waard, Drechtsteden en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) was bij beleidsontwikkeling en -uitvoering meer afstemming noodzakelijk. Tevens bestond er vanuit de verschillende gemeenten doorlopend kritiek op het financieel beleid van Zuid-Holland Zuid.

In de nota "Besturen is Maatwerk" van Zuid-Holland Zuid (2000) is aangegeven dat voor het ontwikkelen van strategische thema's het primaat met name bij de in subregionaal verband samenwerkende gemeenten komt te liggen. Ook de verantwoordelijkheid voor het stellen van prioriteiten en het nemen van budgettaire beslissingen voor regionale inzet van capaciteit lag daarmee dichterbij de subregio's van Zuid-Holland Zuid. Geconcludeerd kan worden dat volgens diverse betrokkenen de Drechtsteden als het meest aangewezen samenwerkingsverband werd gezien. Overigens geven enkele raadsfracties in de Drechtsteden aan dat de andere subregio's in de zgn. achtertuin niet vergeten mogen worden. De Drechtsteden participeren dan ook (als waarnemer) in deze besturen.

Door het feit dat de Drechtsteden tot dan toe formeel onder Zuid-Holland Zuid behoorden, werd op deze wijze een efficiënt besluitvormingsproces bemoeilijkt. Het aangaan van een zelfstandige gemeenschappelijke regeling lag dan ook erg voor de hand.

Als cruciale vraag kan gesteld worden of het überhaupt wenselijk is om regionaal samen te werken. Voor de beantwoording moet gekeken worden naar het maatschappelijk effect dat met de samenwerking bereikt kan worden (bestuurlijke effectiviteit, ambtelijke efficiency, belangenbehartiging en representatie naar andere, hogere overheden zijn hierin enkele belangrijke aandachtspunten). Deze vraag moet in feite bij elk overheidshandelen gesteld worden. Zij is echter lastig te beantwoorden. Het effect van regionale samenwerking kan voor ieder immers een andere betekenis hebben en is in veel gevallen nauwelijks meetbaar.

## § 6.8 Bestuurlijk belang

Afgeleid van de vraag naar het effect van regionale samenwerking kunnen vragen in het achterhoofd gehouden worden over het *bestuurlijke belang* en/of het *inhoudelijke belang*.

Bij het bestuurlijke belang wordt met name gekeken naar:

1. Herkenbaarheid van de samenwerking en de rol van de gemeenten daarin.
2. Het garanderen van de gemeentelijke autonomie.
3. De transparantie van besluitvormingsprocessen.
4. De manier waarop de financiële bijdrage berekend wordt/tot stand komt.
5. Een slagvaardige organisatie.

## 1. Herkenbaarheid

De Drechtsteden als geheel willen zich meer profileren; een krachtig stedelijk netwerk worden. Dit is van belang voor het sociale beleid, de economie, en in het verlengde daarvan ook voor de werkgelegenheid. Een sterke centrumfunctie trekt immers voorzieningen (lees: investeringen) aan. Door als gemeenten samen te werken kunnen de ambities van de afzonderlijke gemeenten gebundeld worden en is het makkelijker bestaande knelpunten weg te nemen. Gemeenten zullen zich herkennen in het gevoerde beleid.

## 2. Gemeentelijke autonomie

Bij de regionale samenwerking is de gemeentelijke autonomie van belang. Dit blijft voor gemeenten het uitgangspunt. Maar definitieve besluitvorming over voorstellen van het regiobestuur worden desalniettemin niet meer voorgelegd aan de verschillende colleges en/of raden. Taken en de daarbij horende bevoegdheden zijn immers overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Zo wordt om een concreet voorbeeld te noemen de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) door de regio uitgevoerd. De Drechtsteden zijn bevoegd om besluiten in het kader van de WMO te nemen en deze ook uit te voeren. Aan deze overdracht van taken en bevoegdheden gaat een zorgvuldig besluitvormingstraject vooraf. Vroegtijdige betrokkenheid en standpuntbepaling is dan ook van groot belang. Besluitvorming in het Drechtstedenbestuur is vaak het sluitstuk van een lange voorbereiding in de verschillende portefeuillehoudersoverleggen.

Het is immers niet sterk om in een vergadering van het Drechtstedenbestuur alsnog een afwijkend standpunt in te nemen. Daarom is het noodzakelijk dat in bestuurlijke vergaderingen (de PFO's) door de lokale portefeuillehouders duidelijke, door het bestuur gedragen, standpunten ingenomen worden. Het is evident, dat dit ook een deugdelijke ambtelijke voorbereiding en afstemming vergt.

Dit betekent ook dat zowel bestuurders als ambtenaren met "eenzelfde pet" in de regio moeten opereren. Daarbij zijn twee extreme houdingen mogelijk:

1. Het belang van de gemeenten gaat altijd boven dat van de Drechtsteden. Bij elk onderwerp wordt beoordeeld of de gemeente er beter van wordt. Zo ja, dan wordt verdere uitwerking ervan ondersteund. Zo nee, dan wordt uitwerking geblokkeerd.
2. Het belang van de Drechtsteden gaat altijd boven dat van de gemeenten. Dit komt er kort gezegd op neer dat de gemeenten actief en aan alle initiatieven van de Drechtsteden meewerken.

Beide zijn geen werkzame opties. Regionale samenwerking betekent geven en nemen. Op bepaalde onderwerpen moeten gemeenten dus ondersteuning bieden, financiële input leveren enz. waar feitelijk niets voor terugkomt. Neem je deze basishouding niet aan, dan heeft regionale samenwerking weinig tot geen zin omdat er dan altijd wel een gemeente is die haar "veto" uitspreekt.

Het kan echter ook niet zo zijn, dat elk initiatief van de Drechtsteden van harte ondersteund moet worden. Het regionale belang moet in een vroegtijdig stadium afgewogen worden tegen het eigen gemeentelijke belang (zie ook onder "inhoudelijk belang"). Er moet dus een modus gevonden worden tussen beide extreme posities. Deze moet zowel door het bestuurlijk als het ambtelijk apparaat (h)erkend, gedeeld en uitgedragen worden. "Wat goed is voor de regio, is ook goed voor het lokale" (griffier).

*"Wat goed is voor de regio, is ook goed voor het lokale..."*

Deze stelling heb ik voorgelegd aan de raadsleden. Veel raadsleden zien voordelen in de samenwerking, maar zijn daarbij wel enigszins terughoudend als je bekijkt dat 64% het met de stelling eens is.

Wat vindt u van de stelling: "Wat goed is voor de regio, is ook goed voor het lokale"?	
Eens	64%
Oneens	29%
Geen mening	7%

Tabel VI: Wat goed is oor de regio is goed voor het lokale

### 3. Transparantie

De transparantie in de wijze waarop besluiten tot stand komen is van groot belang. Binnen de regio moeten dan ook waarborgen voor legitimiteit en democratische controle tot stand komen. In het verlengde hiervan is het ook belangrijk dat resultaten zichtbaar worden. De fase van plannen maken moet omgezet worden in het daadwerkelijk uitvoeren van projecten (Dijkstal, 2004). Pas dan is duidelijk welke voordelen er behaald zijn.

Transparantie betekent overigens ook een eenduidige en gestructureerde informatievoorziening naar de verschillende bestuursorganen.

### 4. Financiële bijdrage

"De bijdrage die aan de Drechtsteden betaald wordt, dient een in redelijkheid bepaalde financiële bijdrage te zijn. Regionale samenwerking mag in beginsel best wat kosten, maar het moet ook wat opleveren voor de lokale bevolking" (burgemeester). "De meest rechtvaardige verdelingsgrondslag van financiële middelen zijn de gemeentelijke ontvangsten uit het gemeentefonds" (controller van bureau Drechtsteden). Bij de uitkering van gelden uit dit fonds wordt al rekening gehouden met de financiële draagkracht van de verschillende gemeenten. De Drechtstedenbegroting gaat op dit moment nog uit van het aantal inwoners van de gemeenten.

Voor de financiering is een investeringsfonds ingesteld. Alle gemeenten leveren hun bijdrage, waarbij uitgegaan wordt van een fonds van ongeveer € 25 miljoen. Vaak zal bij grote, dure of grensoverschrijdende projecten ook hulp nodig zijn van andere overheden. Deze hulp is vooral noodzakelijk op financieel terrein. Het instellen van een investeringsfonds is een mogelijkheid om de samenwerking tussen gemeenten en andere overheden te concretiseren in een slagvaardig instrument. Zo heeft de provincie Zuid-Holland het opgebrachte bedrag verdubbeld om een zogenaamd multiplier effect te bewerkstelligen. Een achterliggend doel is het ondersteunen en vormgeven van de omslag van een Drechtstedelijke ontwikkeling "van een consumptieve regio naar een investerende regio" om daarmee de uitvoeringsgerichtheid in het regionaal beleid en de herkenbaarheid van de regionale samenwerking bij de burger te vergroten. Het fonds levert daar een bijdrage aan door extra middelen niet direct te besteden aan consumptieve uitgaven (ofwel: deel uit te laten maken van de reguliere begrotingen van de Drechtstedengemeenten), maar apart te houden voor investeringstrajecten (Eindbod manden maken, 2004).

## 5. Slagvaardige organisatie

Onder slagvaardigheid van de samenwerking wordt verstaan: "een effectieve én snelle aanpak van de problemen". De beoordeling van de snelheid is daarbij relatief, namelijk gegeven de benodigde tijd voor een effectieve oplossing. Bij een stroperige samenwerking daarentegen hindert een traag proces het bereiken van de gewenste resultaten (Partners+Pröpper, 2005).

De Drechtsteden zitten in een fase, dat de gemaakte plannen tot uitvoer gebracht moeten worden. Dit was ook één van de kritiekpunten van de commissie Dijkstal. Bestuurskracht is een belangrijke voorwaarde om deze uitvoerende fase succesvol af te ronden. Een klein dagelijks bestuur past hierin. Tevens was het wenselijk dat het bestuur uit collegeleden van de deelnemende gemeenten bestaat. Dit past binnen het dualistische bestel waarbij de raad kaders stelt (bijvoorbeeld over de mandenmakenprojecten) en achteraf controleert. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering, waarbij het lokale belang van de gemeente voortdurend afgewogen wordt ten opzichte van het Drechtstedenbelang.

In hoofdstuk 4 kwam ik al tot de conclusie dat deze dualistische houding niet past binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het druist in tegen de bedoelingen van verlengd lokaal bestuur die de wetgever voor ogen heeft.

Slagvaardigheid en bestuurskracht blijken dominante motieven voor alle vormen van samenwerking. Voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking spelen in grote lijnen vergelijkbare motieven. De verschillen zitten vooral in het democratisch gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratische gehalte van belang is, kiest men voor een publiekrechtelijk verband en als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief is, kiest men voor een privaatrechtelijk verband (Partners+Pröpper, 2005). Vanuit het perspectief van de bestuurlijke hoofdstructuur hebben de deelnemende gemeenten een groot gewicht, de gemeenteraden representeren immers de kiezers. Het wringt dan ook wanneer het regiobestuur voor de samenwerkende gemeenten bindende beslissingen neemt. Tegelijkertijd noodzaakt de problematiek tot gemeentelijke samenwerking. Het resultaat is dat er veel moet worden gecoördineerd tussen 'gelijken'. Wanneer het een onderwerp betreft waarbij daadkracht van belang is en dat tegelijkertijd 'politiek' is, kan dat een probleem vormen.

Het regionaal uitvoeren van taken heeft daarnaast ingrijpende gevolgen voor de manier waarop de gemeentelijke organisaties worden bestuurd. Het heeft vergaande gevolgen voor de competenties en attitude van bestuur, management en medewerkers. Het raakt namelijk aan vragen over de identiteit en lokale autonomie. Belangrijke nieuwe competenties zullen zijn: regievoering, organisatietalent, improvisatievermogen en het vermogen om verbetering te maken met en tussen (maatschappelijke) organisatie, partners in uiteenlopende ketens en burgers. De gemeenten zijn en blijven eigenaar van het openbaar lichaam van de gemeenschappelijke regeling, maar komen steeds meer in de rol van de klant of opdrachtgever die een kwaliteitsproduct eist. Dit betekent dat de organisaties in het netwerk een eigen deskundigheid moeten bezitten ten aanzien van sturingsvraagstukken en de vaardigheden moeten hebben om het opdrachtgeverschap goed in te vullen. "Het op afstand zetten van een taak vraagt immers adequate sturing, kaderstelling en controle op resultaat" (raadslid).

In het onderstaande wordt de Drechtstedenorganisatie nader omschreven. Al eerder heb ik de twee bestuursorganen, de Drechttraad en het Drechtstedenbestuur, voorgesteld. Maar daarnaast zijn er nog veel gremia aanwezig die ik in het onderstaande kort beschrijf.

De Drechtraad is belast met het algemeen bestuur, waaronder begrepen de kaderstelling en controle. Deze algemene beschrijving van taken en bevoegdheden van de Drechtraad staat in artikel 8, lid 1 van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast krijgt de Drechtraad nadrukkelijk de verordenende en budgettaire bevoegdheden. "De Drechtraad bestaat uit raadsleden, stelt vooraf kaders en controleert achteraf het Drechtstedenbestuur".<sup>10</sup>

In het onderstaande wordt schematisch het aantal raadsleden per gemeente afgevaardigd in de Drechtraad weergegeven.

Gemeente	Aantal raadsleden	Percentage	Afvaardiging in Drechtraad	Percentage
<i>Alblasserdam</i>	17	10%	5	7,7%
<i>Dordrecht</i>	39	24%	9+vez.	39,6%
<i>'s-Gravendeel</i>	13	8%	5	3,9%
<i>H.I. Ambacht</i>	19	12%	7	9,2%
<i>Papendrecht</i>	23	14%	7	12,7%
<i>Sliedrecht</i>	19	12%	5	10,8%
<i>Zwijndrecht</i>	29	19%	7	16%
Totaal	159	99%	46	99%

Tabel VII: afvaardiging Drechtraad.

#### *Drechtstedenbestuur*

Het Drechtstedenbestuur heeft zowel de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering na kaderstelling door de Drechtraad als voor de voorbereiding van die kaderstelling. Artikel 16 lid 1 regelt dat het Drechtstedenbestuur belast is met het dagelijks bestuur van de regeling en met de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de Drechtraad.

In het onderstaande ga ik nader in op de gremia die niet specifiek in de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden genoemd worden.

#### *PFO's*

De portefeuillehoudersoverleggen worden gevormd door de lokale portefeuillehouders die het Drechtstedenbestuur van advies voorzien. In deze PFO's worden de lokale belangen afgewogen.

#### *BC SDD*

Nevengeschikt aan het Drechtstedenbestuur fungeert de bestuurlijke commissie Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Zoals eerder vermeld hebben de Drechtstedengemeenten de uitvoering van de WMO overgedragen aan de Drechtsteden. De bestuurlijke commissie voorziet in advisering en begeleiding van dit traject.

#### *Netwerkdirectie*

De netwerkdirectie wordt gevormd door alle gemeentesecretarissen van de Drechtstedengemeenten. Zij verzorgen de strategie, doorontwikkeling en de nodige coördinatie van de netwerkgemeente. Ook maakt de directeur van bureau Drechtsteden deel uit van dit overleg.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting gemeenschappelijke regeling Drechtsteden "samen werken aan een krachtige regio", blz. 22.

### *Organisatieonderdelen*

In het Drechtstedengebied is de regionaliseringslag al zichtbaar. Sinds 1 januari 2005 zijn alle leerplichtambtenaren gecentraliseerd en een onderdeel van de huidige gemeenschappelijke regeling en zijn recentelijk op 1 januari 2007 de samengevoegde sociale diensten in de regeling opgenomen. Op het moment van spreken is er een discussie gaande over het onderbrengen van de staf- en middelenfuncties in een zogenaamd Service Centrum Drechtsteden.

## **§ 6.9 Inhoudelijk belang**

Naast het bestuurlijke belang van regionale samenwerking zijn er ook vragen over het *inhoudelijke belang*.

