

# “De legitimiteit van de Drechttraad”

‘Onderzoek naar de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden’



*‘Het hart van de Drechtsteden’*

Augustus 2008,  
Zwijndrecht

*Erasmus*  
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

**Colofon:**

Rapport: Dorsser, H.A. van, *De legitimiteit van de Drechtraad*, Onderzoek naar de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden, Zwijndrecht, 2008

Gedicht: Dorsser, H.A. van, *Samen, één stad aan het water*, Zwijndrecht, 2008

Foto voorblad: Dorsser, H.A. van, *Het hart van de Drechtsteden*, Dordrecht, 2008.

## **Samen, één stad aan het water**

Zeven gemeenten aan het water  
zijn verbonden door de eeuwen heen,  
maar hoe moet het later,  
kunnen ze het nog alleen.

Om te overleven,  
zijn ze hedendaags te klein,  
maar met een té groots verleden,  
om één stad te zijn,

Samenwerken in Drechtsteden,  
biedt uitkomst in deze tijd,  
uiteindelijk is ieder moe gestreden,  
Drechtstad, een toekomstig feit!



# “De legitimiteit van de Drechtstraad”

‘Onderzoek naar de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden’

Werktitel:	Achterkamertjes politiek op de voorgrond.
Onderwerp:	Onderzoek naar de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden
Vraagstelling:	Wat zijn de voornaamste knelpunten met betrekking tot legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?
Auteur:	Harmen van Dorsser (306460)
Datum:	5 augustus 2008
Status:	Definitief
Aanleiding:	Afstudeerscriptie
Opleiding:	Bestuurskunde
Instituut:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider:	dr. F. B. van der Meer
Tweede lezer:	prof. dr. A. C. Hemerijck



## VOORWOORD

Dit onderzoek vindt zijn basis in de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Ruim een jaar geleden had ik een gesprek met dhr. Scholten, burgemeester van Zwijndrecht. Voor het afstuderen was ik opzoek naar een onderwerp in mijn gemeente. Dhr Scholten wees me echter op het bijzondere samenwerkingsverband in de Drechtsteden. “Wellicht veel interessanter dan Zwijndrecht”. Zo begon de reis, die nu ten einde komt.

Eerste nog rustig en onvertrouwd, later werd het zelfs een onderdeel van het dagelijks leven. De reis dreigde na drie maanden abrupt ten einde te komen, toen bleek dat collega bestuurskundige Hagenaars in oktober 2007 afstudeerde op een onderzoek naar het samenwerkingsverband in de Drechtsteden. Maar juiste het onderzoek van Hagenaars heeft geholpen de scope helder te krijgen.

‘Achterkamertjes politiek op de voorgrond’ was de eerste werktitel. Een gezond sceptisch startpunt voor een onderzoek dat voortkomt uit de persoonlijke interesse. Een groot voordeel was dat ik geen opdrachtgever had die belang heeft bij een bepaalde uitkomst. Een groot geluk is geweest dat vanuit de Drechtsteden en deelnemende gemeenten veel bereidheid is getoond om mee te werken. Dit heeft de mogelijkheid geboden om het besluitvormingsproces op een objectieve manier te onderzoeken.

In dit voorwoord rest mij dan ook niets verder dan ieder die inbreng heeft gehad te bedanken. Van vele respondenten heb ik mogen genieten. Niet alleen om dat de informatie bruikbaar was, maar ook omdat ze soms onvoorspelbaar waren. Van sec een kort interview tot drie uur durende discussies over legitimiteit, zijn de revue gepasseerd. Het Thomastheorema “if men define situations as real, they are real in their consequences”, heeft mij daarbij geholpen alles in een perspectief te zetten.

Ook een dank woord aan alle familieleden en vrienden die de moeite hebben genomen om te reflecteren. Ze hebben een constructieve bijdrage geleverd aan de opbouw van deze scriptie en het scherper formuleren van de conclusies. Nogmaals, ieder dank voor.

Als laatst moet ik twee mensen in het bijzonder bedanken. Eerst mijn begeleider Frans-Bauke van der Meer, nog nooit heb ik zo intensief mogen samenwerken met een docent. Altijd bereid om binnen een week een reactie te geven en altijd de tijd om op korte termijn een afspraak te maken, chappau! Last but not least, mijn eeuwige steun en toeverlaat. Carin, door ruim acht jaar aaneengesloten in de avond te studeren, heb ik je behoorlijk op de proef gesteld. Boeken van respectievelijk bouwkunde, civiele techniek en bestuurskunde hebben de boekenkast gevuld. Maar altijd kon je me motiveren om verder te gaan. Voorlopig is het laatste studietraject hiermee ten einde gekomen. Tijd om samen te genieten van de avonden.

Harmen van Dorsser  
Zwijndrecht, augustus 2008





## SAMENVATTING

De Drechtsteden profileren zich als een regio waar gemeenten kiezen voor het versterken van de regionale economie. De gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht werken op steeds meer beleidsgebieden samen en ontwikkelen een regionale koers. Naar aanleiding van de landelijke nota “Vernieuwing bestuurlijke organisatie” (1995) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontstonden in de Drechtsteden ideeën over de wijze waarop de gemeenten haar krachten kunnen bundelen. Zo is in 1996 Bureau Drechtsteden opgericht, dit om de samenwerking structureel te initiëren en te begeleiden. De samenwerking heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van het gemeenschappelijk besluitvormingsorgaan de ‘Drechtraad’.

Recent onderzoek (Hagenaars, 2007) stelt vragen bij de democratische legitimiteit van dit verlengd lokale bestuur. Hoewel het onderzoek van Hagenaars primair gericht is op het samenwerkingsverband en de manier van samenwerken in de Drechtsteden en niet specifiek in gaat op de legitimiteit, stuurt hij wel aan op een onderzoek naar de legitimiteit. Het primaire doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de voornaamste legitimiteitsknelpunten van het besluitvormingsproces. De centrale vraagstelling is: *‘wat zijn de voornaamste knelpunten met betrekking tot legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?’*

Bij de beantwoording van deze vraag zijn verschillende aspecten te onderscheiden. Als eerste zijn dit de fases in het besluitvormingsproces en als tweede verschillende handelingsperspectieven. In het besluitvormingsproces worden veelal drie fasen onderkend. Dit zijn de “input”, “throughput” en “output”. Daarnaast kent het legitimiteitsprincipe ook handelingsperspectieven die zich op de as van rechtmatigheid en aanvaardbaarheid bevinden. Beide aspecten worden gecombineerd en leiden tot een totaalbeeld van de legitimiteit van het besluitvormingsproces. In dit totaal beeld zijn er zes kernvragen te onderscheiden.

	Inputlegitimiteit	Throughputlegitimiteit	Outputlegitimiteit
Logica van consequenties	<b>Rechtmatigheid</b> mag het?	<b>Transparantheid</b> is het transparant?	<b>Doelmatigheid</b> werkt het?
Logica van gepastheid	<b>Aanvaardbaarheid</b> hoort het?	<b>Compleetheid</b> is het compleet?	<b>Haalbaarheid</b> pas het?

Figuur 1 Zes kernvragen van het besluitvormingsproces

Met behulp van de zes kernvragen van besluitvormingsproces zijn de verschillende aspecten van besluitvorming; rechtmatigheid, aanvaardbaarheid, compleetheid, transparantheid, doelmatigheid en inpasbaarheid uiteen te zetten.

### ***Rechtmatigheid***

De samenwerking in de Drechtsteden is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regeling. In de 'Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden' is vastgelegd welke rechten en plichten het gemeenschappelijke orgaan de Drechtraad bevat. Geconcludeerd kan worden dat er ten aanzien van de rechtmatigheid weinig grote knelpunten zijn. Het belangrijkste knelpunt is dat Drechtstedenbestuurders meervoudig verantwoordelijk zijn, dit enerzijds aan de eigen gemeenteraad en anderzijds aan de Drechtraad. Tevens zijn er enkele formele knelpunten, maar deze komen in de werkelijkheid niet voor.

### ***Aanvaardbaarheid***

De aanvaardbaarheid van de samenwerking is gebaseerd op opvattingen van betrokkenen. Voor het onderzoek is aan raadsleden uit de deelnemende gemeente gevraagd in welke mate zij het samenwerkingsverband aanvaardbaar vinden. Vrijwel alle respondenten vinden samenwerken aanvaardbaar, maar de manier waarop het plaatsvindt wordt beduidend minder positief ervaren. Zo zijn er knelpunten geconstateerd ten aanzien van de standpuntbepaling en/of meningsvorming: vanuit politiek oogpunt is het wellicht wenselijk dat raadsleden vanuit verschillende perspectieven een standpunt in kunnen nemen, echter wanneer de gemeentelijke besluitvorming gefrustreerd kan het aangemerkt worden als een ernstig knelpunt. Eveneens is geconcludeerd dat raadsleden onvoldoende inzicht hebben in de processen en procedures, hierdoor weten raadsleden veelal niet welke rechten en plichten ze hebben en in welk stadium van besluitvorming een bepaald onderdeel zich bevindt.

### ***Transparantie***

Het besluitvormingsproces is transparant opgebouwd, maar wordt niet als zodanig ervaren. De procedures en processen zijn middels het internet voor iedereen vrijelijk beschikbaar, maar raadsleden hebben geen kennis over deze procedures. Voornamelijk de agendavorming en het besluitvormingsproces zijn voor vrijwel alle raadsleden een soort black box. Er kan ook niet anders dan geconcludeerd worden dat het bestuur voldoende communiceert over het proces, maar het niet landt bij de leden. Deze conclusie vrijwaart het bestuur echter niet. Wanneer je een goed product hebt, maar je klant niet weet te bereiken, dan heb je geen succes. Zowel het bestuur als de leden dienen te rade te gaan op welke onderdelen de transparantie van het proces voor verbetering vatbaar is.

### ***Compleetheid***

De compleetheid van de documenten gaat in op de mate waarin raadsleden aan de hand van de aangereikte documenten een juiste beslissing kunnen nemen. Aangezien er enerzijds weinig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden tot het inbrengen van aanvullende argumenten en anderzijds de meeste respondenten aangeven dat de documenten als compleet of zelfs overcompleet worden ervaren, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de documenten over het algemeen compleet zijn. Een van de weinige knelpunten is de overkill aan informatie. Het Drechtstedenbestuur zou meer aandacht moeten besteden aan een heldere compacte informatie stroom naar de raden.

### ***Doelmatigheid en inpasbaarheid***

De doelmatigheid en inpasbaarheid worden uiteengezet aan de hand van enkele casussen. Van het Bureau Leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaters (BLVS) is bijvoorbeeld zowel intern als extern een vergelijking gemaakt ten aanzien van de effectiviteit en de efficiency. Geconcludeerd kan worden dat er veel aandacht is voor het inpassen van nieuw beleid. Gedurende de implementatie van het beleid wordt veelvuldig gecommuniceerd over de stand van zaken en de voortgang, maar wanneer een organisatie eenmaal is geïmplementeerd en in uitvoering is, wordt er nauwelijks nog over gecommuniceerd. En wanneer er gerapporteerd wordt, zijn dit veelal rapportages over echter enkel de interne processen, zo ook bij het BLVS. Een - summiere - vergelijking met andere leerplichtorganisaties laat zien dat het BLVS niet zo efficiënt is als dat het jaarverslag impliceert.

Raadsleden geven aan dat er weinig tot geen interesse is in de uitvoering, ze gaan immers - naar hen zeggen - enkel over de wat vraag en niet over de hoe vraag. Het gebrek aan interesse van de raden voor de uitvoering van het beleid is dan ook een van de knelpunten. Eveneens is het aan de bestuurder om zich nader te laten informeren en dan niet enkel over de interne verbeteringen, maar ook over de efficiency van de verschillende organisaties in relatie tot andere vergelijkbare organisaties.

### ***Algemene bevindingen***

De algemene bevindingen ten aanzien van de legitimiteit zijn tweeslachtig. De formele kant van het samenwerkingsverband is dat zowel juridisch als procedureel het samenwerkingsverband goed uitgedacht en geregeld is. Echter op het gebied van de aanvaardbaarheid door betrokkenen is er nog veel te verbeteren. Vrijwel alle respondenten hebben een positief gevoel ten aanzien van het samenwerken, maar hebben bedenkingen over de wijze waarop dit gebeurt. Om het samenwerkingsverband op een gezonde basis verder te laten werken, dienen zowel raadsleden, colleges als het bestuur hun verantwoordelijkheid te nemen. Ieder moet een eigen bijdrage leveren aan een meer aanvaardbare samenwerking.



## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>i</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>iii</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>vii</b>
Lijst van figuren .....	xi
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1. Aanleiding .....	2
1.2. Probleemanalyse.....	3
1.2.1. Vraagstelling.....	3
1.3. Leeswijzer.....	4
1.3.1. context, theorie en onderzoeksverantwoording .....	4
1.3.2. Inventarisatie en evaluatie van de knelpunten.....	4
1.3.3. conclusie en aanbevelingen .....	5
1.3.4. Evaluatie van de onderzoeksmethode .....	5
<b>2. De Drechtsteden in het kort</b>	<b>6</b>
2.1. Algemeen .....	6
2.2. Geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in de Drechtsteden .....	8
2.3. Bestuurlijke opgave.....	9
<b>3. Waarom werken gemeenten samen?</b>	<b>10</b>
3.1. Redenen van samenwerking.....	10
3.1.1. Varianten van samenwerking.....	10
3.1.2. samenwerking volgens de Wgr .....	11
<b>4. Theoretisch kader</b>	<b>12</b>
4.1. Inleiding.....	12
4.2. De grondvesten van de legitimiteit van het overheidsbestaan .....	13
4.3. Legitimiteit vanuit meerdere perspectieven.....	15
4.3.1. Legitimiteitsparadox.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4.3.2. Drie dimensies van legitimiteit.....	17

Handelingsperspectieven .....	20
<b>4.4. Zes kernvragen van het besluitvormingsproces .....</b>	<b>23</b>
4.4.1. mag het? .....	24
4.4.2. hoort het? .....	25
4.4.3. is het transparant? .....	26
4.4.4. is het compleet? .....	27
4.4.5. werkt het? .....	28
4.4.6. Past het? .....	29
<b>5. Verantwoording en onderzoeksopzet .....</b>	<b>30</b>
5.1. verantwoording .....	30
5.1.1. Soort onderzoek .....	30
5.1.2. Methoden voor het vergaren van informatie .....	31
5.1.3. Toetsingskaders .....	32
5.1.4. Methoden van analyse .....	33
5.2. Onderzoeksopzet .....	34
5.2.1. De inputlegitimiteit van de Drechtsteden .....	34
5.2.2. De throughputlegitimiteit van de Drechtsteden .....	34
5.2.3. De outputlegitimiteit van de Drechtsteden .....	35
<b>6. De inputlegitimiteit van de Drechtsteden .....</b>	<b>36</b>
6.1. De rechtmatigheid van het besluitvormingsproces .....	37
6.1.1. Rechtstatelijke positie .....	37
6.1.2. Samenstelling, inrichting en bevoegdheden .....	38
6.1.3. Verantwoording van de Drechtsteden .....	41
6.1.4. Gevoelens ten aanzien van rechtmatigheid .....	42
6.1.5. Gevoelens ten aanzien van verantwoording .....	43
6.1.6. De rechtmatigheid overziend .....	44
6.2. Aanvaardbaarheid van het besluitvormingsproces? .....	47
6.2.1. (Drecht)raadsleden namens de bevolking .....	47

6.2.2.	De percepties van de raadsleden .....	48
6.2.3.	De percepties van de Drechttraadsleden .....	49
6.2.4.	De Opvattingen van de ambtenaren.....	51
6.2.5.	De aanvaardbaarheid overziend .....	51
<b>7.</b>	<b>De throughputlegitimiteit van de Drechtsteden</b>	<b>54</b>
7.1.	De transparantie van het proces .....	55
7.1.1.	Het formele besluitvormingsproces Binnen de Drechtsteden.....	55
7.1.2.	Gevoelens ten aanzien van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden .....	58
7.1.3.	Gevoelens ten aanzien van het communicatieproces .....	61
7.1.4.	De transparantie overziend.....	61
7.2.	De compleetheid van de stukken.....	63
7.2.1.	Invloed op de beleidsstukken door belanghebbenden .....	63
7.2.2.	hoe compleet zijn de stukken?.....	64
7.2.3.	De compleetheid overziend .....	65
<b>8.</b>	<b>De outputlegitimiteit van de Drechtsteden</b>	<b>68</b>
8.1.	Casus: Bureau Leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaters .....	69
8.1.1.	Regionale opdracht .....	69
8.1.2.	Doelstelling.....	69
8.2.	De uitvoering van het besluit.....	71
8.2.1.	Doeltreffendheid van de BLVS .....	71
8.2.2.	doelmatigheid van de BLVS.....	73
8.2.3.	communicatie ten aanzien van de uitvoering .....	75
8.2.4.	De uitvoering overziend .....	76
8.3.	De implementatie van het beleid.....	77
8.3.1.	De implementatie overziend.....	78
8.4.	Reflectie op de outputlegitimiteit.....	78
<b>9.</b>	<b>conclusies en aanbevelingen</b>	<b>80</b>
9.1.	Algemene bevindingen .....	80

9.1.1.	formele basis .....	80
9.1.2.	Opvattingen en percepties .....	81
9.2.	Verantwoordelijkheden in de Drechtsteden.....	83
9.3.	Knelpunten en aanbevelingen .....	84
9.4.	Discussiestuk: 'Naar een legitieme besluitvorming' .....	91
9.5.	Discussiestuk: 'Drechtsteden of Drechtstad' .....	92
<b>10.</b>	<b>Evaluatie van het theoretisch kader</b>	<b>95</b>
<b>11.</b>	<b>Verantwoording</b>	<b>98</b>
11.1.	Lijst met geïnterviewde personen .....	98
11.2.	Literatuur .....	98
11.3.	Documenten .....	100
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Selectie van respondenten</b>	<b>I</b>
	Selectie Raadsleden.....	I
<b>Bijlage 2</b>	<b>Tabellen doelmatigheid</b>	<b>III</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Enquête aan raadsleden van de deelnemende gemeenten</b>	<b>VII</b>



## LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1 Fasen van besluitvorming (bron: Helden, 1997) .....	12
Figuur 2 Fasen van legitimiteit in het besluitvormingsproces .....	17
Figuur 3 Zes kernvragen van het besluitvormingsproces.....	23
Figuur 4 Schematische weergave van de onderzoeksopzet .....	30
Figuur 5 Responsgegevens van de Enquete onder de raadsleden.....	32
Figuur 6 schematisch overzicht van besluitvorming, toezicht en verantwoording.....	41
Figuur 7 opvattingen ten aanzien van het dualisme in de Drechttrad.....	42
Figuur 8 opvattingen ten aanzien van meervoudige standpuntsbepaling in de Drechttraad.....	43
Figuur 9 Opvattingen ten aanzien van de instrumenten voor verantwoording .....	43
Figuur 10 opvattingen van de raadsleden ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de samenwerking .....	48
Figuur 11 Opvattingen van de Drechttraadsleden ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de samenwerking	50
Figuur 12 Percepties van de (Drecht)raadsleden ten aanzien van de transparantie.....	58
Figuur 13 Percepties van de (Drecht)raadsleden ten aanzien van de compleetheid van de documenten .....	64
Figuur 14 Percepties van de (Drecht)raadsleden ten aanzien van de compleetheid van de documenten .....	64
Figuur 15 Overzicht leerplichtwet (BRON: Bureau leerplicht en vroegtijdig schoolverlaters).....	69



## 1. INLEIDING

Drechtsteden profileert zich als een regio waar gemeenten kiezen voor het versterken van de regionale economie. De gemeenten Alblasterdam, (Binnenmaas), Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht werken op steeds meer beleidsgebieden samen en ontwikkelen een regionale koers. Naar aanleiding van de landelijke nota “Vernieuwing bestuurlijke organisatie” (1995) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontstonden in de Drechtsteden ideeën over de wijze waarop de gemeenten haar krachten kunnen bundelen. Zo is in 1996 Bureau Drechtsteden opgericht, dit om de samenwerking structureel te initiëren en te begeleiden.

Bureau Drechtsteden verzorgt de bestuurlijke ondersteuning en moet inhoud geven aan een groeiend aantal beleidsterreinen: zoals economische ontwikkeling, Verkeer en vervoer, Groen-water-milieu en Wonen en Stedelijke ontwikkeling. De samenwerking heeft in 2004 uiteindelijk geleid tot de oprichting van het gemeenschappelijk besluitvormingsorgaan de ‘Drechtraad’.

Besluitvormingsproces hoort op een legitieme manier tot stand te komen. Dit wil zeggen als zowel het proces als de uitkomst rechtmatig en aanvaardbaar is voor alle belanghebbenden. De werkdefinitie van legitimiteit in relatie tot het besluitvormingsproces is een weergave van de legitimiteit op het gebied van rechtmatigheden en aanvaardbaarheden. De werkdefinitie van een legitieme besluitvorming is als volgt gedefinieerd:

*‘De besluitvorming is legitiem wanneer deze op een rechtmatige manier tot stand komt en wanneer zowel het proces als de uitkomst aanvaardbaar zijn voor alle belanghebbenden.’*

### 1.1. AANLEIDING

Besluitvorming in de Drechtsteden vindt op basis van verlengd lokaal bestuur. De leden van ‘De Drechtraad’ worden niet rechtstreeks gekozen, maar worden aangewezen uit de raden van de deelnemende gemeenten. Mede hierdoor is het niet vanzelfsprekend dat aan het aanvaardbaarheidsprincipe wordt voldaan. Volgens eerder onderzoek (Hagenaars, 2007) staat de legitimiteit van de besluitvorming dan ook op het spel.