Bij het inhoudelijk belang wordt met name gekeken naar:

1. Realisatie gezamenlijk aanbod.
2. Aanpak grensoverschrijdende problematiek.

### *1. Realisatie gezamenlijk aanbod*

Burgers vragen een breed en kwalitatief goed aanbod van voorzieningen. Het gemeentebestuur wil zijn inwoners dan ook een breed pakket aan voorzieningen bieden. Er is echter een groot aantal beperkingen, waardoor niet alle wensen vervuld kunnen worden. Te denken valt aan: de schaalgrootte van de gemeenten, financiën, beschikbare ruimte, enz. Dat betekent, dat bij beleidskeuzes soms een afweging gemaakt moet worden tussen het lokale of regionale uitvoeringsproces.

Als voor de regio gekozen wordt, dan moet zo'n onderwerp daar op de agenda geplaatst worden en moet geprobeerd worden via de regio de doelen te bereiken.

Andersom komt natuurlijk ook voor. Bij voorstellen die door de Drechtsteden gedaan worden, moet ook voortdurend een afweging over wenselijkheid, financiën enz. gemaakt worden, waarbij het gemeentelijk belang bij zo'n voorstel voortdurend in het oog gehouden moet worden. Het heeft geen zin om projecten op te pakken, die in een later (te laat) stadium alsnog stranden. Dat is bestuurlijk gezien niet wenselijk en heeft ambtelijke demotivatie (veel inzet, weinig/geen resultaat) tot gevolg.

Als voorbeeld kan ik hier een praktijkvoorbeeld schetsen. Er was eind 2004 het initiatief ontstaan om de floriade naar de Drechtsteden toe te halen. Het liep allemaal volgens een strak uitgezet tijdsschema en was er voldoende ambtelijk draagvlak onder de gemeenten om het proces flink op stoom te krijgen. Er werd dan ook veel tijd, energie en geld in het project gestoken. "Een uitstekende mogelijkheid om de regio Drechtsteden op de kaart te zetten" (bestuurder). Desalniettemin was bestuurlijke, maar vooral het politieke besluitvormingsproces nog niet afgerond en derhalve nog niet duidelijk of iedere gemeente zich in het plan kon vinden. En warempel gebeurde er iets wat men niet verwacht had. De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht kon zich niet vinden het plan waarin de zondagsopenstelling vermeldt stond. In het kader van de zondagsrust paste het plan niet in de gedachtegang van deze gemeente.

Ook de gemeenteraad van Papendrecht kon zich gelet op het "financiële plaatje" niet in het plan vinden. Ofwel, "door aan de voorkant goed te peilen of gemeenten zich ook politiek achter het plan scharen, kan men een hoop ellende besparen en de energie en (gemeenschaps-)geld in de juiste projecten steken", aldus een griffier. De ambtelijke demotivatie na het niet doorgaan van de Floriade was na enkele maanden bij projectmedewerkers nog steeds waarneembaar.

## *2. Aanpak grensoverschrijdende problematiek*

De regio heeft een geografische ligging in een dichtbevolkt gebied. Dat betekent, dat men te maken heeft met een overloop van problemen vanuit de omringende gemeenten (variërend van een krappe woningmarkt tot verkeersproblematiek en van onvoldoende hoger onderwijs tot overlast van jongeren) of dat "lokale" problemen de eigen gemeentegrens overschrijden. Duidelijk is, dat bij regionale besluitvormingsprocessen rekening gehouden moet worden met de verschillende gemeentelijke belangen. Dat maakt een dergelijk proces lang en moeizaam, waarbij de kans op realisatie van het gewenste eindresultaat altijd onzeker blijft.

# 7 Hoofdstuk

## De zwakste schakel

*Het samenwerkingsverband is zo sterk als "de zwakste schakel in het netwerk". In dit hoofdstuk breng ik de sterktes en zwaktes van het Drechtstedengebied in kaart waarbij ik vervolgens de aspecten efficiency/effectiviteit, bestuurskracht, democratische controle en autonomie als beoordelingskader beschouw. Of het besluitvormingsproces een zwakke schakel is, zal aan het einde van het hoofdstuk blijken.*

### § 7.1 Inleiding

De Drechtsteden zijn in 2002 een uniek experiment met betrekking tot het Grotestedenbeleid gestart om de stedelijke en regionale uitdagingen *samenhangend* aan te pakken. Het bureau Berenschot en commissie Dijkstal hebben een aantal onderzoeken verricht naar de samenwerking in de regio. Een belangrijke hoofdlijn van de rapporten ("GSB in de regio", "regionale bestuurskrachtmeting": Berenschot en "Samen stad betekent wat": Dijkstal) is dat de Drechtstedensamenwerking succesvol is, maar onvoldoende in staat om de geformuleerde ambities waar te maken.

In de regionale samenwerking ontbreekt het in het kort aan:

- Hoogwaardigheid (mede veroorzaakt door gebrek aan resultaten);
- Concreet resultaat door onvoldoende uitvoeringskracht;
- Uitvoeringskracht door onvoldoende commitment (mede ten gevolge van het ontbreken van een gemeenschappelijk streefbeeld).

### § 7.2 SWOT- analyse

Om de sterktes en zwaktes van de regio te onderzoeken, maak ik gebruik van een zogenaamde SWOT-analyse. Een SWOT analyse is een middel om sterke (Strenghts) en zwakke (Weaknesses) punten van een organisatie in verband te brengen met de kansen (Opportunities) en bedreigingen (Threats) uit de omgeving. Door het uitvoeren van de SWOT-analyse kan een strategie voor het regionale netwerk bepaald worden. Deze strategie moet vervolgens tot een goede bestuurlijke en ambtelijke organisatie leiden.



In mijn literatuurstudie heb ik een aantal onderzoeken van ondermeer het adviesbureau Berenschot bestudeerd. Eén van deze studies was in het kader van het regionale Grotestedenbeleid dat zich richtte op een integrale aanpak van de problemen en kansen in de steden. De provincie en het Rijk stonden positief tegen over het voorstel om ook deze systematiek op de regio Drechtsteden toe te passen. In het kader van het GSB heeft bureau Berenschot reeds een SWOT-analyse van het Drechtstedengebied opgesteld. Samen met die resultaten en de gehouden interviews kom ik tot de volgende SWOT- analyse van het Drechtstedengebied.

STERKE PUNTEN	ZWAKKE PUNTEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Goede bereikbaarheid (zowel water als wegen)</i></li> <li>- <i>Sterke maritieme clusters</i></li> <li>- <i>Tot 2020 uitgeefbare bedrijventerreinen</i></li> <li>- <i>Ligging aan water en groen</i></li> <li>- <i>Wijkgerichte aanpak</i></li> <li>- <i>Integrale benadering van veiligheid</i></li> <li>- <i>Cultuur (Dordrechtse binnenstad)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Weinig hogere inkomens</i></li> <li>- <i>Acquisitie van nieuwe bedrijvigheid</i></li> <li>- <i>Te weinig technische HBO-geschoolden</i></li> <li>- <i>Hoge werkloosheid (waaronder veel allochtonen en jeugdigen)</i></li> <li>- <i>Risico's externe veiligheid</i></li> <li>- <i>Veel vergelijkbare woonwijken in de Drechtsteden</i></li> <li>- <i>Kwetsbare wijken (m.n. Dordrecht)</i></li> <li>- <i>Onvoldoende differentiatie in het aanbod en het niveau van voorzieningen.</i></li> </ul>
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Groeipotentie zakelijke dienstverlening, toerisme en zorg</i></li> <li>- <i>Ontwikkeling binnenstad (Dordrecht)</i></li> <li>- <i>Hoogwaardige woonmilieus</i></li> <li>- <i>Herstructurering wijken</i></li> <li>- <i>Uitbreiding personen- en goederenvervoer over water</i></li> <li>- <i>Versterking HBO-onderwijs</i></li> <li>- <i>Bijzondere projecten als Gezondheidspark/sportboulevard, Leerpark,</i></li> <li>- <i>Route 23 (aanpak jeugdwerkloosheid), "onze burens"(woonproject ouderen)</i></li> <li>- <i>Regionale samenwerking</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Kwetsbaarheid eenzijdige economische structuur</i></li> <li>- <i>Mismatch vraag/aanbod arbeidskrachten</i></li> <li>- <i>Grote investeringen zijn nodig voor de fysieke veiligheid (externe veiligheid)</i></li> <li>- <i>Ruimtegebrek op langere termijn</i></li> <li>- <i>Toenemende congestie op A15 en A16</i></li> <li>- <i>Grote concurrentie van omliggende regio's en steden op het gebied van cultuurhistorie, winkels, horeca, theater, uitgangsvoorzieningen</i></li> <li>- <i>Sociale onveiligheid bedreigt het imago van de Drechtsteden</i></li> </ul>

Tabel VIII: SWOT-analyse.

De bovenstaande analyse brengt overigens slechts de bestaande organisatie en omgeving in beeld en onverwachte gebeurtenissen kunnen breuken veroorzaken, die bestaande sterke en zwakke punten een heel andere betekenis geven. Desalniettemin wordt de bovenstaande analyse door al mijn geïnterviewden nog volledig onderschreven.

Door het 'mandenmaken'-proces wordt overigens een aantal zwaktes en bedreigingen al aangepakt en tevens ook de kansen en sterktes versterkt. Als kans werd door Berenschot de regionale samenwerking gezien. Door een hechtere samenwerking zouden bovenlokale problemen adequater aangepakt (kunnen) worden. Deze kans is door de regio serieus opgepakt, waardoor ook een aantal zwaktes van de regio bespreekbaar gemaakt zijn.

Naast bovenstaande SWOT-analyse is er tevens door bureau Berenschot een regionale gehouden bestuurskrachtmeter beschikbaar. Deze meting bracht tevens een aantal sterktes en zwaktes van de regio aan het licht, te weten dat:

- *De intensiteit van de samenwerking aanzienlijk varieert.*  
Zo wordt bij beleidsontwikkeling soms regionaal bindend beleid ontwikkeld dat door de Drechtraad wordt vastgesteld, terwijl op andere terreinen vooral afstemming plaatsvindt. Ook de mate waarin de gemeenten binding aan het regionaal beleid ervaren verschilt per beleidsterrein. Het is van belang dat in het verlengde van het advies van de commissie Dijkstal borging van de naleving van regionale afspraken wordt gecreëerd via de overdracht van bevoegdheden.
- *Geen evenwichtige spreiding van voorzieningen.*  
De regionale verdeling van de woningopgave en de projecten uit manden maken op het gebied van bedrijventerreinen, toerisme en onderwijs zijn hier goede voorbeelden van. Op regionaal niveau zou zeker nog winst te behalen zijn als ook het voorzieningenaanbod wat meer vanuit een regionale optiek bekeken zou worden. Uit de lokale opgaven blijkt dat voornamelijk de kleinere gemeenten worstelen met het tegen aanvaarde kosten in stand houden van een compleet voorzieningepakket. Juist op dit gebied zouden de gemeenten elkaar kunnen helpen door te zoeken naar spreidingsmogelijkheden en niet overal hetzelfde voorzieningepakket na te streven. Dit is bijvoorbeeld goed denkbaar voor voorzieningen op het gebied van kunst en cultuur; dit type voorzieningen hoeft niet in alle gemeenten aanwezig te zijn.
- *De interne organisaties van de gemeenten te veel van elkaar verschillen.*  
Zo zijn sommige gemeenten ver gevorderd met het invoeren van elektronische dienstverlening en het meten van de kwaliteit van dienstverlening, terwijl anderen daarin nog achterlopen. De voorlopers kunnen de achterlopers hierin verder brengen, waarmee tevens voorkomen wordt dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Ook de kwaliteit van de staf en ondersteuning geven verdere suggesties voor taakvelden waarin sommige gemeenten sterk ontwikkeld zijn en andere juist zwak. Door het uitwisselen van ervaringen kunnen de gemeenten elkaar hierin handvaten geven voor versterking van de eigen organisatie. Inmiddels wordt nagedacht over een zogenaamd shared service centre, waarin alle ondersteunende diensten van de Drechtstedengemeenten ondergebracht zullen gaan worden.

Naast de SWOT-analyse over het Drechtstedengebied ben ik ook nader ingegaan op het functioneren van het openbaar lichaam. Daarbij gaven geïnterviewden en respondenten aan dat het regionale netwerk steeds hechter wordt. De kracht of sterkte van de regio is dat men elkaar goed kent, het is vertrouwd. De samenwerking wordt niet gezien als kwestie van moeten, maar als een noodzakelijkheid. Het feit dat op dit moment wederom een discussie over de positie van de provincie in het middenbestuur speelt, biedt zeker kansen voor de Drechtsteden. De zwakte van het samenwerkingsverband is volgens respondenten de democratische legitimiteit en de politieke controle. Sommigen zien de Drechtraad als een noviteit, anderen blijven het gekunsteld en onwettig vinden. De bedreiging voor de Drechtsteden is het gemis aan bestuurlijk lef bij de hogere overheden om kleur te bekennen en de uniformiteit in stand te laten en in feite geen keuze maakt over een herinrichting van het Nederlandse openbaar bestuur.

### § 7.3 Manden maken

Om onder meer de uitvoeringskracht te vergroten is het 'mandenmaken'-proces, onder leiding van de voorzitter van het Drechtstedenbestuur de heer Bandell, gestart. De gedachte was om bovenlokale/regionale problemen door de deelnemende gemeenten te laten aandragen. Belangrijk hierbij is dat deze problemen enerzijds aansluiten bij de opgaven waar de indienende gemeente zelf voor staat, maar anderzijds ook regionale betekenis hebben en voor de andere deelnemende gemeenten van belang zijn (zie ook paragraaf 1.3.1).



Vervolgens hebben de Drechtstedengemeenten met de Colleges en hun raad gedebatteerd over 'bovenlokale projecten' die in regionaal verband opgepakt zouden kunnen worden. Deze projecten zijn opgenomen in het zgn. mandje. Dit leidde in het "openingsbod" tot ongeveer 85 ingediende projecten. De gemeenten zijn vervolgens in staat gesteld om hun projecten te presenteren aan de raadsleden van de andere gemeenten.

De ingediende projecten werden vervolgens door alle raadsleden getoetst en commentariseerd op ondermeer de importantie voor de regio en uitvoerbaarheid in 2007. Op deze wijze werd tegemoet gekomen aan de kaderstellende rol van het volksvertegenwoordigende orgaan. Dit leidde tot de selectie van investerings- en ontwikkelingsprojecten op het gebied van kennisinfrastructuur, sociale ontwikkeling, economie, wonen, groen en bereikbaarheid. Tevens werd een koppeling van deze projecten gemaakt aan de financiering (zie paragraaf 6.8: financiële bijdrage) investeringsfonds) én een uitvoeringsorganisatie. De projecten werden vervolgens nog kritisch tegen het licht gehouden. Op basis van de vorming van een regiofonds en co-financiering door onder meer de provincie kwam daadwerkelijke realisatie (beter) in beeld.

De gemeenteraden werden in dit proces aan de voorkant van de besluitvorming betrokken. Dit was in het verleden wel eens anders geweest. Vanuit alle raadsfracties van de diverse gemeenten klonken dan ook alleen positieve berichten. Het in een vroegtijdig stadium betrekken van de volksvertegenwoordigers was voorheen vaak niet aan de orde en dan konden de raden vaak alleen nog *ja of ja* zeggen.

<i>Wordt u als raadslid vroegtijdig in het besluitvormingsstadium betrokken ?</i>	
Ja	74%
Nee	26%

Tabel IX: Raadsleden betrokken ?

De laatste drie jaar ligt de focus van de samenwerking niet langer alleen op besluitvorming; ook de uitvoering en shared services mogen zich steeds meer in de belangstelling verheugen. Het manden maken heeft de aandacht voor uitvoering op allerlei terreinen versterkt, hoewel het daadwerkelijk realiseren van resultaat ook op deze projecten om verschillende redenen nog wel eens weerbarstig blijkt.

### § 7.3.1 Procesgang

Een noemenswaardig punt is de voortrekkersrol waarin de voorzitter van het Drechtstedenbestuur en de directeur van bureau Drechtsteden zich hebben gemanoeuvreed bij het manden maken. Dit is een mooi voorbeeld van waar de pro-activiteit van leidende figuren tot bestuurskracht kan leiden. Vertrouwen is daarbij het kernbegrip geweest. Ook het elkaar kennen tussen de gemeentesecretarissen wordt gezien als een belangrijk nevenaspect. De gemeentesecretarissen spelen een grote rol bij de regionale samenwerking. De secretarissen zijn namelijk al een aantal jaren werkzaam binnen de regio en kennen elkaar door-en-door en dat werpt zijn vruchten af. Van een zogenaamde machtstijd is dan ook in de verste verte geen sprake. Wel zijn de Drechtsteden nog niet altijd in staat de positie van Dordrecht op een juiste manier te interpreteren. Hiermee bedoel ik dat de positie van grote broer tot Calimero nog te vaak negatieve reacties oproept en soms zelfs tot wantrouwen leidt. Raadsleden geven aan dat Dordrecht een flinke stempel op de agenda drukt en vindt 34% van de raadsleden zelfs dat Dordrecht te invloedrijk is.

<i>Hoe ervaart u de invloed van de gemeente Dordrecht op het regionale besluitvormingsproces ?</i>	
Te invloedrijk	34%
Invloedrijk	62%
Niet invloedrijk	4%
Te weinig invloedrijk	0%

Tabel X: Betrokkenheid gemeenteraad?

Een ander patroon dat bij sommige gemeenten in de Drechtsteden zichtbaar is, is een overmatige focus op de uitvoering. Nu is een focus op uitvoering zeker in de Drechtsteden heel goed. Het is immers één van de aanbevelingen die de commissie Dijkstal deed. Maar een dergelijke focus uit zich echter nogal eens in een afkeer van beleidsnota's en een voorliefde voor actie. Desalniettemin zijn een beleidsmatige afstemming en strategische richting onmisbaar om samenhangend te blijven opereren. Dit verdwijnt bij sommige van de samenwerkingspartners nog wel eens uit beeld. Het vinden van een evenwicht tussen deze twee elementen is dan ook onontbeerlijk.

Zoals gezien, kan het lokale belang boven het regionale belang prevaleren (ROB, 2003). Dit is een verschijnsel dat in elke intergemeentelijke samenwerking een rol speelt. De aanwezigheid van sterke gemeenschappen in de verschillende Drechtsteden versterkt dit patroon echter. Toch kan geen van de gemeenten worden gekenschetst als negatief-kritisch.

Eén van mijn doelstellingen van deze scriptie was het "*inzicht verwerven in de kracht en zwaktes van de regio Drechtsteden*". Voor de beoordeling maak ik gebruik van de aspecten effectiviteit/efficiency, bestuurskracht, democratische legitimiteit, politieke controle en lokale autonomie.

## § 7.4 Effectiviteit/efficiency

In diverse interviews kwam naar voren dat veel Drechtstedengemeenten enkele (beleids-)taken "op afstand" willen plaatsen. Zo werden op 1 januari jl. alle sociale diensten van de Drechtsteden gecentraliseerd in de Sociale Dienst Drechtsteden, evenals de leerplichtambtenaren die zich in Dordrecht gevestigd hebben. Ook werken de ingenieursbureaus van Zwijndrecht en Dordrecht nauw met elkaar samen en is op het moment van schrijven het proces om tot een Service Centrum Drechtsteden te komen in volle gang. Voor de meeste gemeenten blijkt het namelijk (financieel) interessant te zijn om ondersteunende taken 'de deur uit te zetten'. Ook werd dit punt aangehaald in de regionale bestuurskrachtmeting dat concludeerde dat de organisaties te veel van elkaar verschillen. "Op dit moment roept dit het beeld op van een 'regiogemeente' met een kleine ambtelijke kern aan generalisten. Een heleboel uitvoerende taken gaan weg bij de gemeenten en op lokaal niveau houd je de toppers die regie voeren over" (bestuurder).

"Met deze schaalvergroting hoeft ook niet iedere gemeente voor zich telkens opnieuw het wiel uit te vinden", stelt een gemeentesecretaris. "Uiteraard blijft maatwerk nog geboden, maar daar heb je de 'regiefunctionaris' in de desbetreffende gemeenten nog voor". Voor heel veel zaken kan een zogenaamde shared service centrum voor dezelfde kwaliteit een goedkoper product of dienst leveren, waarbij door zijn grootte de organisatie minder kwetsbaar is dan de relatief kleinere ondersteuningsafdelingen van de huidige gemeenten.

*"Niet zeven keer  
opnieuw het wiel  
uitvinden"*

Een shared service centrum zal er in de toekomst dan ook ongetwijfeld komen. Samenwerking op gebied van financiën, P&O en automatisering is goed te overzien. Deze "depolitiserings" is op deze terreinen dan ook goed mogelijk. Voor (beleids-)taken geldt dat indien de politieke invloed groter dient te zijn op deze gebieden de samenwerking ook zal afnemen.

De regio Drechtsteden zal een evenwicht dienen te vinden in enerzijds de intensiteit van de samenwerking en anderzijds de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking. Indien men op veel terreinen de samenwerking gaat intensiveren, zal de uiteindelijke conclusie zijn om de regio om te vormen tot één gemeente. Terwijl te weinig samenwerking tot ondoelmatigheid en contra-productiviteit leidt.

## § 7.5 Bestuurskracht

Bestuurskracht heb ik in hoofdstuk 2 als volgt gedefinieerd: "Een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (Rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen te realiseren". De populaire stelling over gebrekkige bestuurskracht van veel gemeenten komt bijna altijd voort uit het technisch-bureaucratische perspectief. Het gaat er dan om of die gemeenten in staat zijn om de centraal bedachte ingewikkelde medebewindwetting voldoende professioneel uit te voeren. Kijkend naar maatschappelijke bestuurskracht gaat het er net zo goed om of een politieke gemeenschap gezamenlijk in staat is tot een adequate aanpak van de concrete problemen die in die gemeenschap spelen. In de praktijk blijkt dan vaak dat die gewraakte kleine gemeenten ook weinig ingrijpende dynamische maatschappelijke problemen hebben en daardoor prima in staat zijn hun eigen boontjes te doppen (Fraanje, 2006). De gemeentelijke structuur is op hoofdlijnen in alle gemeenten gelijk, maar vooral de verschillen in bestuurscultuur bepalen hoe die structuur uitwerkt en hoe bestuurskracht vorm krijgt (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2006).

In de regionale bestuurskrachtmeting van de Drechtsteden werd het volgende geconstateerd:

*"Al met al moeten we concluderen dat de Drechtstedensamenwerking zich voortvarend heeft ontwikkeld sinds het verschijnen van het rapport Dijkstal. Het Manden maken heeft daar een doorslaggevende rol in gespeeld. Het feit dat dit traject in verschillende gemeenten de aanleiding was expliciet stil te staan bij hun deelname aan de Drechtsteden heeft het commitment voor de samenwerking vergroot. Opvallend is verder dat de gemeenten ook in een economisch minder gunstige situatie niet in zichzelf gekeerd zijn door het realiseren van bezuinigen. Op het gebied van draagvlak is dus een toename te bespeuren".*

*"Wat voor draagvlak geldt, geldt niet in gelijke mate voor daadkracht. Niettegenstaande het feit dat ontegenzeggelijk een verschuiving van focus naar uitvoering is opgetreden, bestaan er nog steeds risico's als het gaat om de gerichtheid op nota's in plaats van concreet resultaat".*

De daadkracht en slagvaardigheid dienen volgens mijn geïnterviewden flink verbeterd te worden. Men blijft op dit moment voornamelijk nog te veel hangen aan de financiële aspecten van de samenwerking. Uitdagingen en ambities worden op dit moment nog te veel van tafel geveegd door het gebrek aan "bestuurlijk lef".

Door meer zaken op regionaal niveau op te pakken, vergt dit steeds meer van het ondersteunende stafbureau Drechtsteden. Tot op heden vindt men dat deze organisatie 'lean-and-mean' dient te zijn. Een klein bureau wat zowel het dagelijks als algemeen bestuur adviseert en ondersteunt. Maar door het feit dat relatief weinig capaciteit in dit bureau beschikbaar is, laat de integraliteit van de voorstellen richting deze besturen nogal eens te wensen over. Dit wordt door deze medewerkers ook aangegeven dat ze als programmacoördinator weinig tijd hebben om over deze programma's heen te kijken en deze op elkaar af te stemmen. Dit heeft tot gevolg dat dit nog door iedere gemeente afzonderlijk gedaan wordt. Dit geldt tevens voor de advisering van de regionale portefeuillehouder. Hij/zij wordt lokaal door zijn eigen ambtenaren over regionale zaken geadviseerd. "Portefeuillehouders verdedigen dan nog te vaak de lokale belangen door het regionale belang ondergeschikt te maken. Als regionale portefeuillehouder dien je dit niet te doen. Deze verschillende petten belemmeren nog te vaak de bestuurskracht die het Drechtstedenbestuur nodig is" (programmacoördinator).

*Uitdagingen en ambities worden op dit moment nog te veel van tafel geveegd door het gebrek aan bestuurlijk lef*

## § 7.6

### Democratische legitimiteit

In hoofdstuk 4 heb ik de Wet gemeenschappelijke regelingen doorgenomen die het juridische kader voor het regionaliseringproces biedt. De wetgever staat op dit moment het fenomeen "verlengd lokaal bestuur" voor. De binding tussen de gemeentelijke samenwerking en de participerende gemeenten is hierbij het uitgangspunt. Indien men dit uitgangspunt los zou laten, zal een aparte bestuurslaag niet uitblijven. De wetgever staat dit niet voor. Op deze wijze komt wel de democratische legitimiteit onder druk te staan.



Hieronder wordt in een schema de democratische legitimiteit procentueel in de 'Drechtstedenpraktijk' tot uitdrukking gebracht (zie ook paragraaf 6.8).

Gemeente	Aantal geldig uitgebracht stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 gedeeld door 100	Aantal leden in Drechttraad	Aandeel in procenten
Alblasserdam	8579/100 = 86	5	7,7%
Dordrecht	44185/100 = 442	10	39,6%
's-Gravendeel	4256/100 = 43	5	3,9%
Hendrik-Ido-Ambacht	10307/100 = 103	7	9,2%
Papendrecht	14158/100 = 142	7	12,7%
Sliedrecht	12123/100 = 121	5	10,8%
Zwijndrecht	17895/100 = 179	7	16,0%

Tabel XI: Politieke vertegenwoordiging in de Drechttraad

De Wet gemeenschappelijke regelingen stelt kaders ten aanzien van de samenstelling van het algemeen bestuur en regelt dat het algemeen bestuur (Drechttraad) uit leden per deelnemende gemeenten bestaat. Met andere woorden de Drechtsteden-gemeenten laten zich in de Drechttraad vertegenwoordigen. Er zijn bij de vorming van de Drechttraad twee globale varianten te noemen:

- *De vertegenwoordigingsvariant:*  
Deze variant is een Drechttraad waarin de afgevaardigden deelnemers namens de gemeente zitting hebben. Deze leden zijn voor de gemeente aanspreekbaar op hun functioneren en de opstelling die zij in de Drechttraad kiezen. Om te voorkomen dat fracties niet kunnen spreken in de Drechttraad door dat ze daar niet vertegenwoordigd zijn kan het spreekrecht voor de fractievoorzitters van deze partijen open worden gesteld.
- *De fractievariant:*  
Deze variant is een Drechttraad waarin alle fracties uit de onderscheiden raden door een raadslid "van dezelfde kleur" vertegenwoordigd worden. De fracties zullen vertegenwoordigd moeten worden door gezaghebbende generalisten (omdat de Drechttraad vele beleidsterreinen bestrijkt).

In de huidige situatie heeft de Drechttraad een omvang van 46 zetels. In vergelijking met de gemeenteraad van Dordrecht (39 zetels) lijkt de omvang van de Drechttraad overigens aanvaardbaar. 78% van de raadsleden vindt de omvang van de Drechttraad goed.

De omvang van de Drechttraad is goed ?	
Ja	82%
Nee	18%

Tabel XII: Omvang Drechttraad ?

Uitdrukkelijk is opengelaten met welk organisatieprincipe (politiek of gemeentelijk) de Drechttraad wil gaan opereren. Het ontstaan van contacten tussen fracties van dezelfde of vergelijkbare politieke signatuur is in de praktijk wel zichtbaar. Het is niet formeel georganiseerd en dus ook niet "illegaal". Wel gaat het principe van verlengd lokaal bestuur uit van de *gemeenten* (de vertegenwoordigingsvariant) als basiseenheid van de samenwerking.

	Voordeel	Nadeel
<b>Fractievariant</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het hele politieke spectrum is vertegenwoordigd</li> <li>2. Meer draagvlak.</li> <li>3. Meer vrijheid voor raden en fracties</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Risico dat er (te) veel leden komen.</li> <li>2. Eénmansfractie zouden wellicht te veel zeggenschap krijgen.</li> <li>3. Ontstaan politieke drukte.</li> </ol>
<b>Vertegenwoordigingsvariant</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beperkt aantal leden Drechtstraad.</li> <li>2. Voorkomt politieke drukte</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Neiging meer voor het lokaal belang te gaan.</li> <li>2. Noodzaak van gemeentelijk vooroverleg door selectieve vertegenwoordiging.</li> </ol>

Tabel XIII: Drechtstraadvarianten

Bovenstaand schema bekijkend, heeft ieder voordeel ook zijn nadeel. Op de vraag met welke pet raadsleden zitting hebben in de Drechtstraad, is het antwoord verdeeld. Zo antwoordt 52% van de raadsleden dat zij met een gemeentelijke pet zitting hebben in de Drechtstraad en 45% met een politieke pet.

Met welke pet heeft u zitting in de Drechtstraad	
Gemeentepet	52%
Politieke pet	45%
Geen mening	3%

Tabel XIV: Welke pet ?

Uit de Delhi- methode bleek dat raadsleden per beleidsterrein bekijken of zij al dan niet de gemeente of politieke kleur vertegenwoordigen. Zo worden bij ruimtelijke beleidsplannen vaak de gemeentelijke belangen verdedigd en bij bijvoorbeeld de invoering van de WMO de politieke kleur. Door bestuurders, maar ook door medewerkers van bureau Drechtsteden en de griffiers wordt aangegeven dat raadsleden daarin hun eigen keuzevrijheid hebben.

## § 7.7 Controle

Het behoud van de sterke binding tussen de gemeenschappelijke regeling als openbaar lichaam en de deelnemende gemeenten als eigenaar is een belangrijke randvoorwaarde voor regionale samenwerking. Diverse 'waarborgingsmiddelen' voor die relatie worden aangewend, zoals de openbaarheid van vergaderingen, een informatie- en verantwoordingsplicht, planning en controlcyclus, etc.

Het Drechtstedenbestuur opereert als het College van het openbaar lichaam van de gemeenschappelijke regeling. De vergaderingen van dit bestuur vinden dan ook achter gesloten deuren plaats. De notulen van de vergadering zijn wel openbaar. De Drechtstraadsleden hebben toegang tot de besluiten en indien gewenst kunnen zij hier nadere informatie over verkrijgen.



Al eerder heb ik de planning en controlcyclus aangehaald. Dit stramien biedt houvast voor raadsleden en zij worden als het ware gedwongen om het gevoerde en te voeren beleid van het Drechtstedenbestuur onder de loop te nemen. Het vaststellen van de begroting en jaarrekening zijn dan ook privileges van de Drechtstraad. Beide documenten zijn bij uitstek de sturings- en controledocumenten van de Drechtstraad. Door raadsleden wordt – des gevraagd – ook aangegeven dat zij die documenten ook als sturing en controle gebruiken. Andere controle-instrumenten (zoals vragenrecht, recht op onderzoek, etc.) worden, volgens de raadsleden zelf, overigens niet vaak ingezet.

Op de vraag of raadsleden voldoende mogelijkheden krijgen om haar rol voldoende uit te oefenen antwoordt 92% van mijn ondervraagden hier op positief.