De situatie heeft ertoe geleid dat zowel raadsleden als bestuurders ten maken krijgen met tegenstrijdige belangen. Zo dienen ze bijvoorbeeld enerzijds verantwoording af te leggen naar de eigen gemeente en anderzijds naar de Drechtsteden, maar ook de raadsleden die geen zetel hebben in de Drechtraad ondervinden dat er minder invloed is op het regionale beleid. Hiermee komt de aanvaardbaarheid van het besluitvormingsproces in het geding en daarmee ook de legitimiteit van de besluitvorming.

Recent onderzoek (Hagenaars, 2007) onderkent de problematiek dat de leden van de ‘Drechtraad’ niet rechtstreeks gekozen worden, maar aangewezen worden vanuit de raden van de deelnemende gemeenten. Hagenaars stelt dan ook terecht vragen bij de democratische legitimiteit van dit verlengd lokale bestuur. Hoewel het onderzoek primair gericht is op het samenwerkingsverband in de Drechtsteden en niet specifiek in gaat op de legitimiteit, stuurt Hagenaars wel aan op een onderzoek naar de legitimiteit. Dit onderzoek moet aangeven op welke gebieden de legitimiteit gewaarborgd is en waar er knelpunten zijn ten aanzien van de legitimiteit in het besluitvormingsproces.

## 1.2. PROBLEEMANALYSE

De democratische legitimiteit is in het samenwerkingsverband rechtmatig gewaarborgd door middel van een gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. De aanvaardbaarheid van die regeling is echter een perceptie van belanghebbenden. Op het vlak van legitimiteit ontstaat er zodoende een ogenschijnlijke tegenstelling. Rechtmatigheid versus aanvaardbaarheid.

Dit onderzoek heeft als doel om het besluitvormingsproces tegen het licht te houden, dit door aan te aangeven op welke gebieden de legitimiteit gewaarborgd is en waar er zich ‘knelpunten’ voordoen. Knelpunten zijn hierin onderdelen van het besluitvormingsproces waar er tegenstrijdigheden zijn in de besluitvorming en waar belanghebbenden het proces als niet rechtmatig of legitiem beschouwen.

### 1.2.1. VRAAGSTELLING

Het primaire doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de legitimiteitsknelpunten van het besluitvormingsproces. Als zodanig zal het samenwerkingsverband Drechtsteden en de Drechtraad niet ter discussie worden gesteld. Het onderzoek zal zich uitsluitend richten op het besluitvormingsproces dat plaats vindt in de arena van de Drechtsteden. De centrale vraagstelling is als volgt geformuleerd:

*‘Wat zijn de voornaamste knelpunten met betrekking tot legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?’*

Bij de beantwoording van deze vraag zijn verschillende aspecten te onderscheiden. Als eerste zijn dit verschillende fasen in het besluitvormingsproces en als tweede verschillende vormen van legitimiteit. In het besluitvormingsproces worden veelal drie fasen onderkend, namelijk “input”, “throughput” en “output”. Het legitimiteitsprincipe kent daarnaast handelingsperspectieven die zich op de as van rechtmatigheid en aanvaardbaarheid bevinden. Beide aspecten zijn gecombineerd en hebben geleid tot een totaalbeeld van de legitimiteit van het besluitvormingsproces. In het theoretisch kader wordt nader toelichting gegeven hoe de fasen van besluitvorming en de handelingsperspectieven uiteindelijk tot 6 kernvragen ten aanzien van het besluitvormingsproces leiden. Het theoretische kader vormt de basis voor het formuleren van deelvragen, deze worden daarom aan het eind van het theoretische kader uiteengezet.

### 1.3. LEESWIJZER

Om tot een gestructureerde beantwoording van de hoofdvraag te kunnen komen is gebruik gemaakt van zowel theoretisch onderzoek als inbreng vanuit de gemeenten. Het onderzoek bevat een viertal opeenvolgende stappen, hier elk afzonderlijk besproken:

#### 1.3.1. CONTEXT, THEORIE EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

*Hoofdstuk 2* gaat in op de wereld van de Drechtsteden. In het kort wordt ingegaan op de regio Drechtsteden, de geschiedenis van de samenwerking en de bestuurlijke opgave die de Drechtsteden gemeenschappelijk hebben geformuleerd. Alvorens in te gaan op de legitimiteit van het besluitvormingsproces is in *Hoofdstuk 3* beschrijven welke redenen gemeenten hebben om een samenwerkingsverbanden aan te gaan. Dit hoofdstuk gaat tevens kort in op de verschillende manieren waarop gemeenten kunnen samenwerken. *Hoofdstuk 4* beschrijft de legitimiteittheorie aan de hand waarvan het besluitvormingsproces wordt onderzocht. In *hoofdstuk 5* wordt verantwoording afgelegd ten aanzien van de gekozen onderzoeksmethoden en technieken. Tevens wordt aangegeven hoe het onderzoek verder is vormgegeven.

#### 1.3.2. INVENTARISATIE EN EVALUATIE VAN DE KNELPUNTEN

De hoofdstukken zes tot en met acht zijn de uitwerking van de verschillende fasen van het besluitvormingsproces. *Hoofdstuk 6* beschrijft aan dan hand van de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid de inputlegitimiteit. De throughputlegitimiteit wordt doormiddel van de transparantie en compleetheit van het besluitvormingsproces in *Hoofdstuk 7* uitgewerkt. *Hoofdstuk 8* gaat nader in op outputlegitimiteit, dat uitgewerkt is door de doelmatigheid, doeltreffendheid en inpasbaarheid van de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties in de Drechtsteden te onderzoeken.

Op basis van de beschikbare informatie is een inschatting gemaakt van de ernst van de situatie. Hierbij is ondanks de subjectiviteit van de informatie getracht een objectief beeld te schetsen. Aan de hand van de bestudeerde documenten en gehouden interviews is een inventarisatie gemaakt van de voornaamste knelpunten. Met betrekking tot de aanvaardbaarheid is er veelal sprake van subjectieve standpunten enkele geïnterviewden. Met behulp van een enquête is getracht aanvullende informatie te verkrijgen over de opvattingen van de overige raadsleden om zo een breder beeld van de situatie te krijgen. Naast de extra inzichten in de ernst van de gesignaleerde knelpunten levert de enquête ook extra informatie over de homogeniteit van de opvattingen. Aan het eind van elk hoofdstuk worden de legitimiteitknelpunten ten aanzien van het besluitvormingsproces benoemt en toegelicht.

### *1.3.3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN*

Zoals verwoord in de doelstelling zal geen absolute uitspraak worden gedaan over de legitimiteit. Wel zijn er aanbevelingen gedaan ter verbetering van de legitimiteit. In de eerste paragraaf van *Hoofdstuk 9* zijn enkele algemene bevindingen ten aanzien van de legitimiteit uiteengezet, vervolgens is ingegaan op aspecten als verantwoording en verantwoordelijkheid. In de derde paragraaf komen de voornaamste knelpunten aanbod en zijn er aanbevelingen aangedragen om deze knelpunten te verzachten. *Hoofdstuk 9* bevat tevens een twee korte discussie stukken, als eerst 'Naar een legitieme besluitvorming' en als tweede 'Drechtsteden of Drechtstad'. Deze onderdelen dienen gezien te worden als hulpmiddel om de discussie omtrent het besluitvormingsproces nader invulling te geven. Ze zijn gebaseerd op het onderzoek, maar bevatten weldegelijk subjectieve elementen.

### *1.3.4. EVALUATIE VAN DE ONDERZOEKSMETHODE*

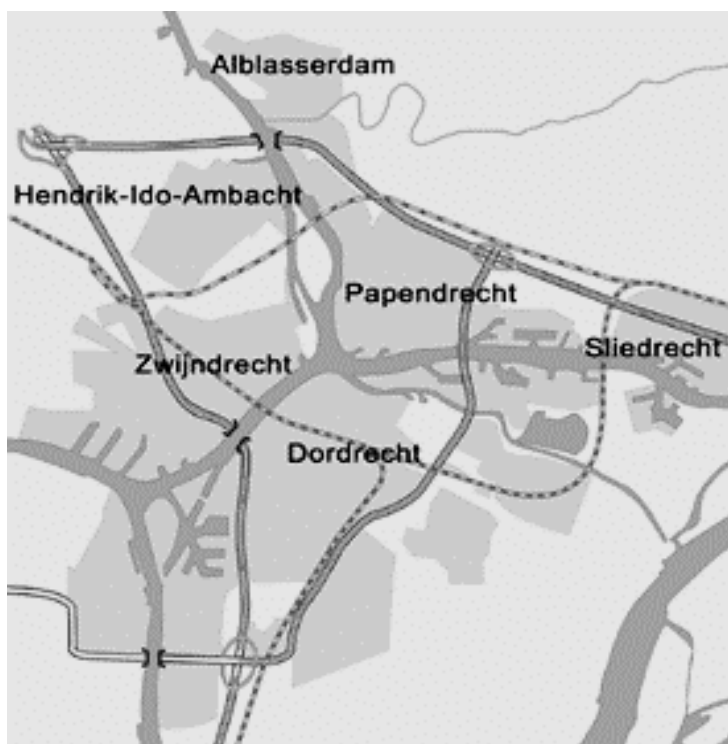
Het laatste onderdeel van dit onderzoek is een korte reflectie op het theoretisch kader. In *Hoofdstuk 10* wordt ingegaan op de uitbreiding van Hemerijcks (2003) 'Vier kernvragen van beleid'. Hierbij wordt aan de hand van het onderzoek nagegaan in hoeverre deze toevoeging een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het onderzoeksresultaat.

## 2. DE DRECHTSTEDEN IN HET KORT

### 2.1. ALGEMEEN

De Drechtsteden profileren zich als een regio waar gemeenten kiezen voor het versterken van de regionale economie. De gemeenten Alblasterdam, (Binnenmaas)<sup>1</sup>, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht werken op steeds meer beleidsgebieden samen en ontwikkelen een regionale koers.<sup>2</sup>

Het Drechtstedengebied wordt gekenmerkt door verbondenheid met het water, een industriële achtergrond en een culturele historie van bedrijvigheid op en aan het water. Zo concentreerde in de dertiende en veertiende eeuw zich een belangrijk deel van de Hollandse handel in het gebied rond de Beneden Merwede en Oude en Nieuwe Maas. Dordrecht werd hierdoor de grootste stad van Holland.