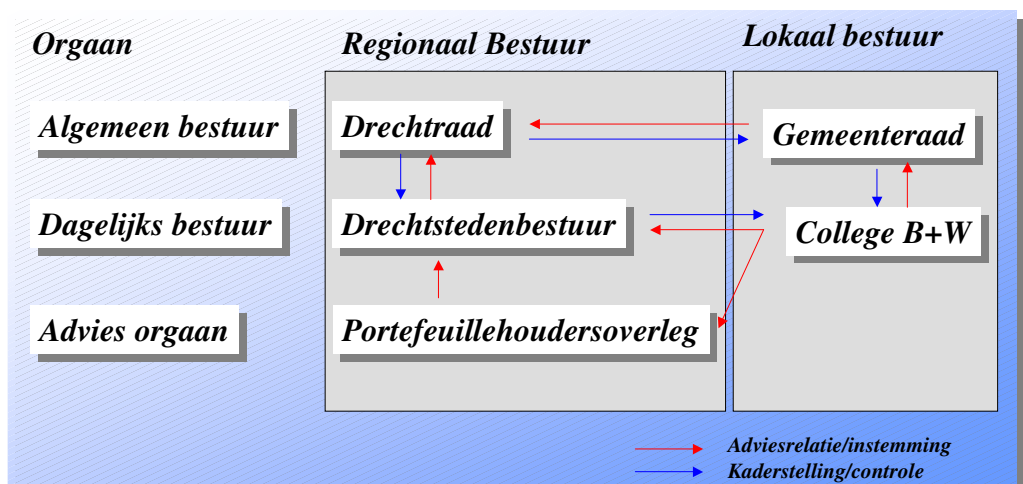
<i>Heeft u voldoende mogelijkheden om uw rol controlerende rol uit te oefenen</i>		
	Ja	92%
	Nee	8%
	Weet ik niet	0%

Tabel XV: Voldoende controle ?

De wet eist expliciet dat via de informatie en verantwoordingsplicht politieke controle wordt geregeld. Daarbij zijn, zoals eerder gezien, twee stromen te onderscheiden:

1. De stroom binnen de gemeenschappelijke regeling zelf, het dagelijks bestuur (Drechtstedenbestuur) en algemeen bestuur (Drechtstraad).
2. Tussen gemeenschappelijke regeling en het gemeentebestuur, het lid van het Drechtstedenbestuur aan het college en Drechtstraadsleden in de gemeenteraad. Deze verantwoordingsrelatie (zie blauwe lijn in onderstaand figuur) blijft, in vergelijking met de eerste stroming, in het gebruik achter. "Naast de formele verantwoordingsmomenten (begroting, jaarrekening, e.d.) vinden er nauwelijks controles plaats en dat is onvoldoende." (raadslid).

In onderstaand schema worden de verantwoordingsrelaties binnen de Drechtstedenorganisatie weergegeven.



Figuur IV: verantwoordingsrelaties

## § 7.8 Autonomie

Door het overdragen van lokale taken en bevoegdheden aan de regio wordt de lokale 'bemoeienis' uitgeschakeld. Geïnterviewde bestuurders geven aan dat raadsleden zich niet altijd bewust zijn wat de consequenties van regionale samenwerking zijn. Een niet vrijblijvende samenwerking aangegaan en beslissingen die op regionaal niveau genomen worden, hebben veel impact op de lokale samenleving. Zo is het samenvoegen van de sociale diensten van alle Drechtsteden zeer vergaand. Niet de gemeenteraden gaan nu over de WMO, maar de Drechtstraad. Dat bleek voor sommige leden van de gemeenteraad toch een verrassing.

Aan de andere kant hebben alle gemeenteraden zich gecommitteerd aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden en daarmee enkele taken en bevoegdheden gedelegeerd aan het samenwerkingsverband. Bestuurders geven aan dat de lokale autonomie hier weliswaar in het gedrang komt, maar door de politiek geaccepteerd is. Doordat gemeenteraadsleden zitting hebben in de Drechtstraad worden zij betrokken bij de besluitvorming en hebben op deze wijze (indirect) invloed op de lokale situatie. Het openbaar lichaam heeft daarin geen vrije hand en kunnen de gemeenteraden hun stem in de Drechtstraad gebruiken.

## § 7.9 Besluitvormingsproces

Door het aangaan van de gemeenschappelijke regeling is de vrijblijvendheid, die door de commissie Dijkstal als problematisch werd ervaren, verminderd. Dat hierdoor ook de flexibiliteit beperkt wordt, is een logisch vervolg. De verschillende gemeenten hebben overeenstemming bereikt over het feit dat in een vroegtijdig (besluitvormings-) stadium bekend moet zijn of een gemeente een project/ beleidsvoornemen ondersteunt of niet. De vrijblijvendheid is verminderd en is de flexibiliteit op voorhand toch in enige mate aanwezig. Gemeenten kunnen volgens geïnterviewden altijd besluiten later aan in een project te participeren.

Ook door raadsleden wordt in zijn algemeenheid aangegeven dat zij met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling nu eerder in het besluitvormingsproces betrokken worden. Zo'n 26% vindt dit niet en wil verbetering.

<i>Wordt u als raadslid vroegtijdig in het besluitvormingsstadium betrokken ?</i>	
Ja	74%
Nee	26%

Tabel XVI: Vroegtijdig betrokken ?

De besluitvormingstheorie is een managementschool die organisaties vanuit een sociaal-psychologische optiek benadert. Deze school stelt dat organisaties alleen beschreven en begrepen kunnen worden in termen van een besluitvormingsproces. Derhalve staat niet het individu of 'de manager' centraal, maar het proces waarlangs individuen (in een organisatie) tot besluiten komen. Bij dit proces spelen interne factoren (gelimiteerde rationaliteit, adequate oplossingen) en externe factoren (hiërarchie) een belangrijke rol (Simon, 1975).

Het regionaal besluitvormingsproces van de Drechtsteden kent globaal de volgende vijf stappen:

1. Agendavorming;
2. (lokale) Oriëntatiefase (informatieronde, is er behoefte);
3. Beleidsbepaling (wat gaan we doen, wat mag het kosten);
4. Beleidsuitvoering (projecten);
5. Evaluatie (Drechtraad controle, gedaan wat we zouden doen).

### 1. Agendavorming

De regionale agenda komt op verschillende wijzen tot stand (zie hoofdstuk 5). Ook de mate van beleving verschilt per gemeente. Onderstaand nog even kort mijn bevindingen over de regionale agendavorming:

- De regionale agenda wordt voor het grootste gedeelte door de grotere gemeenten bepaald;
- De formele route is in de vorm van een regionaal meerjarenontwikkelingsprogramma zeer inzichtelijk;
- De informele route baart door onoverzichtelijkheid enige zorgen;
- Ambtelijke advisering richting lokale portefeuillehouders komt in het gedrang door te late aanlevering door bureau Drechtsteden;
- Stukken voor het Drechtstedenbestuur worden regelmatig geagendeerd zonder advies van het Portefeuillehoudersoverleg waarbij geen sprake kan zijn van een integraal voorstel;
- De agenda van het Drechtstedenbestuur wordt door bestuurders als te lang ervaren. Er staan op dit moment zeer veel punten op de regionale agenda. Het verlies aan concentratie op de belangrijke dossiers wordt te groot met als gevolg dat de uitvoeringskracht onder druk komt te staan.

Ter illustratie geef ik een aantal opmerkingen van mijn respondenten ten aanzien van de regionale agendavorming.

*"Na het portefeuillehoudersoverleg praten we meestal nog altijd na. Dan worden er vaak meer 'besluiten' genomen dan in het overleg zelf" (wethouder).*

*"Door het feit dat een aantal ambtenaren van Dordrecht en Zwijndrecht het bureau Drechtsteden ondersteunen lees je de lokale belangen tussen de regels van een beleidsvoornemen door" (griffier).*

Een bestuurder geeft aan dat stukken vijf dagen voorafgaand aan de vergadering binnen komen. *"Dit is op zich niet erg, maar wanneer dit erg veel leesvoer is, kan ik me voorstellen dat medebestuurders de vergadering niet altijd even goed (kunnen) voorbereiden. Een agenda van 35 punten is gewoonweg niet te behappen".*

### 2. Oriëntatie en kaderstelling

De besluitvorming in het regiobestuur is vaak het sluitstuk van een lange voorbereiding in de verschillende portefeuillehoudersoverleggen. Deze organen adviseren het Drechtstedenbestuur over bepaalde beleidsterreinen. Finale besluitvorming is voorbehouden aan het Drechtstedenbestuur, althans binnen de gestelde kaders van de Drechtraad.

Conform artikel 8 lid 1 van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is de Drechtraad belast met het algemeen bestuur, waaronder begrepen kaderstelling en toezicht. Circa vier maal per jaar komt de Drechtraad voor een Drechtraadsvergadering bijeen. In deze openbare vergadering wordt zij in de gelegenheid gesteld om op voordracht van het Drechtstedenbestuur zijn kaders te stellen.

"Al hoewel zij in de gelegenheid gesteld wordt om haar kaders te stellen, worden nauwelijks voorstellen van het Drechtstedenbestuur aangepast. Wel is stevig gedebatteerd over het ruimtelijke kader "ruimte geven" en over de overdracht van taken en bevoegdheden met betrekking tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, maar dit leidde niet tot enige aangenomen amendementen" (griffier).

Een bestuurder geeft aan dat de raadsleden het "gevoel" moeten hebben dat ze gehoord worden en niet achteraf hun informatie krijgen. "De verantwoordingsrelatie tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur werkt in de Drechtstedenpraktijk redelijk goed", stelt een griffier. Wel worden steeds vaker stukken ter kennisname naar de Drechtraad gestuurd worden, waardoor leden van dit orgaan overspoeld worden door informatie die weinig tot niets bijdraagt aan zijn taak als kaderstellend of toezichthoudend lichaam. Hier ligt dus een uitdaging voor bureau Drechtsteden om voor de Drechtraad een goed informatie-evenwicht te vinden.

Toch worden raadsleden verrast door de snelheid van moeten handelen. Ze worden vaak voor een blok gezet, vanwege de tijdsdruk. Het nodige is voorbereid, procesgang naar gremia zijn uitgestippeld. De gemeenteraden moet nu beslissen, want andere raden hebben het al gedaan. Men wil daadkrachtig naar de andere partners overkomen en niet het "blok aan het been" van de regio zijn.

### 3. Beleidsbepaling

De voorbereiding en uitvoering van de (politieke) beslissingen ligt in handen van het Drechtstedenbestuur (art. 16 GRD). Ter ondersteuning van het Drechtstedenbestuur zijn adviescommissies ingesteld. Hier ligt de lokale invloed vanuit de diverse gemeenten. Ook dienen op dit niveau de diverse programma's op elkaar afgestemd te worden. De integraliteitstoets en de lokale inbreng zijn van groot belang voor een goed integraal advies richting het Drechtstedenbestuur. Op dit moment wordt door het merendeel van de geïnterviewden aangegeven dat dit extra aandacht verdient.

Raadsleden geven aan dat het proces voor hen niet altijd even transparant is, waardoor ze zelfs voor het blok gezet worden dat ze vanwege tijdsdruk besluiten dienen te nemen. Het voortraject is dan ook niet bij raadsleden bekend. Uiteraard dienen raadsleden ook een soort 'haalplicht' te hebben. Ze moeten zelf ook de informatie halen. Of anders (leden van) het College aanspreken over hun informatieplicht jegens de gemeenteraad. Bijna 80% van de raadsleden geven aan dat zij de informatie vanuit bureau Drechtsteden niet beknopt en helder vinden.

<i>Informatie wordt door bureau Drechtsteden beknopt en helder aangeleverd ?</i>	
Ja	21%
Nee	79%

Tabel XVII: Informatie beknopt en helder ?

Door het feit dat op dit moment de stukken nog te vaak te laat naar de gemeenten verzonden worden is een goede lokale voorbereiding en afstemming onmogelijk. Tevens heeft de regio het imago van het toesturen van (te) veel vergaderstukken. Dit is na de komst van de gemeenschappelijke regeling niet afgenomen. "De agenda van het Drechtstedenbestuur vertoont incidenteel 35 punten. Dat is gewoon niet meer te behappen", zo stelt een regionale portefeuillehouder.

*"Een agenda met 35 punten is gewoonweg niet te behappen"*

Wel is het besluitvormingsproces trager dan als de gemeenten nog zelf de besluiten zouden nemen en uitvoeren. Dit komt voornamelijk door het feit dat het verlengd lokaal bestuur is. Afstemming is onontbeerlijk. Dit betekent dat het volgens een burgemeester driekwart jaar kan duren voordat een wens of idee ook daadwerkelijk tot uitvoering kan komen.

#### *4. Uitvoeringsfase, Projectvoortgang*

Waar de samenwerking in feite om draait is het komen tot de aanpak van bovenlokale/regionale problemen. Door het 'mandenmaken'-proces is het eerste initiatief genomen om tot deze aanpak te komen. Het behalen van zogenaamde "quick-wins" was belangrijk om te laten zien dat de samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan het daadwerkelijk aanpakken van problemen. Door het benoemen van concrete projecten met bijhorende financiële middelen door het regiobestuur kunnen na vaststelling de onderwerpen "relatief op (politieke) afstand" in de uitvoeringsfase tot stand gebracht worden. In deze fase van 'depolitiseren' van onderwerpen wordt voorkomen dat men blijft hangen in het vervolmaken van het beleid. Door het tonen van daadkracht wordt dan ook één van de aanbevelingen van de commissie Dijkstal in acht genomen.

#### *5. Evaluatie / controle*

In deze fase wordt wederom de Drechtraad in stelling gebracht om te beoordelen of het vastgestelde beleid conform besluitvorming is uitgevoerd. Overigens heeft de Drechtraad te allen tijde de bevoegdheid om zich door het Drechtstedenbestuur te laten informeren over de voortgang van projecten, maar door het structureel evalueren van projecten in het besluitvormingsproces wordt een project hiermee tevens op een juiste wijze afgerond. Op dit moment wordt volgens geïnterviewden deze fase nog te vaak gepasseerd, waardoor eventuele gebreken in de procesgang niet aan het licht gebracht (kunnen) worden.

Door de vaststelling van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is een bepaalde manier van werken afgesproken. In 2005 is men overeengekomen om begin 2010 een evaluatie over de regeling te organiseren. Dit is in artikel 46 van de gemeenschappelijke regeling vastgelegd.

"De uitleg naar burgers van vraagstukken en oplossingen vanuit samenwerkingsverbanden gebeurt onvoldoende. We maken wel onze visies bekend en koppelen terug naar insprekende partijen, maar we bereiken de burgers in het algemeen niet" (burgemeester).

# Hoofdstuk

## Analyse

### § 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geef ik een analyse over de theoretische beschouwingen (de hoofdstukken 1 t/m 5) en het meer empirische gedeelte (de hoofdstukken 6 en 7). De analyse zal ondermeer ingegaan op de (eventuele) discrepanties en overkomsten tussen de theorie en de praktische uitwerkingen van de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden en de inbedding in de gemeentelijke organisaties. Maar de analyse heeft zeker ook oog voor de negatieve oplossingseffecten van de aanbevelingen van de commissie Dijkstal. De Drechtsteden zijn met de aanbevelingen van de commissie aan de slag gegaan en hebben een openbaar lichaam in het leven geroepen, maar zijn daarbij creatief en innovatief aan het werk gegaan. De vraag is of deze creativiteit opweegt, tegen de negatieve effecten.

### § 8.2 Probleemanalyse

Het onderzoek begint met een probleemanalyse. Deze analyse is gestoeld op de bevindingen van de commissie Dijkstal. Algehele conclusie van deze commissie is dat er veel plannen geschreven zijn, maar deze niet of nauwelijks tot uitvoering zijn gekomen. De regio Drechtsteden heeft deze aanbeveling ter harte genomen en heeft men besloten een publieke rechtelijke overeenkomst aan te gaan. Met de overeenkomst worden tevens een aantal andere tekortkomingen in de samenwerking opgelost. Zo wordt onder meer schijnconsensus voorkomen, doordat in het dagelijks bestuur (het Drechtstedenbestuur) en het algemeen bestuur (de Drechtstraad) besluiten genomen 'moeten' worden. Voorheen konden gemeenteraden deze besluiten 'overrulen' door niet (meer) mee te werken.

### § 8.3 "Regionaliseringslag"

Ook werd door Dijkstal geconstateerd dat de regio geen of nauwelijks prioriteiten heeft gesteld en er geen financiële vertaling naar projecten is gemaakt. Dit werd door de voorzitter van de Drechtstraad en het Drechtstedenbestuur opgepakt door het project 'mandenmaken'-proces in het leven te roepen. Dit hield in dat iedere gemeente haar belangrijkste bovenlokale/regionale projecten in het regionale investerings- en ontwikkelingsprogramma liet opnemen. Dit was als het ware de eerste prioriteitstelling. De Drechtstraad had vervolgens de keuze welke projecten inderdaad zouden worden uitgevoerd. In theorie een heel goed initiatief van de Dordrechtse burgemeester die op deze wijze voor veel duidelijkheid zorgde. Maar in de praktijk wordt door mijn geïnterviewden aangegeven dat de uitvoering van vele projecten desalniettemin wel achterlopen op de vooraf gestelde planning, doordat men regelmatig verzand in juridische procedures, of doordat politieke conflicten tussen verschillende gemeenten nu eindelijk duidelijk worden. "Over het algemeen genomen heeft het manden maken proces wel voor een regionaliseringslag gezorgd en komen projecten nu wel sneller in de uitvoeringsfase dan voorheen" (bestuurders).

In de dagelijkse praktijk bleken enkele vraagstukken van het deskundigenpanel Dijkstal (nog) niet verholpen of bleken oplossingen ook negatieve effecten in zich te hebben. In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

*"Welke plaats krijgt het regionale netwerk de Drechtsteden binnen de huidige bestuursstructuur, hoe verloopt het besluitvormingsproces, en op welke wijze kan - gelet op de aspecten effectiviteit/efficiency, bestuurskracht, lokale autonomie, politieke controle en democratische legitimiteit - de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden?"*

In het onderstaande ga ik nader in op de kennisvergaring uit interviews, enquêtes en de literatuurstudie die ik voor dit onderzoek gedaan heb.

#### **§ 8.4 Innovatieve regeling**

De Drechtstedensamenwerking is de laatste jaren stevig gegroeid qua samenwerkende organisatie, bestuurlijk/politiek commitment en ambtelijke afstemming. Deze stroomversnelling is ondermeer veroorzaakt door het actief oppakken van de aanbevelingen van de commissie Dijkstal. Op een innovatieve en creatieve wijze zijn de Drechtsteden voortvarend aan de slag gegaan met de kritische kanttekeningen op de toenmalige Drechtstedensamenwerking.

Door het aangaan van een gemeenschappelijke regeling specifiek voor het Drechtstedengebied werd al een forse slag gemaakt. Dit biedt het juridische kader en basis voor de samenwerking. Voorheen vielen de Drechtsteden als een bestuurscommissie onder de gemeenschappelijke regeling van Zuid-Holland Zuid. Dit was een ongewenste situatie, doordat de problematiek niet op die (te grote) schaal afspeelde, maar juist in de subregio's. Door het dichterbij huis oprichten van een gemeenschappelijke regeling ontstond meer gevoel, commitment en vertrouwen tussen de deelnemers onderling. Ook door het feit dat men zelf de regeling inrichtte kon men sturing geven aan het gehele proces. Alhoewel men de structuur belangrijk achtte stelde men de inhoud voorop. Immers één van de aanbevelingen van Dijkstal was komen tot een uitvoeringsgerichte organisatie. Maar de Wet op de gemeenschappelijke regeling biedt vooralsnog niet heel veel vrijheden om de samenwerking in te richten. De Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is dus gehouden aan hetgeen wat de wet voorschrijft. Er dient een algemeen bestuur te zijn, waarin iedere deelnemer is vertegenwoordigd en kiest men uit zijn midden het dagelijks bestuur. In de Drechtsteden heeft men er bewust voor gekozen om een (duale) scheiding aan te brengen tussen het algemeen bestuur (Drechtraad) en het dagelijks bestuur (Drechtstedenbestuur).

Geïnterviewden en respondenten geven allen aan dat ze deze werkwijze ondersteunen en gewenst vinden. Wel geven zij daarbij aan dat aandacht van het 'eigenaarschap' van het openbaar lichaam bij de deelnemers wel behouden dient blijven. Het eigenaarschap van het openbaar lichaam trachten de Drechtsteden dan ook op diverse niveaus te beklijven. Op politiek niveau hebben raadsleden zitting in de Drechtraad, op bestuurlijk niveau hebben collegeleden zitting in het Drechtstedenbestuur en/of in portefeuillehoudersoverleggen, de gemeentesecretarissen werken samen op het ambtelijke strategische niveau in de Netwerkdirectie en de beleidsmedewerkers op diverse beleidsterreinen werken samen in ambtelijke adviesgroepen. Door alle geïnterviewden wordt aangegeven dat deze betrokkenheid op alle niveaus nodig is en het commitment van een ieder zeer waarderen. Uit de interviews blijkt wel dat, gelet op de verschillende niveaus, de gemeentesecretarissen voor de troepen uitlopen. "Dat is op zich niet zo heel erg, want zij bepalen de richting van de gemeenschappelijke regeling. Maar het gebrek aan voldoende communicatie is het niet altijd duidelijk waar deze directie zich nu bezig houdt en dat veroorzaakt onrust bij andere gre-



mia" (regiocoördinator). Vaak lopen andere regionale gremia achter op het schema van de gemeentesecretarissen. "Door gebrek aan voldoende en eenduidige communicatie bevinden de gemeensecretarissen zich te vaak op hun eigen eiland", zo vindt de voorzitter van de Netwerkdirectie.

De drietal vergaderingen die de Drechtraad als algemeen bestuur nu heeft, wordt door geïnterviewden als "aan de magere kant" bestempeld. Men mag wat hen betreft vaker bijeenkomen met een korte(re) agenda waardoor men dieper op de thema's in kan gaan en echt tot het politieke debat kunnen komen. Het heeft immers veel impact op de eigen gemeente en dient men zich van de consequenties bewust te zijn. De politieke controle dient daar plaats te vinden. De Drechtsraadsleden zijn en blijven verantwoordelijk voor het gevoerde beleid.

Uit interviews blijkt dat het principe van verlengd lokaal bestuur erg vrij opgepakt wordt. Door het vaststellen van een delegatiebesluit zijn zeer veel taken overgedragen aan het dagelijks bestuur. Er ontstaat een dualistische werkhouding die door alle geledingen gedragen wordt. Ook raadsleden liggen in meerderheid niet wakker over de democratische controle. 73% van de raadsleden waardeert de democratische/politieke controle als goed.

<i>Hoe waardeert u de democratische/politieke controle binnen het samenwerkingsverband ?</i>		
Goed		73%
Neutraal		10%
Slecht		17%

Tabel XVIII: waardering democratische / politieke controle ?

"In theorie is het immers goed geregeld en dat een raad zich over de aan 'derden' opgedragen taken niet elke dag druk maakt, past in de dualistische denk- en werkwijze" (griffier). Deze gekunstelde werkwijze handelt dan ook niet volgens de letter van de wet. De wetgever is van mening dat de gemeenschappelijke regeling door en van de gemeenten moet zijn en is daarom geen voorstander van het dualistische stelsel in de publieke rechtelijke overeenkomsten.

Navraag bij geïnterviewden en geënquêteerden leert me dat de Drechtstedengemeenten elkaar snel weten te vinden en beleidsproblemen vaker in gezamenlijkheid worden aanpakt. Maar door het 'losmaken' van bepaalde belangen van de bestuurlijke hoofdstructuur komt de democratische legitimatie en controle in het gedrang. Zo zie je dat ook bij de vorming van Drechtstedenregio. Het verlengd lokaal bestuur blijft een geschakelde vertegenwoordiging en dat is als je het hebt over democratische legitimatie een grote bedreiging.

Overigens geeft een burgemeester aan dat gelet op zijn benoemingsprocedure waarbij de gemeenteraad een adviesstem had, zijn positie 'meer legitiem' is dan de wethouders in het Drechtstedenbestuur. Wethouders kunnen na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur ook 'van buiten komen'. Door het kiezen van de burgemeester en deze als lid van de Drechtraad aan te wijzen kan de democratische legitimiteit vergroot worden, zoals dat in het Zwitserse model ook het geval is.



## § 8.5 Besluitvormingsproces

Na bestudering van diverse rapporten bestond al gauw de indruk dat naast de Drechtstedengemeenten ook de hogere overheden een flinke stempel op de regionale agenda drukt. Door geïnterviewden wordt dit beaamd. Op aandrang van de Drechtstedengemeenten worden onderwerpen c.q. (beleids-) problemen op de politieke agenda geplaatst, waarna op regionaal niveau besloten wordt of inderdaad deze onderwerpen daadwerkelijk regionaal opgepakt worden of niet. De oplossingsrichting past binnen de kaders en visie van hogere overheden. Binnen deze kaders hebben de Drechtstedengemeenten enige vrijheid om de eigen agenda en visie te bepalen.

De besluitvorming in het Drechtstedenbestuur is het sluitstuk van een lange voorbereiding in de verschillende lokale en regionale gremia. Deze organen adviseren het Drechtstedenbestuur over bepaalde beleidsterreinen. Finale besluitvorming is, binnen de gestelde kaders van de Drechtstraad, voorbehouden aan het Drechtstedenbestuur.

Volgens respondenten is het een verbetering dat de raadsleden vooraf in het besluitvormingsproces betrokken worden. Zo'n 74 % van de raadsleden vindt dat dit verbeterd is. De zogenaamde kaderstelling wordt door respondenten als essentieel bestempeld en waarderen zij de positie die zij op dit moment in de Drechtstraad hebben. Wel geven zij daarbij aan dat de uitgestippelde marsroute door het dagelijkse bestuur nooit door de Drechtstraad wordt bijgesteld. Zij worden in de gelegenheid gesteld om haar kaders te stellen, maar voorstellen worden nauwelijks aangepast. Een debat over het ruimtelijke kader "ruimte geven" en de overdracht van taken en bevoegdheden met betrekking tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning leidde niet tot aanpassingen.

Het besluitvormingsproces is - ten opzichte van voor vaststelling van de gemeenschappelijke regeling - verbeterd ?	
Ja	74%
Nee	16%
Geen mening	10%

Tabel XIX: besluitvorming verbeterd ?

"Het gevoel hebben het primaat te hebben is wat anders dan het primaat ook daadwerkelijk hebben en uitdragen", zo geeft een gemeentesecretaris aan. Doordat Drechtstraadsleden vaak overspoeld worden door informatie die weinig tot niets bijdraagt aan zijn taak als kaderstellend of toezichhoudend lichaam, wordt een mistig besluitvormingstraject voorgespiegeld wat niet nodig is.

Naast de hogere overheden krijgen steeds meer ketenpartners (het maatschappelijke middenveld) grip op de agenda van de regio. Doordat steeds meer bevoegdheden naar de regio opschalen, wordt het regionale domein vergroot. Ketenpartners van de gemeenten krijgen er een partner bij of doen geen zaken meer met de gemeenten, maar met de regio. Deze ketenpartners kloppen niet meer bij de gemeenten aan voor subsidies, vergunningen, e.d., maar is de regio het eerste aanspreekpunt. Dit betekent voor de regio een druk op de agenda. Zij dienen op dit moment te anticiperen op de rol die zij innemen en wordt vanuit de hoek van de ketenpartners nogal wat van de regio verwacht.

De positie van de provincies is in mijn scriptie niet onbesproken gebleven. Ondanks vele discussies over het Nederlandse staatsbestel is de hoofdstructuur de laatste anderhalve eeuw ongewijzigd gebleven. Het Nederlandse staatsbestel is uniform ingericht. Zo hebben alle gemeenten en provincies (in principe) dezelfde taken en zijn deze bestuurslagen overal in Nederland aanwezig. Dit leidt tot onwenselijkheden. De oplossing voor problemen blijft op deze wijze beperkt en doet het te kort aan de specifieke bestuurlijke belangen van een aantal regio's. Daarom pleit ik voor een meer pluriforme benadering. Door meer differentiatie per gebied kunnen gemeenten en provincies beter inspelen op de maatschappelijke vraagstukken en betere dienstverlening bieden.

Door respondenten wordt aangegeven dat zij de grote betrokkenheid van de provinciale gebiedsgedeputeerde zeer waarderen. De gebiedsgedeputeerde schuift namelijk regelmatig bij de vergaderingen van het Drechtstedenbestuur aan. Wel geven dezelfde respondenten aan dat ze provincie niet altijd als bondgenoot aanschouwen en ook een bestuurlijk concurrent zijn. "De provincie probeert zijn positie te waarborgen door onnodige (bijv. financiële, ruimtelijke) beperkingen op te leggen", zo beweren zij. Dit is verontrustend aangezien de provincie hét gelegitimeerd bestuur in het middenbestuur is en de regio met de provincie vaak hand-in-hand te werk moet gaan.

Door het strakke keurslijf zoeken gemeenten steeds vaker naar bestuurlijke samenwerking tussen andere lokale overheden. Zonder bestuurlijke samenwerking kan op dit moment het lokale bestuur niet goed functioneren. Juist door deze samenwerking lijken de Drechtstedengemeenten in staat een goede invulling te geven aan hun lokale maatschappelijke vraagstukken.

## § 8.6 Bestuurlijke drukte

Uit interviews, maar ook uit enquêtes blijkt dat men geen afname ondervindt in de (bestuurlijke) drukte die zij ervaren. Door het oprichten van een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling bestond de gedachte dat taken en verantwoordelijkheden beter inzichtelijk gemaakt konden worden. Voorheen wilde te veel bestuurders meepraten over bepaalde onderwerpen, waardoor de bestuurlijke drukte 'de pan uitrees'. Door regionale portefeuillehouders aan te wijzen, werd gedacht meer structuur in verantwoordelijkheden aan te brengen.

Ondervindt u een afname van de bestuurlijke drukte ?	
Ja	32%
Nee	68%
Geen mening	0%

Tabel XX: Afname bestuurlijke drukte ?

Volgens het merendeel van de geïnterviewden is de structuur en overzichtelijkheid aan taken en verantwoordelijkheden zeker ook toegenomen. Men wordt aangesproken op punten waar zij ook voor aansprakelijk zijn. Als regionale portefeuillehouder kun je daarnaast beter sturing geven aan de beleidsprocessen. De bestuurlijke drukte is desalniettemin niet afgenomen en beweren sommige bestuurders zelfs dat deze toegenomen is. De drukte komt volgens hen voornamelijk doordat veel taken en verantwoordelijkheden overgedragen zullen gaan worden naar de regio. Dit betekent zeer veel overleg, afstemming en coördinatie rondom deze centralisatie, terwijl het 'gewone' werk thuis ook door gaat.

“Bestuurlijke samenwerking betekent dat bestuurders bereid moeten zijn afstand te doen van hun positie. Minder bestuurlijke drukte betekent bestuurlijk inleveren op alle bestuurslagen, zeker ook de provincie. Een takendiscussie met voornamelijk betrekking op het middenbestuur is noodzakelijk. Er bestaan naast de hoofdstructuur nog veel hulpstructuren die zich met regionale beleidstaken bezighouden. De bundeling en integratie van deze regelingen was een goed initiatief, maar was niet fundamenteel genoeg” (bestuurder).

De positie van de provincie was voor mijn onderzoek belangrijk omdat naast de gemeenten zeker ook de provincie invloed heeft op het regionale samenwerkingsverband. Taken die normaliter door de gemeenten of door de provincie uitgevoerd worden, zullen mogelijk naar de Drechtsteden overgedragen worden. Indien dit in toenemende mate gebeurt, kun je je afvragen wat de rol van de gemeenten, maar zeker ook die van de provincie zou moeten zijn. Die van de provincie is zeer interessant, omdat de provincie al vaker onderwerp van discussie is geweest. Overigens wil ik niet betogen dat het gehele bestuursstelsel van Nederland op de schop moet. Wel wil ik pleiten voor daar waar het bestuurlijke instrumentarium te kort schiet, een verandering van de bestuurlijke organisatie op haar plaats is. De Drechtstedensamenwerking vindt zijn plaats tussen de gemeenten en de provincie, waar zich veel maatschappelijke problemen voordoen en een krachtig regionaal bestuur zijn plaats verdient.