BRON: WWW.DRECHTSTEDENBEDRIJFSRUIMTEN.NL

OVERZICHTSKAART VAN DE REGIO DRECHTSTEDEN

---

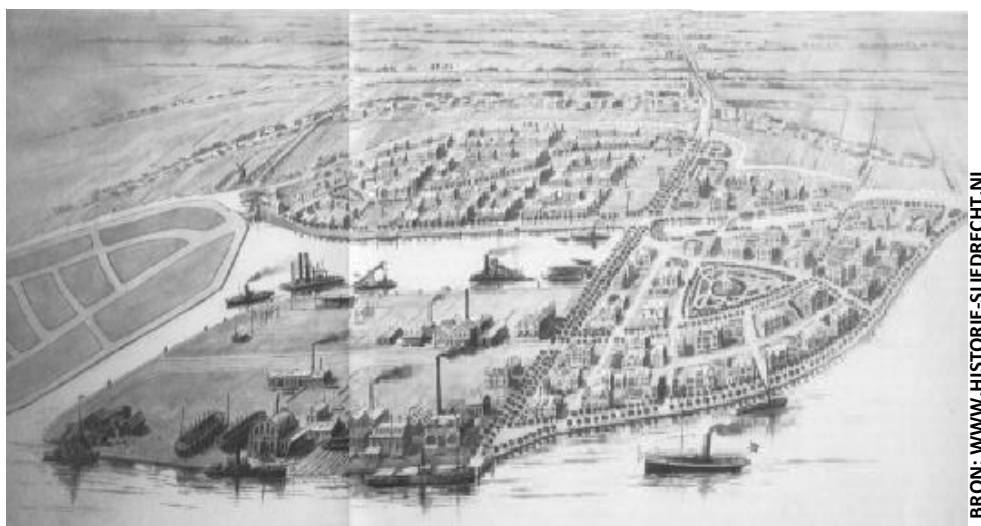
<sup>1</sup> De gemeente Binnenmaas (voorheen 's Gravendeel) is nog deelnemer aan de Drechtsteden, maar zal waarschijnlijk per 1 januari 2009 uit het samenwerkingsverband treden. Derhalve is deze gemeente niet mee genomen in het onderzoek.

<sup>2</sup> Deze paragraaf bevat voor een groot deel onderdelen uit de inleiding van het rapport 'Manden maken, Eindbod' (2004).

In de negentiende en twintigste eeuw kwam de Rotterdamse haven op en profiteerde de regio van de handel van en naar Duitsland. In deze tijd vestigden zich hier de nodige industriële bedrijven en ontwikkelde de gemeenten ieder hun eigen identiteit. Zo heeft Sliedrecht bijvoorbeeld zijn relatie met de baggerindustrie en heeft Dordrecht zijn zo statische stadshart met de Grote Kerk als markant landschapspunt. De regio heeft zich ontwikkeld tot een kennisgebied in handel, logistiek en scheepsbouw en kan nog steeds bogen op een goede positie in deze tak van economie.

Betrouwbaarheid, oog voor elkaar, betrokkenheid en hard werken zijn geworteld in de regio, die voor een groot deel bestaat van haven en water gerelateerde arbeid. Voor vele inwoners is het nog steeds de 'thuishaven' in de letterlijke zin van het woord. Vanuit oorsprong is er een gewoonte van doen. Hardwerken en vooruitgang zijn zaken waarmee de inwoners niet te koop lopen. Dit vindt niet enkel zijn oorsprong in bescheidenheid maar ook in gepaste trots en soevereiniteit. Maar ook de niet nautisch gerelateerde arbeid kan juist door de aanwezigheid van het water floreren. Grote bedrijven zoals Leeuwen Buizen hebben baat bij de bereikbaarheid via het water.

Naast de bedrijvigheid heeft de regio ook een sterk toeristisch karakter. Kinderdijk mag dan wel net buiten de fysieke grenzen van Alblasterdam liggen, maar het heeft zeker voldoende aantrekkingskracht om ook de regio te versterken. Eveneens is er het natuurgebied aan de oost- en zuidzijde van de regio. De combinatie van natuur, cultuur, historie en gezelligheid in de binnenstad van Dordrecht en kades van de deelnemende gemeenten maakt het een succesvol toeristisch klimaat.



HISTORIC OVERZICHT VAN DE HAVEN IN SLIEDRECHT



## 2.2. GESCHIEDENIS VAN DE BESTUURLIJKE SAMENWERKING IN DE DRECHTSTEDEN

“Samen stad aan het water”. Het gebied van de Drechtsteden is in de afgelopen jaren steeds meer een eenheid geworden. Het hart van de Drechtsteden ligt op het Drierivierenpunt, waar de vaarwegen de Oude Maas, de Noord en de Beneden Merwede samen komen. Het water is dan ook een van de belangrijkste bindende elementen. En juist op dat water is er een voorbeeld van succesvolle samenwerking, de ‘Waterbus’. Deze Waterbus verbindt de gemeenten op een effectieve manier en is een toonbeeld van samenwerking.

De landelijke nota “Vernieuwing bestuurlijke organisatie” (1995) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken leidde tot een discussie over gemeentelijke taken en manieren van samenwerking. In de regio Drechtsteden ontstonden ideeën over de wijze waarop de gemeenten haar krachten kunnen bundelen. De (toen nog) acht gemeenten zijn gaan zoeken naar een meer intensieve vorm van samenwerking waarbij onderwerpen als woningbouw en ruimtelijke ordening op regionaal niveau werden opgepakt. Dit heeft in 1995 geleid tot het project “Drechtsteden” met deze twee werkterreinen als basis voor een beginnende samenwerking.

In 1996 is, om de samenwerking meer structureel te initiëren en te begeleiden, een organisatie opgezet. Bureau Drechtsteden diende voor de bestuurlijke ondersteuning en moest inhoud geven aan een groeiend aantal beleidsterreinen: zoals economische ontwikkeling, Verkeer en vervoer, Groen-water-milieu en Wonen en Stedelijke ontwikkeling.

Om deze samenwerking te bestuurlijk meer daadkracht te geven is op 1 december 2004 de Drechttraad opgericht. In de Drechttraad zijn de raadsleden uit de regiogemeenten vertegenwoordigd met één persoon per fractie en het dagelijks bestuur wordt gevormd door diverse bestuurders uit de verschillende gemeenten. De Drechttraad is ingericht om te functioneren middels het principe van dualisme en heeft veel weg van een ‘overkoepelende’ gemeente.

Sinds 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) in werking getreden. De gemeenschappelijke regeling voert een aantal taken uit die door een of meerdere van de deelnemende gemeenten worden overgedragen. Vanaf die tijd is het samenwerkingsverband formeel en vormt Drechtsteden een zelfstandige organisatie met rechten en plichten.

### 2.3. BESTUURLIJKE OPGAVE

De Drechtsteden hebben een streefbeeld ontwikkeld van een samenwerking tussen gemeenten die enerzijds afhankelijk zijn van elkaar en anderzijds de eigen identiteit moeten waarborgen. Het streefbeeld gaat in op de mogelijkheden die het water biedt aan de regio.

#### ***“samen stad aan het Water”***

*De Drechtsteden zijn een goed bereikbare, stedelijke regio in de Zuidvleugel van de Randstad. Een regio met internationale oriëntatie, onderdeel van de Deltametropool, met goede verbindingen (bijvoorbeeld met Rotterdam). Eigenstandig en eigenzinnig met een gemeenschappelijke oriëntatie op het water. Een regio met een herkenbaar en gastvrij centrum: de (historische binnen)stad Dordrecht met hoogwaardige voorzieningen, geworteld in een lange historie, dynamisch en creatief naar de toekomst. Aantrekkelijke woonmilieus, hoogstedelijk aan het water en landelijk in het groen. Een regio met een hoogwaardig cultureel aanbod en moderne kennisinfrastructuur en ruim voorzien van toeristisch-recreatieve voorzieningen, omgeven door groenblauwe landschappen van nationale allure. Een dynamische, multiculturele regio die én de schaal van een stad heeft én de menselijke maat koestert. Goed bereikbaar over land, spoor en water met een veelzijdige economische ontwikkeling, van oorsprong maritiem geworteld, industrieel en nieuwe economie in de stad en met een sociale oriëntatie, die aansluit bij het hardwerkende, zorgzame karakter van de inwoners. Een regio die toeristen aantrekt met de verlokkingen van het water, het vele groen, Kinderdijk en natuurlijk de historische Dordtse binnenstad als centrum met haar monumenten, pleinen, cultuur, winkels en horeca.*

*Kortom, de regio Drechtsteden vormt een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bewoners, bedrijven en bezoekers en is een stedelijk gebied dat aantrekkelijk is voor de markt om in te investeren.*

**BRON: MEERJAREN ONTWIKKELINGSPROGRAMMA DORDRECHT/DRECHTSTEDEN 2005-2009**

Om dit streefbeeld te bereiken, werken de Drechtsteden op verschillende terreinen samen. De bestuurlijke opgave is om voor de korte- en middellangetermijnprojecten te realiseren, waarmee impulsen worden gegeven aan de gewenste ontwikkeling van de Drechtsteden. Om dit te realiseren zijn de projecten uiteengezet in thema's die gemeenschappelijke aandacht behoeven. Deze thema's zijn: Werk en scholing; Ondernemersklimaat en bereikbaarheid; Wonen en leefbaarheid; Veiligheid.

### 3. WAAROM WERKEN GEMEENTEN SAMEN?

#### 3.1. REDENEN VAN SAMENWERKING

Gemeenten hebben verschillende redenen op samen te werken. Het IWI (2007) onderscheidt drie redenen, namelijk financiële, bedrijfsmatige en beleidsmatige redenen. Over het algemeen worden financiële samenwerkingsverbanden aangegaan om structurele uitvoeringskosten, zoals onder andere personeels- en overheadkosten, te reduceren. Dit gaat echter veelal in combinatie met een bedrijfsmatige samenwerking. De bedrijfsmatige samenwerking heeft als doeleinde om de kwaliteit te verbeteren en de continuïteit te waarborgen. Mede door een schaalvergroting kunnen onoverkomelijkheden, zoals vakanties en ziekte, eenvoudiger opgevangen worden. Tevens levert schaalvergroting voordelen ten aanzien van specialisatiemogelijkheden binnen de organisatie.

Beleidsmatige samenwerking tussen gemeenten vindt plaats om enerzijds het aanbod van voorzieningen af te stemmen, zoals onderwijslocaties. Anderzijds wordt er beleidsmatig samengewerkt om gebruik te maken van schaalvergroting op sociaal en economische gebied. De gemeenschappelijke milieudienst van Zwijndrecht en Hendrik Ido Ambacht, waar de inwoners van beide gemeenten hun grof vuil kunnen inleveren, is hiervan een voorbeeld.