## **§ 8.7**

### **Regionale behandeling**

Voorheen stond de regio incidenteel op de lokale agenda. De regio was een niet dagelijks gespreksonderwerp en richtte de gemeenten zich dan ook op de lokale ontwikkeling van hun stad of dorp. Dat is nu wel anders. De regio bepaalt nu de lokale agenda. Steeds meer onderwerpen worden op regionaal niveau in gezamenlijkheid met elkaar opgepakt.

Uit gesprekken met een aantal gemeentesecretarissen blijkt dat zij op dit moment ook druk aan het werk zijn om hun eigen organisatie aan te passen. Door de grote veranderingen die geweest zijn, maar vooral ook nog de veranderingen die nog komen gaan, dienen de lokale organisaties op een andere wijze ingericht te worden. Immers door het afstoten van allerlei taken (naar het regionale shared service center, Sociale Dienst Drechtsteden) worden de ambtelijke organisaties kleiner. In veel gevallen proberen de gemeenten hun taken op afstand te zetten. De gemeenten dienen daarbij een andere rol in te nemen. Ze worden opdrachtgever. De gemeenten zullen steeds vaker de klus door anderen laten uitvoeren. Dit betekent een andere manier van werken met werknemers die geen beleid 'van A tot Z' meer maken, maar een soort regieambtenaar worden met oog voor planning en maatwerk. Dit betekent een verandering van het takenpakket voor de meeste ambtenaren die een andere rol in het beleidsproces krijgen toebedeeld. De vraag is of deze ambtenaren deze taken wel willen uitvoeren om nog maar te zwijgen of zij deze rol op dit moment wel aankunnen? Gemeentesecretarissen geven aan dat ze hier de komende tijd veel aandacht zullen schenken. “De gemeente zal haar werknemers op moeten gaan leiden tot regionale regisseurs”, zo wordt voorgesteld door een gemeentesecretaris.

## § 8.8 SWOT

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat het regionale netwerk steeds hechter wordt. De kracht of sterkte van de regio is dat men elkaar goed kent, het is vertrouwd. Door iedereen wordt de samenwerking niet gezien als kwestie van moeten, maar als een noodzakelijkheid. Het feit dat op dit moment wederom een discussie over de positie van de provincie in het middenbestuur speelt, biedt kansen voor de Drechtsteden.

Als zwakte van het samenwerkingsverband wordt door respondenten de democratische legitimiteit en de politieke controle gezien. De Drechttraad is een noviteit met enkele haken en ogen. Volgens sommige moet je deze "door de vingers zien" en voornamelijk kijken naar de voordelen en creativiteit van deze ontwikkeling. Anderen blijven het gekunsteld en onwettig vinden.

Dat door de Drechtstedengemeenten de samenwerking zelf niet als bedreiging gezien wordt, kent ook een gevaar in zich. Na het manden maken proces is de regionalisering in een stroomversnelling geraakt en wordt er op moment van schrijven al gewerkt aan het oprichten van een zogenaamd shared service centre. Met het oog op een efficiëntere werkwijze is deze ontwikkeling van harte te onderschrijven. Maar je kunt je niet aan de indruk onttrekken dat er in een korte periode veel taken en bevoegdheden overgedragen worden naar het regionale niveau. De lokale autonomie komt bij deze recente ontwikkelingen als zodanig nog niet in het gedrang, maar indien deze regionalisering steeds meer op stoom komt, dienen gemeenten zich steeds bewust te zijn van haar eigen autonomie. Uit mijn onderzoek blijkt ook dat de autonomie bij de gemeente steeds, mogelijk ook onbewust, beperkter wordt. Door vastgestelde regionale visies en beleidsplannen wordt de lokale beleidsvrijheid beperkt(-er). De lokale politiek is zich hier niet altijd bewust van. Frappant, immers men is minimaal met één fractiegenoot vertegenwoordigd in de Drechttraad. Desalniettemin schept dit wel een beeld over de democratische kaderstelling en controle. Daarnaast komt de regio nog te veel "op de tweede plaats".

De bedreiging voor de Drechtsteden is het gemis aan bestuurlijk lef bij de hogere overheden om kleur te bekennen en de uniformiteit in stand te laten en in feite geen keuze maakt over een herinrichting van het Nederlandse openbaar bestuur.

## Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk geef ik, na een korte analyse in het vorige hoofdstuk, mijn conclusies van het onderzoek naar het regionale samenwerkingsverband de Drechtsteden. In het onderstaande geef ik vanuit de analyse nader antwoord op de onderzoeksvragen en verbind ik aan deze vragen mijn conclusies en een aantal aanbevelingen voor de regio.*

### § 9.1 Inleiding

De bevindingen van de commissie Dijkstal werden door de Drechtsteden beaamd. De regio is aan de slag gegaan om de tekortkomingen weg te werken. Een aantal bestuurskundige aspecten hebben desalniettemin bij de implementatie van de oplossingen onvoldoende aandacht gekregen.

### § 9.2 Beantwoording deelvragen

In het onderstaande geef ik vanuit de bovenstaande analyse antwoord op mijn deelvragen.

- 1. Welke plaats heeft een netwerksamenwerking – gelet op ondermeer bestaande wet- en regelgeving – binnen het staatsbestel in zijn algemeenheid en het huidige middenbestuur in het bijzonder?*

Voor beantwoording van deze eerste vraag heb ik allereerst gekeken naar de huidige structuur van het Nederlandse staatsbestel. De staatsinrichting is op dit moment uniform ingericht waardoor mijns inziens lokale problemen (te) beperkt kunnen worden opgepakt.

Het openbaar lichaam verdient zijn plaats in het middenbestuur, maar is op dit moment, gelet op bestaande wet- en regelgeving, niet meer dan een hulpstructuur. De positie van de provincie is daarbij van essentieel belang daar zij in het middenbestuur het enige gelegitimeerd bestuur is. In mijn scriptie heb ik geen structuurdiscussie willen voeren, maar door de VNG en het IPO zijn al diverse onderzoeken gedaan over de positie van de provincie die allemaal pleitten voor een scherpere rol voor deze bestuurslaag. Deze visie onderschrijf ik.

*De Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is vanuit een bestuurskundig oogpunt een noodzakelijk onding.*

De (voornamelijk principiële) argumenten zijn decennia lang nauwelijks veranderd: De regeling is een onding, omdat deze bestuurlijke hulpstructuur leidt tot onduidelijkheid en mede daardoor vaak tot gebrekkige democratische controle. Daarnaast is de regeling wel noodzakelijk, omdat bovenlokale/regionale problemen zonder de regeling niet adequaat kunnen worden opgelost, zo bleek uit mijn gesprekken met geïnterviewden en resultaten van de enquête. Door het vasthouden aan de uniforme staatsinrichting kan onvoldoende maatwerk geleverd worden, terwijl het huis van Thorbecke nog steeds fier overeind staat.

*Taken en bevoegdheden tussen provincie en regio zijn onvoldoende in samenhang*

Om tot een fundamentele aanpak van problemen te komen en als openbaar bestuur de richting aan de samenleving te geven die nodig is, is op dit moment is niet duidelijk genoeg welke taken en beleidsproblemen beter door de provincie opgepakt moeten worden en welke door de regio. Indien men bij de provincie geen kerntakendiscussie houdt, zullen regionale maatschappelijke problemen altijd tussen 'het wal en het schip' terecht komen en nooit adequaat opgelost worden. De huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen dienen in onderlinge samenhang opnieuw tegen het licht te worden gehouden. Waar op dit moment het bestuurlijk instrumentarium te kort schiet is een verandering van de bestuurlijke organisatie op haar plaats en zal nader onderzocht moeten worden of en hoe de feilen in de organisatie van ons staatsbestel verminderd kunnen worden.

*Men handelt niet volgens de letter van de wet*

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is gestoeld op de oude gemeentewet, waarin de monistische bestuursvorm nog van kracht is. De Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is desalniettemin dualistisch vormgegeven. Hierdoor kan ik niet anders concluderen dat men in strijd met de huidige wetgeving handelt. Dit werd overigens door alle geïnterviewden erkend, maar gelet op unanieme instemming door alle partijen wel gerechtvaardigd. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is gebaseerd op de democratische controle van gemeenteraden op het bestuur van het samenwerkingsverband. Het principe van verlengd lokaal bestuur wil de wetgever behouden en zijn de gemeenteraden het aangewezen gezag. De Drechtsteden zijn bij de vormgeving van de gemeenschappelijke regeling zeer innovatief en creatief aan de slag gegaan wat gelet op de trend van bestuurlijke vernieuwing noodzakelijk lijkt, maar niet bijdraagt aan de democratie die we in ons openbaar bestuur voor op stellen.

## *2. Wie vormen het regionale netwerk de Drechtsteden en hoe komen regionale besluiten in dit netwerk tot stand?*

Deze vraag vond ik belangrijk te stellen om op deze wijze meer inzicht te geven over welk gebiedsprofiel ik het nu eigenlijk precies heb. Deze Drechtsteden zijn zeven steden (Alblasserdam, Binnenmaas, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht) die liggen in de zogenaamde zuidvleugel van de provincie Zuid-Holland. Het gebied kenmerkt zich door haar stedelijke uitstraling. Door de verbondenheid met het water, een rijke cultuurhistorie, een industriële achtergrond en een zekere bescheidenheid beschouwt het gebied zich de afgelopen jaren steeds meer als eenheid.

*Het vormgeven van een nieuwe organisatie kost veel tijd, terwijl de huishouding in de gemeente gewoon door gaat. Dit legt een behoorlijke bestuurlijke druk bij de portefeuillehouders.*

Door de wens veel beleidsterrein over te dragen naar de regio door bijvoorbeeld de uitvoerende en ondersteunde diensten onder te brengen in een shared service centrum of veel zaken uit te besteden, wordt een andere rol van portefeuillehouders verwacht. Maar voor het moment dat tot uitbesteding of out-sourcing overgegaan kan worden, is veel overleg, afstemming en coördinatie noodzakelijk. Dit legt een behoorlijke druk bij de portefeuillehouders, terwijl de huishouding in hun eigen gemeente ook door gaat. Men dient er voor te waken dat portefeuillehouders niet onder deze bestuurlijke druk bezwijken of dat door de bestuurlijke drukte belangrijke dossiers niet de aandacht krijgen die ze verdienen.

*De informele besluitvormingsroute is dreigend voor de regio*

Integrale advisering richting lokale portefeuillehouders komt in gevaar doordat de gemeenten niet tijdig bij het de voorbereiding van projecten worden betrokken. Tevens worden vanuit de Drechtstedenorganisatie bestuurlijke vergaderstukken te laat naar de verschillende gemeenten verzonden, waardoor de lokale afstemming in de knel komt en het onmogelijk is om een goed advies te geven aan het Drechtstedenbestuur. Vaak zijn dit onderwerpen die volgens de 'informele route' op de agenda komen en derhalve niet in het meerjarenontwikkelingsprogramma zijn opgenomen. Voornamelijk deze onderwerpen leiden tot veel bestuurlijke en ambtelijke frustraties en onnodige stresssituaties.

*De regionale portefeuillehouder wordt lokaal geadviseerd, waardoor de lokale visie door de advisering heen schijnt.*

Het Drechtstedenbestuur is in vergelijking met een aantal jaren geleden kleiner geworden wat bijdraagt aan een slagvaardig bestuur. Waar voorheen 24 bestuurders aan tafel discussieerden, zitten er op dit moment inclusief de voorzitter 8 bestuurders aan tafel. Wel wordt mijns inziens door deze werkwijze heel veel van de 'regionale' bestuurders verwacht. Deze regionale bestuurders worden daarbij door lokale ambtenaren ondersteund, terwijl deze ambtenaren niet de regionale helicopterview hebben die de adviseur eigenlijk wel zou moeten hebben.

## *3. Hoe bepaalt de regio Drechtsteden haar eigen (beleids-) agenda?*

Voor de beantwoording van deze vraag heb ik interviews afgenomen bij zowel bestuurders als de ambtelijke organisaties van de diverse Drechtstedengemeenten. Tevens hebben de Drechtsteden recentelijk een bestuurskrachtmeting gehouden die ik bij de beantwoording gebruikt hebt.

*Naast de Drechtstedengemeenten drukken de provincie en de Rijksoverheid een stempel op de regionale agenda*

Na bestudering van diverse rapporten bestond al gauw de indruk dat naast de Drechtstedengemeenten ook het Rijk en de provincie Zuid-Holland een stempel op de agenda van de regio drukt. Door respondenten dit ook beaamd. Op aandrang van de Drechtstedengemeenten worden onderwerpen c.q. (beleids-) problemen op de politieke agenda geplaatst, waarna op regionaal niveau besloten wordt of inderdaad deze onderwerpen daadwerkelijk regionaal opgepakt worden. De oplossingsrichting past binnen de kaders en visie van hogere overheden. Binnen deze kaders hebben de Drechtstedengemeenten enige vrijheid om de eigen agenda en visie te bepalen.

De diverse ketenpartners die voorheen bij de gemeenten aanklopten, gaan steeds vaker met hun eisen en wensen richting de regio. Deze partners krijgen steeds meer invloed op de regionale agenda. Niet verwonderlijk uiteraard daar steeds meer taken en bevoegdheden op deze schaal spelen.

*De regio is een bestuurlijke concurrent van de provincie*

Respondenten geven aan dat de regio over het algemeen zelf haar eigen agenda bepaald, maar de provincie onder andere met haar provinciaal coalitieakkoord veel invloed op het Drechtstedengebied heeft. Binnen de gestelde kaders van hogere overheden hebben de Drechtstedengemeenten redelijk veel vrijheid om de eigen agenda te bepalen, maar daarentegen is op deze bestuurlijke schaal alleen de provincie bestuurlijke gelegitimeerd. De provincie ziet de Drechtsteden vaak niet meer als een bondgenoot, maar meer als een bestuurlijke concurrent. Veel taken en bevoegdheden bevinden zich in het regionale domein waar zich ook het werkterrein van de provincie bevindt.

*Lange agenda heeft negatieve effecten op belangrijke dossiers*

De agenda van het Drechtstedenbestuur wordt door bestuurders als te lang ervaren. Er staan op dit moment zeer veel punten op de regionale agenda. Het verlies aan concentratie op de belangrijke dossiers wordt te groot, waardoor de uitvoeringskracht onder druk komt te staan.

*4. Waar liggen de sterktes en zwaktes, de uitdagingen en bedreigingen van het Drechtstedengebied?*

Voor de beantwoording van deze vraag heb ik enerzijds gebruik gemaakt van mijn eigen ervaringen anderzijds vanuit de gehouden interviews en enquêtes. Tevens gebruik ik voor mijn analyse verschillende rapporten van het adviesbureau Berenschot en de commissie Dijkstal.

Voornamelijk het rapport in het kader het Grotestedenbeleid van bureau Berenschot gaf een zeer goed beeld van kansen en bedreigingen van het Drechtstedengebied. Doordat dit onderzoek in 2002 uitgevoerd was en een SWOT-analyse altijd een momentopname betreft, heb ik deze onderzoeksresultaten met mijn geïnterviewden besproken. In zijn algemeenheid bleken de resultaten de laatste jaren niet of nauwelijks veranderd te zijn. De gegeven SWOT-analyse was nog steeds van toepassing op het Drechtstedengebied.



De sterkte van de regio is dat men elkaar goed kent, elkaar snel opzoekt en elkaar vertrouwt. De samenwerking wordt niet gezien als kwestie van moeten, maar als een noodzakelijkheid. De zwakte van de samenwerking is de democratische legitimiteit en de politieke controle. De samenwerking is in de laatste jaren flink toegenomen. Het 'mandenmaken'-proces speelt hierin de grote factor. Het advies van de commissie Dijkstal is dan ook ter harte genomen, maar door een zwakke legitimatie is een 'bestuurskundig' probleem ontstaan. De kans die voor de Drechtsteden ontstaan is dat er wederom een discussie speelt over de positie van de provincie in het middenbestuur. De samenwerking is kans voor het gebied om als nationaal voorbeeld te dienen. De bedreiging voor de Drechtsteden is het gemis aan bestuurlijk lef bij de hogere overheden om kleur te bekennen en de uniformiteit in stand te laten en in feite geen keuze maakt over een herinrichting van het Nederlandse openbaar bestuur.

*Bij de overdracht van meer taken en bevoegdheden schiet de gemeenschappelijke regeling, als hulpstructuur, straks te kort*

De gemeentelijke organisaties in het Drechtstedengebied zullen in de toekomst flink afslanken. Zo wordt er al op veel fronten, zoals leerplicht, ingenieursbureaus, sociale dienst, regionaal samengewerkt. Ook wordt er al nagedacht om tot de vorming van een zogenaamd shared service centre te komen. Dit alles betekent dat ook de ondersteunende diensten van de diverse gemeenten naar de regio overgedragen zullen worden. De huidige gemeenschappelijke regeling biedt op het moment dat er steeds meer taken en bevoegdheden naar de regio overgedragen worden mijns inziens onvoldoende legitieme basis. Dan dienen aspecten als bestuurlijke legitimatie en politieke controle beter verankerd te zijn. En indien de regio steeds meer taken en bevoegdheden van de gemeenten overneemt, hebben deze gemeenten dan eigenlijk nog wel zo'n groot bestuursorgaan nodig? Door de 'verregionalisering' van het lokale bestuur dient mijns inziens nader onderzocht te worden of dit kan leiden tot kleinere gemeenteraden.

*Bestuurlijke visie ontbreekt die nodig is om nut en noodzaak van investeringen te kunnen rechtvaardigen*

Op dit moment bestaat er geen duidelijke visie over waar de regio naar toe wil groeien. Door enkele bestuurders wordt dit als een gemis gezien, en ze willen weten waar ze aan toe zijn en dringen aan op een discussie hier omtrent. Andere bestuurders geven aan dat dit helemaal niet belangrijk is en de discussie bewust uit de weg gaan en zich focussen op de dingen die er volgens hen op dit moment toedoen; regionale problemen oplossen. Discussies over structuren, bevoegdheden en verantwoordelijkheden leiden volgens hen alleen maar af. Op dit moment is het belangrijk om tot uitvoering te komen en laten zien waar de Drechtsteden nu eigenlijk voor willen gaan. Het inhoudelijke verhaal zal moeten laten zien waar de Drechtsteden over een aantal jaren zal staan. Mijns inziens dient men wel degelijk een visie te hebben waar naar men toe wil werken. Deze "depolitisering" is op deze terreinen dan ook goed mogelijk. Voor (beleids-) taken geldt dat indien de politieke invloed groter dient te zijn op deze gebieden de samenwerking ook zal afnemen. Maar er zal, als men overgaat tot een shared service centre, flink geïnvesteerd moeten worden en zal de bestuurlijke visie het nut en de noodzaak van de investeringen dienen te rechtvaardigen.

5. *Vindt er in het samenwerkingsverband (democratische/politieke) controle plaats en op welke wijze wordt de lokale autonomie van de diverse Drechtstedengemeenten gewaarborgd?*

Deze vraag was bedoeld om te achterhalen of de grondbeginselen van ons Nederlandse staatsbestel ook op het regionale niveau op een juiste wijze geborgd zijn. Via de enquêtes heb ik de (Drecht)raadsleden gevraagd hoe zij tegen de democratische legitimiteit en politieke controle aankijken. Hieruit bleek dat 73% van de gemeenteraadsleden de democratische legitimiteit en de politieke controle waardeert als 'goed'.

*De democratische controle van de Drechttraad is gebaseerd op de controle van de gemeenteraad. Het primaat van de politieke ligt bij de gemeente(n)*

Ondanks het feit dat de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid biedt om tot een op de situatie toegesneden vorm van regionaal bestuur te komen, functioneert hij niet naar wens. Eén van de oorzaken daarvan is dat de democratische legitimatie te gering is. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling wordt niet direct door de bevolking gekozen. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is daarom gebaseerd op de democratische controle van gemeenteraden op het bestuur van het samenwerkingsverband. Zolang gemeenteraden democratisch zwaarder zijn gelegitimeerd dan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen lijkt het ook terecht dat gemeenteraden een grotere macht hebben. Gemeenten kunnen op hun autonomie terugvallen als de intergemeentelijke samenwerking tegen hun eigen belangen ingaat, maar dit zal om het '(politieke) gezicht' niet te verliezen niet vaak voorkomen.

De verbetering van de controle op gemeenschappelijke regelingen heeft gestalte gekregen in de aanbevelingen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie en zijn vastgelegd in de Wet dualisering gemeentebestuur. De Drechtsteden hebben vervolgens de aanbevelingen van de staatscommissie ook in de gemeenschappelijke regeling vastgelegd om op deze wijze de dualistische werkwijze ook in het openbaar lichaam te bewerkstelligen. Maar hoe je wendt of keert het uitgangspunt blijft op dit moment 'verlengd lokaal bestuur', waar het politieke primaat toch bij de lokale overheid ligt en niet bij het regionale openbaar lichaam.

*Bekendheid van controle-instrumenten bij raadsleden aan de magere kant*

De politieke controle verloopt via een aantal stromen. Toch kan ik concluderen uit de gesprekken met de griffiers stellen dat de controle-instrumenten voor raadsleden niet altijd bekend zijn. Veelal ziet men de begroting als kaderstellend document en de jaarrekening als controle-instrument. Er bestaan meer bevoegdheden, maar deze zijn nauwelijks bij de leden van de Drechttraad bekend. De controle verloopt dan ook verre van goed. Veel raadsleden weten niet altijd exact wat de stand van zaken is met betrekking tot regionale onderwerpen en worden zij overspoeld door niet relevante informatie vanuit de regio. Ook zoeken ze geen steun bij de griffie.

*De (gemeentelijke of politieke) afvaardiging van raadsleden in de Drechttraad wordt aan de raadsleden zelf overgelaten, waarbij de politieke afvaardiging in gaat tegen het principe van verlengd lokaal bestuur*

In de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is geen keuze gemaakt met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Drechttraad. Er bestaan twee opties de fractie- en vertegenwoordigingsvariant. Bij de fractievariant worden de standpunten namens de fracties en politieke kleur ingebracht. Bij de vertegenwoordigingsvariant vertegenwoordigt men de gemeenten. Voor beide opties valt wat te zeggen, maar is het mijns inziens gelet op de democratische legitimatie beter om de vertegenwoordigingsvariant te kiezen. Dit schept duidelijkheid en behoudt het karakter van verlengd bestuur. Aan de andere kant pleit ik ook op dit punt voor een pluriforme benadering en dient men een keuze te hebben. Indien men debatteert over de Wmo kan ik me voorstellen dat je dit vanuit je idealisme doet en dus vanuit je politieke kleur.

### **§ 9.3 Beantwoording centrale vraag**

Terugkomend op de centrale vraag *"Welke plaats krijgt het regionale netwerk binnen de huidige bestuursstructuur, hoe verloopt het besluitvormingsproces, en op welke wijze kan – gelet op de aspecten efficiency/effectiviteit, bestuurskracht, lokale autonomie, politieke controle en democratische legitimiteit – de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden?"*, kom ik tot de volgende beantwoording.

- *De plaats van het regionale netwerk*

Door geen goede afbakening van het bestuurlijke domein van de provincie is op dit moment onduidelijk waar haar domein ophoudt en waar die van de regio begint. Hierdoor is het onmogelijk de positie van de regio exact te bepalen. Dat zij een plaats inneemt in het middenbestuur is overduidelijk, maar de 'mate' waarin is nog te beperkt. Op de vraag hoe dit optimaliseren is, is het antwoord niet gemakkelijk te geven. Dit heeft immers met de takendiscussie van de provincie te maken. De provincie zal op den duur bestuurlijk moeten inleveren wil de regio een kans krijgen.

- *Hoe verloopt het besluitvormingsproces*

Het besluitvormingsproces verloopt (te) stroperig doordat de Drechttraad maar drie keer per jaar bijeenkomt. Ook ondervindt de regio bij de agendavorming problemen. Voornamelijk via de "informele route" worden beleidsonderwerpen onvoorbereid geagendeerd, waardoor de integraliteit en ambtelijke/bestuurlijke voorbereiding erg in de knel komt. Door een duidelijk regionale investeringsprogramma op te stellen en zich daar aan te houden, kan de agendavorming verduidelijkt worden en problemen voorkomen worden.

- *Op welke wijze kan de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden – gelet op de aspecten efficiency/effectiviteit*

De regio Drechtsteden zal een evenwicht dienen te vinden in enerzijds de intensiteit van de samenwerking en anderzijds de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking. Indien men op veel terreinen de samenwerking gaat intensiveren, zal de uiteindelijke conclusie zijn om de regio om te vormen tot één gemeente. Terwijl te weinig samenwerking tot ondoelmatigheid en contraproductiviteit leidt. Iedere gemeente zal voor zich telkens moeten bepalen of samenwerking bijdraagt aan efficiency of effectiviteit van het beleid. Ook de regio zal deze afweging telkens moeten maken.

- *Op welke wijze kan de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden, gelet op het aspect bestuurskracht*

Uit mijn onderzoek kwam naar voren dat de daadkracht en slagvaardigheid nog verbeterd kan worden. Men blijft nog te veel hangen aan de financiële aspecten van de samenwerking. Uitdagingen en ambities worden op dit moment nog te veel van tafel geveegd door het gebrek aan "bestuurlijk lef". Door het inrichten van een gezamenlijke dienstenorganisatie (shared service centrum) wordt de regionale samenwerking steeds hechter en toonde men (ook bestuurlijk) lef. Door meer in gezamenlijkheid op te trekken wordt bij gedragen aan de lokale bestuurskracht. Dit werd ook als één van de kansen in de regionale bestuurskrachtmeting erkent.

- *Op welke wijze kan de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden, gelet op het aspect lokale autonomie*

De gemeenten dienen voor zich zelf goed in kaart te hebben aan welke taken en bevoegdheden zij sterke sturing willen geven en aan welke minder. Uiteindelijk zal de autonomie van de gemeenten afnemen indien de samenwerking geoptimaliseerd wordt. Andere gemeenten zullen in regionaal verband hun stem laten gelden die mogelijk niet altijd binnen de visie van een individuele gemeente valt. Deze beperktere autonomie zullen de door gemeenten, zoals uit mijn interviews bleek, geaccepteerd worden.

- *Op welke wijze kan de regionale samenwerking geoptimaliseerd worden, gelet op de aspect politieke controle en democratische legitimiteit*

Steeds meer taken en bevoegdheden worden naar de regio overgedragen, terwijl de regio democratisch minder gelegitimeerd is dan de gemeenteraden. De regionale samenwerking is democratisch gelegitimeerd in de zin van verlengd lokaal bestuur, indien men verder gaat met de overdracht van taken dient onderzocht te worden of deze hulpstructuur daarin niet te kort schiet. Het kiezen van de leden van de Drecht-raad is een reële optie om de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke te optimaliseren.

## § 9.4 Aanbevelingen

Vanuit ondermeer de bovenstaande conclusies kom ik tot de volgende aanbevelingen voor de Drechtsteden en andere geïnteresseerden:

- *Verbeteren van de communicatie richting de raden, ambtenaren en maatschappij. Gemeenteraden dienen zich solidair op te stellen in de richting van andere raden. Als de samenwerking voortschrijdt, zal dit een steeds groter probleem kunnen worden.*

Op dit terrein is een grote slag gemaakt. Vooral de communicatie richting de gemeenteraden is aanzienlijk versterkt. De communicatie met ambtenaren en samenleving kan echter nog steviger. De ambtelijke organisaties van de gemeenten zien de Drechtsteden nog niet als iets van hen. Dit klinkt onvermijdelijk door in de advisering.

Uit mijn onderzoek kan ik jammer genoeg nauwelijks gegevens destilleren die iets zeggen over of de burger in het Drechtstedengebied er beter van wordt. Men zegt de afstand van het bestuur en de burger te willen verkleinen en vervolgens gaat men steeds vaker op regionale schaal samenwerken. Begrijpelijk als je praat over kostenreductie, bestuurlijke effectiviteit en ambtelijke efficiency, maar of de burger hier iets van begrijpt is nog maar de vraag. Burgers in het Drechtstedengebied zullen voor de publieke dienstverlening steeds vaker naar Dordrecht moeten. Communiceer tijdig naar de samenleving wat de regionalisering voor impact op hen heeft. Overigens wil ik hier de aanbeveling doen om de impact van regionalisering op de maatschappij nader te onderzoeken.

- *Onderzoek de mogelijkheden om de uitvoering van taken gedecentraliseerd of gedeconcentreerd te krijgen van de provincie.*

De gemeenschappelijke regeling biedt mogelijkheden om de gemeentelijke samenwerking een stimulans te geven. Het hoeft niet alleen te gaan over de gemeentelijke taken en bevoegdheden. De overdracht van provinciale bevoegdheden geeft het samenwerkingsverband een bepaalde status en extra kracht. Verder kan de uitvoering van provinciale bevoegdheden ook leiden tot een eerdere bereidheid van gemeente om ook lokale taken of bevoegdheden over te dragen.

- *Drechtraad vergadert op dit moment te weinig.*

Met betrekking tot het feit dat de Drechtraad maar drie maal per jaar vergadert, kan ik niets anders concluderen dat hierdoor de procesvoortgang enigszins belemmerd wordt. Bepaalde bevoegdheden (bijv. het budgetrecht) liggen op dit moment bij het algemeen bestuur en alleen zij zijn bevoegd de besluiten te nemen. Zonder deze besluiten ligt het proces stil.

- *Om de democratische legitimatie van de samenwerking te vergroten dient in de nabije toekomst onderzocht te worden of rechtstreekse verkiezingen mogelijk zijn bij 'rekruteren' van Drechtraadsleden.*

Uit mijn onderzoek bleek dat het zwakste punt van de samenwerking de democratische legitimatie is. Keer op keer kwam ik bij dit punt uit als ik de regeling onder de loep nam. Een makkelijke suggestie is dan ook het rechtstreeks kiezen van het algemeen bestuur. Als je naar het opkomstpercentage kijkt bij de provinciale verkiezingen kijkt, is dit nog zo'n eenvoudig en is nader onderzoek op dit punt noodzakelijk.

- *Indien de Drechtstedengemeenten nog meer taken en bevoegdheden overdragen naar de regio, zal men er in de toekomst goed aan doen om tot een grootschalige herindeling te komen*

Op den duur ontkomt men er niet aan dat de Drechtsteden samengevoegd zullen gaan worden tot één grote gemeente (Drechtstad), mogelijk met andere gemeenten bij het Drechtstedengebied. Gelet op de huidige ontwikkeling rondom het inrichten van ondersteunende en stafafdelingen zullen de gemeentelijke organisaties erg klein worden. Deze kleine organisatie staan in geen verhouding met het nauwelijks afslankte politieke apparaat. Op een gegeven moment zal deze opmerking tot een grootschalige herindeling leiden.

- *Er mogen maximaal twee bestuurslagen zich bezig te houden met een beleidsterrein.*

Er bestaat nog een soort lappendeken van bestuurlijke drukte over Nederland dat veroorzaakt wordt doordat op veel beleidsterrein meer dan twee bestuurslagen zich met een bepaald issue bezig houden. Men dient er voor te waken dat hierdoor het overzicht verloren gaat en men van elkaar niet meer wat de ander doet. Mijn inziens dienen deze issues door maximaal door twee bestuurslagen opgepakt te worden.

- *Het is mijns inziens noodzaak om in de nieuwe kabinetsperiode verder richting te geven aan de discussie over de positie van het lokaal bestuur met een versterking van de posities van de gemeenten.*

Het gaat niet zo zeer om positie van de gemeenten, maar in feite gaat het om de positie van de provincie en haar rol in het middenbestuur. De positie van de provincie staat al jaren onder druk. De taken en bevoegdheden van de provincie dienen helder omschreven te worden. Ik wil dan ook pleiten voor een gesloten huishouding voor de provincie. Bijvoorbeeld de planning op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische ontwikkeling, herinrichting van het landelijke gebied, milieu, water zijn mijns inziens taken bij uitstek die bij de provincie zouden behoren. Hierdoor schep je duidelijkheid en geef je gemeenten de ruimte om problemen op lokale schaal op te pakken.