##### 3.1.1. VARIANTEN VAN SAMENWERKING

Gemeenten kunnen samenwerken op een zowel publiek- als privaatrechtelijke manier. De publiekrechtelijke samenwerking heeft veelal grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Privaatrechtelijke samenwerking vindt veelal plaats in een constructie waarbij er sprake is van publiekprivate samenwerking. ROM-D is een voorbeeld van een publiekprivate samenwerking tussen de gemeenten en enkele ondertekeningen.

De Wgr biedt binnen de publiekrechtelijke samenwerking grosso modo vier varianten, die uiteenlopen van vrijblijvend tot inperkend. Daarnaast zijn er enkele andere samenwerkingsverbanden mogelijk. Deze zijn voornamelijk vormgegeven door middel van het SETA-model ("samen en toch apart") of het federatiemodel (Inspectie Werk en Inkomen, 2007). Aangezien het samenwerkingsverband in de Drechtsteden gebaseerd is op de Wgr zullen deze laatste twee niet verder besproken worden.

Volgens het IWI (2007) kunnen gemeenten, in de meest vrijblijvende variant binnen de Wgr, samenwerken ter behartiging van één of meer belangen en zijn de gemeenten vrij om hieraan een eigen invulling te geven. Een voorbeeld hiervan is een gezamenlijk inkoopbeleid waarna gemeenten zelf kunnen bepalen hoeveel en wanneer bepaalde middelen aangeschaft worden.

De tweede variant gaat uit van het overdragen van bevoegdheden aan één bepaalde centrumgemeente. In deze variant worden de bevoegdheden gemandateerd of gedelegeerd. Een voorbeeld hiervan is de vergunningverstrekking in 'Park Clingendael', te gemeente Wassenaar. De gemeente Den Haag is eigenaar en beheerder van het park en verleent ook bepaalde vergunningen op basis van publiekrecht, dit terwijl het park kadastraal gelegen is in de gemeente Wassenaar.

De derde variant gaan uit van een samenwerking waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Hierbij blijft het mogelijk dat de gemeenten afzonderlijk beleid ontwikkelen. Er is bij dit samenwerkingsverband sprake van mandatering van de bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk uitplaatsen van bepaalde uitvoerende taken. De besluitvorming over deze taken blijft echter bij de afzonderlijke gemeenten.

De laatste en meest inperkende variant van samenwerking is volgens het IWI het instellen van een openbaar lichaam. In deze variant dient voldaan te worden aan drie verplichte bestuursorganen: de voorzitter, het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In deze variant worden bevoegdheden gedelegeerd en kunnen de afzonderlijke gemeenten na delegatie niet meer over de gedelegeerde zaken beslissen.

### *3.1.2. SAMENWERKING VOLGENS DE WGR*

Volgens de Wgr kunnen de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. De gemeenteraden dienen hiervoor toestemming te verlenen. In de gemeenschappelijke regeling dient aangegeven te worden welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan overdragen. Een regeling kan tevens bepalen om bevoegdheden over te dragen ten aanzien van het veranderen van het inhoudelijke beleid. Een gemeenschappelijk orgaan kan echter nimmer een besluit nemen over de eigen gemeenschappelijke regeling, dit dient door de afzonderlijke raden te worden gedaan.

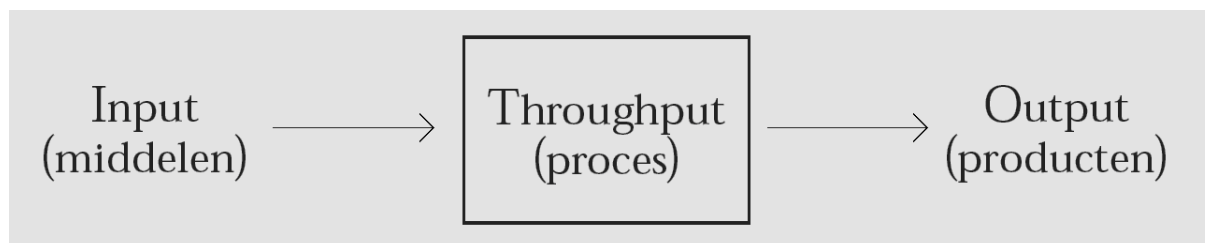
## 4. THEORETISCH KADER

### 4.1. INLEIDING

De hoofdvraag bevat twee onderdelen, Als eerste het besluitvormingsproces en als tweede de legitimiteit. Waarbij het besluitvormingsproces ingaat op de wijze waarop een besluit tot stand komt en hoe dit tot uitvoering wordt gebracht.

Een overheidsorganisatie kan worden beschreven als een transformatieproces, waarbij middelen, via activiteiten worden omgezet in producten, die op hun beurt leiden tot effecten (Helden, 1997). In dit perspectief is de Drechttraad het middel waarin tot gezamenlijke activiteiten besloten wordt. De gezamenlijke activiteit is hierbij de besluitvorming tot het voeren van gezamenlijk product in de vorm van een gemeenschappelijk besluit en/of uitvoeringsorgaan. Waarbij dit als doel heeft om gemeenschappelijke beleidsproblemen op te lossen en een eenduidig beleid te voeren in de regio Drechtsteden. Tevens biedt het de mogelijkheid om gemeenschappelijk taken te bundelen en eenduidiger uit te voeren.

De drie fasen in het besluitvormingsproces zijn te definiëren als input (Drechttraad), Throughput (besluitvorming) en output (gemeenschappelijk beleid). Deze fasen van besluitvorming zullen terugkomen in het vraagstuk van legitimiteit. Alvorens op deze fasen in te gaan zal in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk eerst een beschouwing worden gegeven van de grondvesten van de legitimiteit van het overheidsbestaan.



FIGUUR 2 FASEN VAN BESLUITVORMING (BRON: HELDEN, 1997)

De term legitimiteit is vanuit meerdere perspectieven te beschouwen. De derde paragraaf gaat in op deze verschillende perspectieven. Zo zijn er onder andere de legitimiteitscriteria van Geenens (2004), de twee dimensies, input- en outputlegitimiteit, van Scharpf (1997) met een aanvulling van throughputlegitimiteit door vele andere auteurs. Deze perspectieven op legitimiteit sluiten aan bij het hierboven beschreven transformatieproces. Bij de besluitvorming moet echter eveneens rekening gehouden worden met de manier waarop dit plaatsvindt. March en Olsen (1989) hebben de legitimiteit ten aanzien van de handelingsperspectieven uiteengezet, deze worden eveneens nader in de derde paragraaf beschreven. In de vierde paragraaf worden de dimensies en de handelingsperspectieven gekoppeld, wat leidt tot een aanvulling op de theorie van Hemerijcks (2003) 'de vier kernvragen van beleid'. De vier kernvragen van beleid worden uitgebreid tot zes kernvragen van het besluitvormingsproces.

## 4.2. DE GRONDVESTEN VAN DE LEGITIMITEIT VAN HET OVERHEIDSBESTAAN

Deze paragraaf gaat nader in op de grondvesten van legitimiteit. Dit zijn elementen die de basis vormen voor een legitieme besluitvorming door een overheid. Legitimiteit refereert aan de vraag waarom beleid dat een algemene navolging en/of uitwerking heeft op de maatschappij, geaccepteerd wordt door degenen die erdoor beïnvloed worden (Weber 1972). In het kader van een legitimatie van een politieke beslissing zijn er echter morele en ethische meningsverschillen die de legitimiteit van een overheidsbeslissing problematisch kunnen maken. Habermas (1996), Cohen (1989) en Gutmann en Thompson (1996) trachtten aan het eind van de 20ste eeuw hier een antwoord op te geven. Een legitieme besluitvorming vereist volgens deze auteurs een omgeving waarin burgers gelijk zijn en vrij kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces.

In een maatschappij met vrije individuen is het daarom noodzakelijk dat er een 'macht' is die verantwoordelijk is voor sturing binnen de maatschappij. Volgens Rousseau (1762) bestaat dit gemeenschappelijke gezag omdat individuen gezocht hebben naar een vorm van samenwerking die alle gemeenschappelijke krachten in balans houdt en ieder lid van de gemeenschap beschermt.

Hoogerwerf en Herweijer (2003) geven in hun boek over overheidsbeleid enkele argumenten voor het instellen van een overheid. Als eerste wordt aangegeven dat de overheid er is om de openbare orde te handhaven. Het uitblijven van een orgaan dat regulerend en controlerend kan optreden, leidt volgens de Engelse filosoof Thomas Hobbes (1588-1679) namelijk tot een 'oorlog van allen tegen allen'. Het gemeenschappelijke gezag - de overheid - heeft als taak de samenleving vreedzaam te laten functioneren en ontleent zijn legitimiteit aan ingrijpen tegen ordeverstoringen. De overheid moet echter wel daadkrachtig optreden. Wanneer ze in gebreke blijft, wordt namelijk de legitimiteit ondermijnd wat leidt tot 'erosie van de legitimiteit' (Ringeling, 2004: 52). De overheid 'moet' bij ordeverstoringen ingrijpen om legitimiteit te behouden. Het probleem is echter dat wanneer de overheid 'te hard' ingrijpt er eveneens een gebrek aan legitimiteit ontstaat. 'Het is de kunst het zwaard van Damocles altijd dreigend op de achtergrond te houden, maar nooit op de voorgrond.' (John Braithwaite, 2002: 102)

Hoogerwerf en Herweijer beargumenteren als tweede dat zonder ingrijpen van een overheid alle eindige hulpbronnen verloren zouden gaan. Om de gemeenschappelijke bronnen zoals onder andere de hoeveelheid vis, land en cultureel erfgoed in stand te houden, is het noodzakelijk om een overheid te hebben die toeziet op de naleving van de afspraken ten aanzien van het gebruik van deze gemeenschappelijke gebruiksgoederen. Dit legitimeert een overheid om op te treden tegen personen, organisaties en instellingen die misbruik maken van gemeenschappelijke goederen

Als derde wordt aangegeven dat wanneer er geen overheidsoptreden is, er een gebrek aan collectieve goederen en voorzieningen ontstaat. Dit omdat voor veel collectieve goederen en forse startinvestering noodzakelijk is. De maatschappelijke behoefte en het tekortschieten van de markt legitimeert de overheid om

in de productie van collectieve goederen en voorzieningen te voorzien. Ook relatief eenvoudig te produceren goederen ten behoeve van het levensonderhoud behoren hier toe.

Als vierde en laatste argument voor het instellen van een overheid geven Hoogerwerf en Herweijer aan dat wanneer de vrije markt zijn vrije gang gaat, er sociale onvrede zal ontstaan. In de gedachte dat iedereen vrij moet zijn om te leven en recht heeft op bestaanszekerheid, kan gesteld worden dat geen enkel individu de dupe mag worden van concurrentie en marktwerking. Wanneer marktwerking verhoudingen in de samenleving verstoort, geeft dit de overheid legitimiteit om op te treden.

Deze vier argumenten ten aanzien van legitieme besluitvorming zijn echter niet alles omvattend. In de hedendaagse samenleving wordt er meer van een overheid verwacht, zoals onder andere beleid dat de economische ontwikkeling stimuleert. Eveneens is niet elk beleid dat betrekking heeft op een van deze vier argumenten automatisch legitiem. Besluitvorming moet namelijk op een juiste en aanvaardbare manier tot stand komen en de uitkomst moet ook als zodanig ervaren worden. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de verschillende perspectieven van legitimiteit.



bron: [www.foksuk.nl](http://www.foksuk.nl) (Tekening met aangepaste tekst)

### 4.3. LEGITIMITEIT VANUIT MEERDERE PERSPECTIEVEN

Voor een beter begrip van de term legitimiteit kan een scheiding worden weergegeven tussen formele legitimiteit en informele legitimiteit. Formele legitimiteit bestaat uit terminologieën als legaal, bevoegd en gerechtvaardigd. Het Groot woordenboek der Nederlandse taal (Van Dale, 1999) beschrijft voor legitiem en/of legitimeren, 'wettelijk', 'gegrond' en 'rechtvaardig'. Naast de formele houding ten aanzien van legitimiteit is er ook een informele, hierbij gaat het om de legitimiteit zoals deze door stakeholders wordt ervaren.

De term legitimiteit wordt eveneens veelal verward met de uitdrukking 'democratische legitimiteit'. De toevoeging van 'democratisch' kan echter worden gezien als een kaderstelling van de legitimiteit. Democratie is daarmee een onderdeel van legitimiteit, maar is niet alles omvattend. De grondvesten van de legitimiteit van de overheid zijn gewaarborgd in het Nederlandse staatsrecht en het democratische aspect wordt expliciet genoemd. In de tweede grondregel staat beschreven: "Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat." (Belinfante, 2005, p:11)

Scharpf (1997) geeft aan dat legitimiteit binnen een democratie een tweedimensionaal concept is, wat refereert aan zowel input als output van een politiek systeem. Aan de inputzijde gaat het om het mechanisme en de procedures en aan de outputzijde om effectiviteit. Het mechanisme is het kader waarbinnen de bestuurders ten aanzien van hun functioneren ter verantwoording kunnen worden geroepen. De outputlegitimiteit gaat in op de uitkomst, is de maatregel effectief en wordt deze ook als positief ervaren.

Er zijn diverse auteurs (zie Zürn, 1989; Haus, Heinelt en Stewart, 2004) die ook spreken over throughputlegitimiteit als derde dimensie. Throughputlegitimiteit gaat enerzijds uit van de assumptie dat er een transparant besluitvormingsproces moet zijn. Anderzijds moeten alle deelnemers de mogelijkheid krijgen om in een gelijkwaardig communicatieproces hun inzichten kenbaar te maken. Throughputlegitimiteit gaat zodoende in op het interne proces van de besluitvorming.

Hemerijck (2003) stelt echter dat voor een legitiem besluitvormingsproces niet enkel naar de input- en outputkant gekeken moet worden, maar ook naar de vraag of de beleidsdoelen en instrumenten als passend worden ervaren binnen de maatschappelijke en politieke context waarin ze tot stand komen. Dit sluit aan bij de gedachten over de formele en informele legitimiteit. Cyert en March (1963) (zie ook: March en Olsen, 1989) hebben een onderscheid gemaakt tussen 'logic of consequence' en 'logic of appropriateness'. Beide logica's hebben wel degelijk met input- en throughputlegitimiteit te maken. Het zijn echter andere benaderingen van legitimiteit.



De 'logica van consequenties' houdt in dat beslissing een rationeel – gecalculeerd - proces is, waarin op basis van de consequenties een 'juiste' afweging wordt gemaakt. Investerings in infrastructuurewerken worden, bijvoorbeeld, veelal middels een kosten-batenanalyse gewogen. Wat kost het de overheid en wat levert het de maatschappij op. Volgens de 'logica van gepastheid' dienen beslissingen genomen te worden op basis van de 'passendheid' bij de omstandigheden. In hetzelfde voorbeeld wil dit zeggen, dat het soms niet gepast is om, omwille van nieuwe infrastructuur, 'kostbare' natuur verloren te laten gaan.

Rationele consequenties zijn objectieve standpunten, waarbij er een afweging wordt gemaakt op basis van meetbare onderdelen. De logica van gepastheid betreft aanvaardbaarheden, die niet objectief vast te stellen zijn. Het is van belang om te onderkennen dat de logica van gepastheid ingaat op percepties van betrokkenen. Het gaat hier om gevoelens en belevingswaarden van betrokkenen. De rationele aspecten van de besluitvorming kunnen tegenstrijdig zijn met gevoelens. Het voorbeeld van het aanleggen van infrastructuurewerken geeft al aan, dat er binnen besluitvorming veelal spanningen ontstaan tussen ratio en gevoel. Zo is er een paradox te vinden in de legitimiteit van besluitvorming.

#### 4.3.1. LEGITIMITEITPARADOX

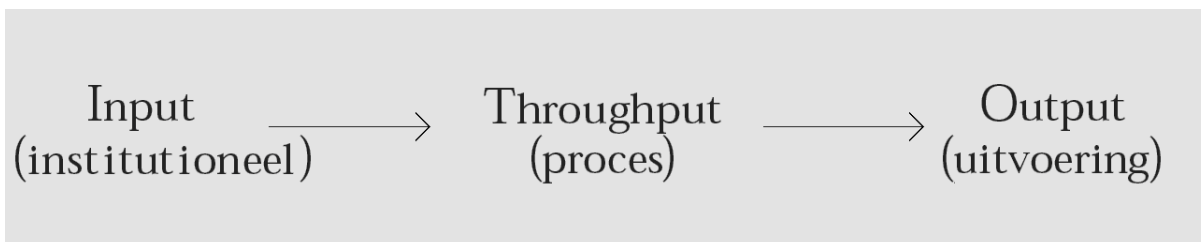
Alvorens verder te gaan met het uitwerken van de verschillende perspectieven, is noodzakelijk om aan te geven dat er zich binnen de legitimiteit een paradox voldoet. Doordat de overheid enerzijds te maken heeft met waardencomplexen als legaliteit, legitimiteit, behoorlijk bestuur en democratische controle en anderzijds zo functioneel, effectief, productief en efficiënt mogelijk wil handelen, ontstaan er spanningen op het gebied van het besluitvormingsproces.

Deze spanningen doen zich eveneens voor binnen het vraagstuk van legitimiteit. Uit de praktijk blijkt namelijk dat juistheid en aanvaardbaarheid niet altijd samen gaan. Dit komt doordat enkele criteria, zoals o.a. juridische, betrekking hebben op de juistheid. Ethische criteria hebben daarentegen betrekking tot de aanvaardbaarheid (Van Heffen, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 238). De discussie over het 'Boerka' verbod is een mooi voorbeeld van z'n conflict. Enerzijds zijn er grondrechtelijke en ethische waarden van godsdienstvrijheid en de vrijheid tot uiting daarvan. Anderzijds is het wenselijk om vanwege de mogelijkheid tot identificatie en veiligheidsaspecten gelaatsbeschermende kleding binnen de openbare ruimte te beperken dan wel te verbieden.

Keuzes die worden gemaakt zijn normatief van aard en vormen daarmee per definitie een subjectieve grondslag ten aanzien van de besluitvorming. Wat op individueel niveau kan leiden tot conflicten ten aanzien van de legitimiteit. Deze legitimiteitparadox zal in ogenschouw gehouden moeten worden bij het beoordelen van de legitimiteit.

#### 4.3.2. DRIE DIMENSIES VAN LEGITIMITEIT

De verschillende fases van besluitvorming die Helden (1997) beschrijft, te weten: input, throughput en output, worden door Scharpf (1999) en andere auteurs eveneens beschreven aan de hand van legitimiteit. De inputlegitimiteit gaat daarbij in op de legitimiteit van de institutionele basis en waarden. De throughputlegitimiteit bevat de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de organisatie en de outputlegitimiteit gaat in op de legitimiteit van de uitvoering en prestaties.



FIGUUR 3 FASEN VAN LEGITIMITEIT IN HET BESLUITVORMINGSPROCES

#### **Inputlegitimiteit**

Inputgeoriënteerde legitimiteit benadrukt volgens Scharpf (1999) de stroming van ‘government by the people’. Hij beschouwt Rousseau’s ‘Du contrat Social’ als de basis van inputlegitimiteit. Inputlegitimiteit betekent dat de politieke keuzes de wil van het volk, dat één collectieve identiteit bezit, vertegenwoordigen. Inputlegitimiteit is ‘inherent normatief van aard’ (Hemerijck, 2004: 56). Het kan alleen worden bepaald vanuit waarden en normen die binnen de gemeenschap worden gedeeld en legt de nadruk op steun van de maatschappij -de burger- aan het overheidsoptreden.

Het betreft steun van degenen die door een beslissing worden geraakt en de mate van representatie van hun belangen (Hupe, 2007), en refereert aan de gedachte dat individuen gezocht hebben naar een vorm van samenwerking die alle gemeenschappelijke krachten in balans houdt (Rousseau, 1762). De samenleving heeft een institutionele samenwerking gecreëerd die de gedeelde waarden en normen uitdraagt. Inputlegitimiteit gaat daarmee in op de wijze waarop een gemeenschappelijke institutie is vormgegeven. Het bevat enerzijds het formele aspect als rechtmatigheid en anderzijds het aspect van gedeelde waarden en normen.

### **Throughputlegitimiteit**

Besluitvormers worden geacht de 'juiste' beslissing te nemen, maar hebben veel te maken met onenigheid en tegengestelde belangen. Geenens (2004) koppelt naar aanleiding van zijn onderzoek naar deliberatieve democratie een drievoudig criterium aan legitimiteit. -Als eerste- moet een democratisch besluit gerechtvaardigd worden door middel van een publiek debat, waarbij -als tweede- het debat door middel van redelijke argumenten moet worden geleid en -als derde- moeten alle actoren de mogelijkheid krijgen hun perspectief naar voren te laten komen. De criteria van Geenens doorlopen hiermee het interne proces van besluitvorming.

Het nemen van geen besluit leidt daarentegen tot een legitimiteitsprobleem en de erosie van legitimiteit (Ringeling, 2004). Onderstaande tekst van Van Luijk en Schilder geeft een goede illustratie van tegengestelde belangen. Hoe legitiem het proces ook is, de output kan grote gevolgen hebben voor belangrijke normen en waarden van anderen.