## *Lijst met geraadpleegde literatuur*

---

Bandell, R.J.G. "Eindbod manden maken", Dordrecht, 2004.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, "Culturen rond besturen, bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten", Den Haag, 2006.

Belevingsmonitor zomer 2005, uitgave van de Voorlichtingsraad, Den Haag, 2006.

Berenschot Groep B.V., "Bestuurkrachtmeting Drechtsteden, regionaal aanvullend onderzoek", Utrecht, 2005.

Bovens, M.A.P.; Hart, P. 't; Twist, M.J.W. van; Rosenthal, U. "Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek", Alphen aan de Rijn, Kluwer, 2001.

Bureau Drechtsteden, "Meerjarenontwikkelingsprogramma 2005-2009", Dordrecht, 2005.

Commissie Dijkstal, "Samen stad betekent wat. Advies over samenwerking in de Drechtsteden", Amersfoort, december 2003.

Commissie Scholten, "Advies lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie Drechtsteden", Dordrecht, 2004.

Commissie Toekomst Lokaal bestuur, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, "Wil tot verschil", Den Haag, 2006.

Commissie Geelhoed, "Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw", Den Haag, 2002.

Derksen, W. "Lokaal bestuur", derde druk, Elsevier, Den Haag, 2001.

Derksen, W., A.F.A. Korsten, "Uniformiteit en Pluriformiteit in het lokaal bestuur, Samson, Alphen aan de Rijn, 1989.

Derksen W., A.F.A. Korsten (red.), "Lokaal bestuur in Nederland", Samson, H.D. Tjeenk Wil-link, 1989.

Dijk, A. van (red.) "Laag voor laag, aspecten van regionalisering", Den Haag, 2003.

Fleurke, F., "Commissie Autonomie van de VNG: brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente", Den Haag, 2004.

Fraanje, R., "Vereniging van gemeentesecretarissen en vereniging van bestuurskunde, Sterke gemeenten binden", Den Haag, mei 2006.

Haan, MPA, M.P. de, "GSB experiment, nulmeting", Berenschot, Den Haag, 2002.

Hajer, M.A., e.a. (2004) "Naar een plan dat werkt! "UvA/Perform.



Holland Acht: "Slagvaardig bestuur voor de Randstad Holland noodzakelijk", oktober, 2005.

Jong, Prof. Mr. H.M. de, "preadvies: de regiefunctie in gemeenten", Den Haag, 1999.

Korsten, A.F.A, K. Abma, J.M.L.R. Schutgens, "Meten, vergelijken en beoordelen", Delft, Eburon, 2007.

March, D. & Olsen, J.P. "Democratic governance", The Free Press, New York, 1995.

Maatwerk in het middenbestuur, "Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties", Den Haag, 2006.

Michiels, Prof.mr.drs. F.C.M.A., "Hoofdzaken van het bestuursrecht", Kluwer, Deventer, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Democratische legitimatie", Den Haag, 2005.

Partners+Pröpper, "Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden", Vught, 2005.

Prast, H. en R. Mosch, "vertrouwen, Cement van de samenleving en aanjager van de economie", Amsterdam, De Nederlandse Bank, 2005.

Raad voor Openbaar Bestuur, "Verschil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie", Den Haag, 2006.

Raad voor Openbaar Bestuur, "Bestuurlijke samenwerking en democratische controle", Den Haag, 2000.

Raad voor openbaar bestuur, "Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken", Den Haag, 2003.

Raad voor het Openbaar Bestuur, "verschil moet er zijn, bestuur tussen differentiatie en discriminatie", Den Haag, 2006.

Raad voor het Openbaar Bestuur, "Steden zonder muren: de toekomst van het grotestedenbeleid", Den Haag, 2001.

Raad voor het Openbaar Bestuur, "Andere openbare lichamen in de Grondwet", Den Haag, 2003.

Regio Zuid-Holland Zuid, "Besturen is maatwerk", Dordrecht, 2002.

Rosenthal, U. M.C.M. van Schendelen, A.B. Ringeling, "Openbaar bestuur; organisatie beleid en politieke omgeving, Samson, Alphen a.d. Rijn, vierde geheel herziene druk, 1987.

SCP/advies, De stad in de omtrek (2001); VROM -raadsadvies, Grotestedenbeleid, voorzetten en verbouwen (2001), SER-advies, Steden op koers (2001), ROB/RFV, Steden zonder muren (2001).

Simon, H., "*Administrative behaviour - a study of decision making processes in administrative organisations*", 1945).

Toonen, Th. A. J., H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barkmeijer, H.J. Hoorweg, de pluriformiteitgedachte in het openbaar bestuur; een voorstudie in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1981.

Verschuren, P.J.M. De probleemstelling voor een onderzoek, Aula, (Utrecht, tweede verbeterde druk, 1988), 31.

Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, "Code Interbestuurlijke Verhoudingen", Den Haag, 2005.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, "Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen", SGBO, Den Haag, 1999.

Vries, K. de, "Schaalvergroting door klein te blijven", BMC consultants, Den Haag, 2005.

	Alblasserdam	Dordrecht	Hendrik-Ido- Ambacht	Papendrecht	Sliedrecht	Zwijndrecht	Totaal/ Gemiddelde
<b>algemeen</b>							
<b>oppervlakte gemeenten km2</b>	9,96	99,45	11,99	10,77	14	22,77	168,94
<b>bevolking</b>							
<b>aantal inwoners op 1 januari 2005</b>	18.380	119.183	23.579	31.034	23.877	45.277	261.330
<b>Bevolkingsprognose 2015</b>	18.827	118.473	26.877	30.502	25.688	45.764	266.131
<b>bevolkingsdichtheid</b>	2.093	1.504	2.140	3.263	1.865	2.229	1.845
<b>percentage allochtonen</b>	5,9%	16,3%	5,6%	6,6%	6,1%	9,5%	11,34%
<b>aantal raadsleden</b>	17	39	19	23	19	29	146
<b>aantal ambtenaren (in FTE)</b>	133	1.564	157	249	183	382	2.668
<b>Begrotingsomvang ( *1000)</b>	€ 49.066	€ 395.950	€ 85.364	€ 62.413	€ 38.599	€ 101.115	€ 732.507

# Bijlage

## Lijst met geïnterviewde personen

*In het onderstaande wordt een overzicht gegeven over de personen die ik geïnterviewd heb. Deze onderstaande lijst heb ik met zorg samengesteld. Uit het oog punt van efficiency heb ik niet alle burgemeesters, alle griffiers, of alle gemeentesecretarissen gesproken, maar heb voornamelijk gekeken naar die personen die prominent in de regio aanwezig zijn. De interviews heb ik gebruikt om een beeld te krijgen van wat er zich in de regio afspeelt en wat de ontwikkelingen zijn geweest.*

<b>R.J.G. (Ronald) Bandell,</b>	Burgemeester van de gemeente Dordrecht, voorzitter van de Drechtstraad en van het Drechtstedenbestuur
<b>M.C. (Martin) Boevée,</b>	Burgemeester van de gemeente Sliedrecht
<b>mr. C.W.M. (Caspar) Berendsen,</b>	Hoofd van de afdeling Bestuurlijke en Juridische zaken en regiocoördinator van de Gemeente Alblasserdam
<b>T. (Terry) Ditmars,</b>	Griffier van de gemeente Zwijndrecht
<b>R. (Rudy) Giskes,</b>	Programmacoördinator bureau Drechtsteden Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Stedelijke Vernieuwing.
<b>H.H. (Herman) Jonker,</b>	Burgemeester van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht
<b>drs. A. (Ari) Koenen,</b>	Griffier van de gemeente Sliedrecht
<b>J.J. (Jack) 't Lam,</b>	Griffier van de gemeente Alblasserdam
<b>drs. J.G.A. (Jaap) Paans,</b>	Griffier van de gemeente Dordrecht
<b>drs. N. (Nico) van de Poel,</b>	Gemeentesecretaris van de gemeente Zwijndrecht en voorzitter van de Netwerkdirectie Drechtsteden (NDD)
<b>drs. Th. (Dorus) Roelofs,</b>	Griffier en regiocoördinator van de gemeente 's-Gravendeel

<b>A.S. (Antoin) Scholten,</b>	Burgemeester van de gemeente Zwijndrecht
<b>ir. L.A. (Luc) Verschueren,</b>	Programmacoördinator bureau Drechtsteden Economische Ontwikkeling, Groen, water en Milieu
<b>G.J. (Gert-Jan) Vogelaar,</b>	Directeur bureau Drechtsteden
<b>drs. R. (Rien) de Witte,</b>	Beleidsmedewerker bureau Drechtsteden
<b>ing. J.H. (Jan) van de Zedde,</b>	Gemeentesecretaris van de gemeente Papendrecht en zakelijk directeur van bureau Drechtsteden.

# *Bijlage*

## Lijst met afkortingen

DSB	Drechtstedenbestuur
DR	Drechtraad
IPO	Interprovinciaal Overleg
GRD	Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden
PFO	Portefeuillehoudersoverleggen
ROB	Raad voor Openbaar Bestuur
TK	Tweede Kamer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VB	Vereniging voor de bestuurskunde
NDD	Netwerkdirectie Drechtsteden
SDD	Sociale Dienst Drechtsteden
SCD	Service Centrum Drechtsteden

# **I** *Bijlage*

## **Enquête**

### Algemene problemen

1. Wordt u als raadslid vroegtijdig in het besluitvormingsstadium betrokken?

• Goed	
• Neutraal	
• Slecht	

Toelichting:

---

---

2. Hoe ervaart de mate van invloed van uw gemeenteraad op de gemeenschappelijke regeling?

• Veel invloed	
• Neutraal	
• Weinig invloed	

Toelichting:

---

---

3. Het besluitvormingsproces is - ten opzichte van voor vaststelling van de gemeenschappelijke regeling - verbeterd ?

• Ja	
• Nee	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

4. Heeft u een goed overzicht met betrekking tot de financiën binnen het samenwerkingsverband?

• Goed	
• Neutraal	
• Slecht	

Toelichting:

---

---

5. Ondervindt u een afname van de bestuurlijke drukte ?

• Ja	
• Nee	
• Geen Mening	

Toelichting:

---

---



6. Hoe waardeert u legitimatische/ politieke controle binnen het samenwerkingsverband?

• Goed	
• Neutraal	
• Slecht	

Toelichting:

---

---

---

7. Wat vindt u van de stelling: "De Drechtraad dient rechtstreeks door de inwoners van de Drechtsteden gekozen te worden?"

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

8. Met welke 'pet' dienen raadsleden zitting te hebben in de Drechtraad?

• Gemeentepet	
• Politieke pet	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

9. Wat vindt u van de stelling: "wat goed is voor de regio is goed voor de gemeente?"

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

10. Informatie wordt door de Drechtsteden zeer beknopt en helder aangeleverd?

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

11. Heeft u voldoende mogelijkheden om uw rol (volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle) uit te oefenen?

• Ja	
• Nee	
• Weet ik niet	

Toelichting:

---

---

---



12. Wat vindt u van de stelling: "De gemeenteraad dient in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken te worden, zodat de invloed van de Drechtraad groter wordt".

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

13. U heeft voldoende (indirecte) invloed in/op de Drechtraad op de te nemen besluiten?

• Ja	
• Nee	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

14. *De omvang van de Drechtraad is goed ?*

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

15. Wat vindt u van de volgende stelling: "het primaat blijft liggen bij de afzonderlijke colleges en gemeenteraden van de Drechtsteden; daar vindt de definitieve besluitvorming plaats en kunnen dus ook besluiten genomen worden, die afwijken van het besluit van het Drechtstedenbestuur."

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

16. De subregio Drechtsteden is voor onze gemeente de meest geëigende vorm voor regionale samenwerking.

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

17. Wat vindt u van de volgende stelling: "om de herkenbaarheid en transparantie van De Drechtsteden te vergroten moeten inwoners veel meer dan nu het geval is bij De Drechtsteden (door middel van openbaarheid van besluitvorming en inspraak) betrokken worden.

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

18. Wat vindt u van de stelling: "de regio Drechtsteden zal op den duur omgevormd worden tot een Drechtstad".

• Eens	
• Oneens	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

19. *Hoe ervaart u de invloed van de gemeente Dordrecht op het regionale besluitvormingsproces ?*

• Te invloedrijk	
• Invloedrijk	
• Niet invloedrijk	
• Te weinig invloedrijk	

Toelichting:

---

---

---

20. De Drechtstedensamenwerking is een ver-van-mijn-bed-show ?

• Ja	
• Nee	
• Geen mening	

Toelichting:

---

---

---

In het onderstaande geef de vragen weer die ik gesteld heb aan de burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, medewerkers van bureau Drechtsteden en regiocoördinatoren. Sommige vragen heb ik aan alle personen gesteld en andere vragen alleen aan specifieke bestuurders of ambtenarengroep.

1. Hoe komen onderwerpen op de regionale agenda en wie hebben invloed op dit proces?
2. Wat kan verbeterd worden aan het regionale besluitvormingsproces? (rol Drecht-raad)
3. Hoe wordt de bestuurlijke drukte ervaren?
4. Hoe wordt de regio behandeld in de collegevergadering (incidenteel, structureel vast agendapunt).
5. Op welke wijze wordt u geadviseerd (mondeling/schriftelijk, tijdig, integraal)? Wat kan verbeterd worden interne organisatie?
6. Hoe verloopt de terugkoppeling vanuit de Drechtraad, Drechtstedenbestuur, raadscommissies?
7. Met welke pet moeten volgens jou de raadsleden vertegenwoordigd zijn in de Drechtraad (politieke, gemeentelijke)?
8. Hoe wordt volgens u een goede invulling gegeven aan de kaderstellende rol van de Drechtraad?
9. Voor raadsleden is het een ver-van-mijn-bed-show! Lokale primaat!
10. Waar ligt voor u het primaat bij de regio, of lokale autonomie. De gemeenteraad heeft altijd het laatste woord.
11. Waarom moet de Drechtraad kaders stellen, wordt toch door de gemeenteraden gedaan? Uitvoering. Controle is velen malen belangrijker.
12. Vindt u dat er een 4<sup>de</sup> bestuurslaag gecreëerd zou moeten worden om zo de democratische legitimatie beter tot uitdrukking te laten komen.
13. Welke onderwerpen zijn voor u belangrijk om regionaal op te pakken, wat zijn de voordelen?
14. Hoe verloopt het proces van beleidsvorming, wie initieert, jij, bestuurders, ambtenaren.
15. Wat vind je van de nieuwe organisatie? Gemeenschappelijke regeling, wat veranderd er voor jou?
16. Kun je aangegeven wat een netwerkstad is?
17. Kun je mij vertellen hoe de ambtelijke organisatie / bureau Drechtsteden er het beste in die netwerksituatie uit dient te zien. Wat is de rol van bureau Drechtsteden?
18. Hoe zou de voorbereidingsfase er voor de Drechtraad/ raad uit moeten zien. Hoe gebeurt dat nu eigenlijk met de Drechtraad, hoe loopt nu, kunnen raadsleden goed de weg vinden. Zou het niet beter zijn om met bestuursopdrachten te gaan werken. De Drechtraad geeft in deze opdracht aan het Drechtstedenbestuur aan wat ze wil en wanneer, financiën, e.d. (ofwel vroegtijdige integrale aanpak van een onderwerp).
19. Heb je zicht op wat komen gaat, welke onderwerpen komen binnenkort, komende jaar op de agenda. Strategische regionale agenda.
20. Moet het Drechtstedenbestuur niet gewoon een besluitenmachine worden. Goed = goed, door. In de adviescommissies kan gediscussieerd worden, maar het stuk dient uitgebreid door de ambtelijke organisatie tot stand zijn gekomen!
21. Zijn bij de verschillende verantwoordelijkheden ook passende bevoegdheden en mandaten geformuleerd?
22. Voorheen werden geen legitieme besluiten genomen!