*'Tegengestelde belangen, hoe redelijk en legitiem ook, zijn uit aard onverenigbaar. Je kunt niet tegelijk omwille van de broedkolonies de stilte in het waddengebied handhaven en omwille van de militaire weerbaarheid straaljagers op geringe hoogte schietoefeningen laten uitvoeren.'* (Van Luijk en Schilder, 1997)

Om tot legitiem besluit te komen moeten de controversiële belangen duidelijke en overzichtelijk worden weergegeven. Dit omdat er anders nooit een goede afweging gemaakt kan worden. Beleidsvorming die tot stand komt door het zoeken naar een compromis dat vrijwillige instemming heeft van alle partijen, kan worden aangemerkt als een vorm van legitimiteit (Dubbink en Zadelhoff, 2003).

In het geval van onenigheid is het goed dat er gebruik gemaakt wordt van een democratische beslissing. Er ontstaat enkel een probleem ten aanzien van de grondslag. Als er geen eensgezindheid is over de redelijkheid van argumenten, dan biedt dit vanuit een deliberatieve opvatting geen grond voor een legitieme besluitvorming (Geenens, 2004).

De inzichtelijkheid - helderheid - van formele procedures zijn een belangrijk onderdeel in de legitimering van besluitvorming. Een ander onderdeel is de compleetheid van redelijke argumenten en de mogelijkheid voor alle actoren om inbreng te hebben in het debat voorafgaande aan het werkelijke besluit. In een proces van besluitvorming moeten alle redelijke belangen worden meegenomen en tegen elkaar worden afgewogen (Luijk en Schilder, 1997). Een democratisch besluit is dan ook enkel gerechtvaardigd wanneer door middel van een publiek debat, waarin alle actoren worden gehoord, ieders belangen worden meegewogen in de uiteindelijke beslissing (Geenens, 2004). Throughputlegitimiteit legt hiermee de nadruk op de mate waarin het beleid op een billijke, redelijke en rechtmatige manier tot stand is gekomen (Hupe, 2007).

### ***Outputlegitimiteit***

Outputgeoriënteerde legitimiteit legt volgens Scharpf (1999) de nadruk op 'government for the people' en wordt gerealiseerd wanneer politieke besluiten de 'common welfare' bevorderen. Outputlegitimiteit is meer geschikt voor toetsing door empirisch onderzoek. Vooraf geformuleerd doelstellingen maken het mogelijk om te toetsen of het beoogde effect ook daadwerkelijk tot stand is gekomen. Bij het beoordelen van de outputlegitimiteit wordt ingegaan als aspecten van effectiviteit en efficiency. Middels rationele aspecten kan getoetst worden of de beoogde effecten worden behaald en of deze op een zo efficiënt mogelijke manier zijn bewerkstelligd.

De legitimiteit van beleid wordt echter niet enkel vastgesteld door de vraag of het beoogde effect ook heeft plaatsgevonden, maar wordt mede gemeten door de aanvaardbaarheid van de uitkomst van het beleid. 'In hoeverre wordt het beleid door belanghebbenden als juist beschouwd en gesteund' (Hoogerwerf, 2003, p 28). Outputlegitimiteit legt hiermee de nadruk op de mate waarin de uitkomsten van het beleid door de maatschappij worden aanvaard door diegene die door de beslissing worden beïnvloed (Hupe, 2007).

Hiermee gaat de outputlegitimiteit eveneens in op de aanvaardbaarheid van het beleid en de percepties van belanghebbenden, echter nu aan de achterzijde van de besluitvorming. Het is mogelijk dat, ondanks dat een besluit vanuit gedeelde waarden en normen is genomen, de uitkomst door belanghebbenden uiteindelijk niet als aanvaardbaar wordt beschouwd.

### *HANDELINGSPERSPECTIEVEN*

Niet alleen de verschillende processen van beleidsvorming hebben invloed op de legitimiteit maar ook de handelingsperspectieven op basis waarvan besluiten worden genomen. Olsen (2007) geeft twee perspectieven op het overheidshandelen. Allereerst een rationeel perspectief, wat aangeeft dat politiek georganiseerd is vanuit actoren die op een calculerende wijze de mogelijkheden wil maximaliseren, waarbij gebruikt wordt gemaakt van macro-economische en technologische waarden. Het tweede Perspectief is een 'societycentered' perspectief, wat er van uitgaat dat de overheid handelt op basis van krachten uit de maatschappij. Een overheid die georganiseerd is vanuit gemeenschappelijke waarden als cultuur, historie en vertrouwen.

#### ***Logica van consequenties***

Het eerste perspectief is gebaseerd op de rationele 'logica van consequenties' van Cyert en March (1963) (zie ook: March en Olsen, 1989). Weloverwogen, rationeel handelen heeft als doelstelling om met de meest geschikte middelen en methoden het beoogde doel te realiseren. (Hemerijck en Ringeling, 2003). Frissen (2007) benadrukt dat die doelgerichtheid een van de richtinggevende en sturende ideeën is van de moderne verzorgingsstaat.

Een van de voorwaarden voor rationele weloverwogen besluitvorming is echter wel dat een besluit gebaseerd is op een proces waarbij alle alternatieve middelen, procedures en technieken ten tijde van de besluitvorming voorhanden zijn. De consequenties van de verschillende alternatieven moeten inzichtelijk zijn en deze consequenties moeten systematisch met elkaar vergeleken kunnen worden. Kennis van alternatieven en hun consequenties geeft besluitnemers namelijk de mogelijkheid om de oplossingsrichtingen hiërarchisch te rangschikken, dit naargelang hun eigen inzicht.

Wanneer het voorbeeld van Van Luijk en Schilder (zie: legitimiteit) wordt gebruikt om de rationele besluitvorming inzichtelijk te maken, dan zullen economen waarschijnlijk een alternatief met de hoogste nettobaten prefereren en daarmee de economische aspecten hoog op hun rangschikking plaatsen. Defensiespecialisten stellen het belang van een goede kwaliteit van de militairen voorop, en milieuactivisten zullen het natuurbelang van de Waddenzee vooropstellen. Vanuit deze invalshoek valt te concluderen dat rationaliteit altijd afhankelijk blijft van het doel van de beslissingnemer.

In puur rationeel genomen besluiten schuilt het gevaar van 'dolgedraaide functionele rationaliteit', waarin de rationele besluitvorming vastloopt in zijn eigen intenties (Frissen, 2007, p230). Puur doelgerichte beleidsmaatregelen hebben de eigenschap dat ze de eigen legitimiteit ondermijnen.

### Logica van gepastheid

Tegenover de rationele ‘logica van consequenties’ wordt door Cyert en March (1963) de ‘logica van gepastheid’ geplaatst. Het legitiem gezag van het overheidshandelen is niet enkel vast te stellen aan de hand van de rationaliteit de besluitvorming en effectiviteit van het te voeren beleid, maar ook door de mate waarin door de maatschappij een bepaald beleid als gepast wordt ervaren.

Dat in besluitvorming ‘passendheid’ als logisch wordt ervaren, is niet zo vreemd. De term ‘het past ons’ is er immers één die al vele eeuwen in geloofsovertuigende geschriften voorkomt. In een samenleving die opgebouwd is vanuit een calvinistisch gedachtegoed, is het wellicht logisch dat besluitnemers zich laten leiden door de gedachten: ‘wat is in deze specifieke situatie de meest haalbare en aanvaardbare beslissing’. Hierin licht echter ook het gevaar van de logica van gepastheid. Het is gebaseerd op percepties en meningen van betrokkenen.



bron: www.foksuk.nl (Tekening met aangepaste tekst)

Van Luijk en Schilder geven een voorbeeld van tegengestelde belangen, waarbij een besluit niet eenvoudig op rationele wijze te nemen is. Zelfs wanneer er verschillen mogelijkheden rationeel uiteen te zetten zijn, ontstaan er prioriteitsdiscussies. De logica van gepastheid is gebaseerd op percepties en percepties veranderen wanneer de omstandigheden waarin een besluit genomen moet worden veranderende. Hemerijck en Ringeling (in: Bekkers en Ringeling, 2003) geven aan dat de logica van gepastheid zich enkel laat begrijpen aan de hand van het bestuderen van concrete situaties binnen de destijds geldende randvoorwaarden waarin een besluit genomen is.

De keuzes die worden gemaakt zijn echter normatief van aard en hebben daarmee per definitie een subjectieve grondslag. Het is daarom van belang om eveneens vast te stellen dat er alleen al over de criteria waaraan de concrete situatie wordt gerefereerd geen eenduidigheid is. Zo werd de Raad van State begin 2007 door het Europese Hof in Straatsburg gecorrigeerd in een zaak van een Somalische vluchteling. Nederland zou volgens het Hof in Straatsburg het verbod op martelen hebben geschonden door een vluchteling terug te sturen naar Noord-Somalië.

De Raad van State toetste de uitzetting voornamelijk op de procedure die minister had gebruikt. De centrale vraag was. 'Kon de minister destijds, gezien de informatie die beschikbaar was, in redelijkheid tot een dergelijke beslissing komen. Hierbij werden niet enkel rationele - wettelijke – bepalingen gewogen maar ook de redelijkheid van de besluitvorming.

Het Europese Hof echter beschouwt het besluit op een andere manier. Het ging meer om de vraag of door de minister destijds wel een inhoudelijk juiste beslissing werd genomen, gezien de omstandigheden die daar op dat moment bestaan (Jensma en Stokman, NRC 12 januari 2007).

Dit voorbeeld geeft al aan dat het bestuderen van de concrete situatie binnen de destijds geldende randvoorwaarden, geen garantie biedt voor een juiste conclusie op het gebied van gepastheid. Als er al gesproken kan worden over een 'juiste' beslissing, dit omdat een bepaalde keuze vanuit verschillende perspectieven dan wel gepast als ongepast ervaren kan worden.

#### 4.4. ZES KERNVRAGEN VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES

Door de drie legitimiteitsdimensies en de handelingperspectieven, met elkaar in verbinding te brengen zijn er zes kernvragen met betrekking tot de legitimiteit van het besluitvormingsbesluitvormingsproces te onderscheiden. Vier van deze vragen zijn in verschillende theorieën (zie Hemerijck en Ringeling in: Bekkers en Ringeling, 2003; Hemerijck, 2004) op diverse wijze besproken. De vier kernvragen van Hemerijck (2003) zijn: ‘werkt het?’, ‘past het?’, ‘mag het?’, en ‘hoort het?’ (zie ook Hemerijck en Hazeu, 2004; Bekkers en Ringeling, 2003). Door eveneens een relatie te leggen tussen de handelingperspectieven van March en Olsen en derde legitimiteitsdimensie - throughput -, worden er twee vragen aan toegevoegd. Namelijk: ‘is het transparant?’ en ‘is het compleet?’.

De vier criteria van Hemerijck en Hazeu (2004), dat het beleid (1) rechtmatig, (2) normatief aanvaardbaar, (2) doeltreffend en doelmatig en (4) politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar moet zijn, worden aangevuld met de criteria dat (5) het een afweging is van alle inzichten en standpunten ten aanzien van het beleidsveld en (6) het beleid op een transparante en fatsoenlijke manier tot stand moet zijn gekomen.

	Inputlegitimiteit	Throughputlegitimiteit	Outputlegitimiteit
Logica van consequenties	<b>Rechtmatigheid</b> mag het?	<b>Transparantheid</b> is het transparant?	<b>Doelmatigheid</b> werkt het?
Logica van gepastheid	<b>Aanvaardbaarheid</b> hoort het?	<b>Compleetheid</b> is het compleet?	<b>Haalbaarheid</b> pas het?

FIGUUR 4 ZES KERNVRAGEN VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES

De scheiding tussen de zes kernvragen van het besluitvormingsproces is minder scherp dan het bovenstaande schema wellicht impliceert. Veel vragen hebben vanuit origine overlap. Dit komt mede doordat de Scharpf onder de formulering van de inputlegitimiteit ook de procedure schaarde. Eveneens ligt de oorzaak hiervan in het gegeven dat veel van de legitimiteitsgedachten zijn gebaseerd op zowel de wijze van het proces als het uiteindelijke resultaat. Als derde kan aangemerkt worden dat de oorzaak hiervan ligt in de gegeven dat rationele objectieve argumenten veelal wordt doorkruist met percepties.

Over het algemeen kan gesteld worden, dat de logica van consequenties gebaseerd is op objectief meetbare onderdelen. Echter is van noch de transparantie van het proces noch de compleetheid van inzichten een objectief standpunt vast te stellen. De scheiding tussen consequenties en gepastheid is bij de throughputlegitimiteit dan ook erg dun. Desalniettemin is de transparantheid toegevoegd aan de logica van consequenties, dit omdat de transparantie ingaat op procedurele aspecten.



#### 4.4.1. MAG HET?

De ‘mag het?’- vraag gaat in op de rechtmatigheid van het beleid en het besluitvormingsproces. Rechtmatigheid van het overheidshandelen wordt onderbouwd vanuit een constitutionele wettelijke grondslag. Het betreft dimensies als burgerlijke grondrechten, politieke en rechtstatelijke ordening en bestuurlijke bevoegdheden aan de voorkant van het proces (Hemerijck en Hazeu, 2004). Beleid kan worden gezien als bewust en systematisch handelen, waarbij gestreefd wordt ‘naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes’ (Hoogerwerf, 2003, pp 20). Het bewust handelen, moet om legitiem beschouwd te worden, gebaseerd zijn op rechtmatigheid, mede omdat het beleid ondermijnd wordt wanneer er oneigenlijk gebruik of misbruik plaatsvindt (Van Hoesel, ea., 2007). Rechtmatigheid vergt een proces waarin de grondwettelijke waarden, zoals onder andere de rechtvaardigheidsbeginselen van gelijkheid, democratische besluitvorming, beginselen van behoorlijk bestuur en de rechtsstatelijkheid, gewaarborgd zijn.

Handhaving bijvoorbeeld, wordt niet vanuit een persoon uitgeoefend, maar in naam van de wet. En een eventueel beroep op deze handhaving, wordt in de laatste instantie getoetst door een onafhankelijk rechterlijk orgaan (Bovens ea., 2001). Het principe van scheiding van machten is zodoende geënt op een democratische overheid die zichzelf machtsbeperkingen oplegt. Vanuit de logica van consequenties is het rechtmatig handelen van de overheid aan de inputkant van het besluitvormingsproces, bedoeld op beslissingen, die procedureel zijn vastgelegd. Om de ‘mag het?’-vraag te beantwoorden is de eerste deelvraag toegespitst op de rechtmatigheid van het besluitvormingsproces. De wettelijke grondslag het samenwerkingsverband is de kern van de deelvraag. De eerste deelvraag luidt:

*“Voldoet het besluitvormingsproces aan de wettelijke regels die gelden voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden?”*

#### 4.4.2. HOORT HET?

De vraag ‘hoort het?’ gaat in op de aanvaardbaarheid van het beleid. Het is een subjectieve waardering van de burgers voor het beleid. Beleid moet volgens de logica van gepastheid immers overeenkomen met de verwachtingen, verlangens, gevoelens en waarden en normen van de burger. (Hemerijck, in: Bekkers en Ringeling, 2003) Aangezien in een democratie de burgers het eerste en laatste woord hebben, is de logica van gepastheid van groot belang. Hoeveel vertrouwen heeft de burger in de overheid en wordt de burger ook de juiste manier voorzien in zijn of haar behoefte? Ook al zijn er vanuit rationeel oogpunt veel argumenten die beleidsvorming kunnen onderbouwen, is het de burger die uiteindelijk te maken krijgt met het nieuwe beleid.

De burger kan worden gezien als de gebruiker van het door de overheid ontworpen beleid, maar een schoen kan nog zo mooi ontworpen zijn, als je er niet op kan lopen, dan heb je er niks aan. Het is daarom van groot belang dat niet alleen het ontwerp maar ook de uitvoering passend is. De scheiding tussen input- en outputlegitimiteit loopt op dit punt dan ook spaak. Hemerijck en Ringeling hebben gesteld dat de ‘hoort het?’ vraag aan de inputzijde van het besluitvormingsproces gesteld dient te worden, echter de uitkomst van deze vraag is enkel volledig te beantwoorden wanneer het beleid is geïmplementeerd.

De ‘hoort het?’ vraag heeft zodoende niet alleen betrekking op de input, aan het begin moet overheid zich afvragen of het te nemen besluit aanvaardbaar is, maar ook op de throughput en output. Aangezien de uitkomst en aanvaardbaarheid van de besluitvorming pas na het implementeren van het beleid beantwoord kunnen worden, zal dit onderdeel van de aanvaardbaarheid ondergebracht worden onder de ‘past het?’-vraag

‘De rechtstaat, democratische besluitvorming en eisen van behoorlijk bestuur vormen belangrijke bronnen voor de legitimering van beleid in termen van aanvaardbaarheid’(Hemerijck, in: Bekkers en Ringeling, 2003, pp 44). De belangrijkste eisen van behoorlijk bestuur zijn gebaseerd op de zorgvuldigheid, gelijke behandeling, goede motivering, en het redelijkheidbeginsel. Deze eisen van behoorlijk bestuur hebben niet enkel betrekking op de inputlegitimiteit. Eisen ten aanzien van zorgvuldigheid en het redelijkheidbeginsel zijn eveneens van toepassing op de throughputlegitimiteit en zullen daarom ook bij de vragen ‘is het compleet?’ en ‘is het transparant?’ van toepassing zijn.

Vanuit het inzicht dat inputlegitimiteit ingaat op de institutionele basis van de besluitvorming, kan gesteld worden dat de ‘hoort het?’ -vraag de nadruk legt op de mate waarin het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier is ingericht. De tweede deelvraag is als volgt geformuleerd:

*“Is het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier ingericht?”*

#### 4.4.3. *IS HET TRANSPARANT?*

De vraag 'is het transparant?' gaat in op de transparantie van het besluitvormingsproces en heeft betrekking op de institutionele transparante. Binnen de besluitvormingsarena moet er een open heldere structuur zijn om enerzijds alle actoren de mogelijkheid te bieden om deel te nemen aan het probleemdefiniëringsproces, anderzijds om inzicht te geven in de mogelijkheden tot interveniëren.

Doordat de overheid enerzijds te maken heeft met waardencomplexen als legaliteit, legitimiteit, behoorlijk bestuur en democratische controle en anderzijds zo functioneel, effectief, productief en efficiënt mogelijk wil handelen, ontstaan er spanningen op het gebied van het besluitvormingsproces. De overheid moet binnen de conflicterende waardencomplexen evenwichtig en verantwoord omgaan met die tegengestelde belangen (Hakvoort en Klaassen, 2004). Het besluitvormingsproces moeten zodoende volgens de daarvoor geldende procedures en regels doorlopen worden. Deze regels en procedures dienen echter inzichtelijk te zijn voor alle actoren.

Om evenwichtig om te gaan met waarden als legitimiteit en behoorlijk bestuur zal het besluitvormingsproces helder en transparant vormgegeven moeten worden. Diffuse arena's leiden ertoe, dat niet alle argumenten in redelijkheid en passendheid mee gewogen kunnen worden. Het redelijkheidbeginsel, dat inhoudt dat de overheid bij elk handelen alle relevante feiten en omstandigheden tegen elkaar afweegt, legt een grote claim om de compleetheid en transparantie van de dossiers. De uitkomst van die afweging mag immers niet onredelijk zijn.

De betrokkenheid en participatie van actoren bij het besluitvormingsproces zijn cruciaal voor een maatschappelijk draagvlak. Door een democratisch en transparant besluitvormingsproces ontstaat er namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid, die is gefundeerd op eerlijkheid, vertrouwen, afstemming, openheid en toegankelijkheid tot alle percepties. De uitkomst van het besluitvormingsproces dient uiteindelijk door allen die aan een democratisch proces hebben deelgenomen als rechtmatig ervaren te worden. De vraag 'is het transparant?' gaat hiermee in op de transparantie van de procedures van het besluitvormingsproces. Diffuse arena's leiden ertoe, dat niet alle argumenten in redelijkheid en passendheid mee gewogen kunnen worden en hebben daarmee uitwerking op de compleetheid van de dossiers. De derde deelvraag is:

*“Is het besluitvormingsproces transparant en wordt dit ook als zodanig ervaren?”*

#### 4.4.4. IS HET COMPLEET?

De vraag 'is het compleet?' gaat in op de compleetheid van het dossier, dat tijdens de besluitvorming is gebruikt om een beleidskeuze te maken. Bij de beleidsvorming zijn er verschillende actoren te identificeren waarbij iedere een eigen perceptie heeft ten aanzien van het beleidsprobleem. Problemen zijn hierbij gedefinieerd als verschillen tussen de bestaande situatie en de gewenste situatie. Echter heeft iedere actor een eigen perceptie van deze bestaande en van de gewenste situatie. Het formuleren van een 'juiste' probleemstelling is daarom ogenschijnlijk onmogelijk. Ringeling (in: Edwards en Schaap, 2000) noemt dit het probleem van het probleem.

Bij het omgaan met 'het probleem van het probleem' beschrijft Ringeling verschillende theorieën die inzicht geven in een mogelijk oplossing. Zo kunnen oplossingen worden gedesaggregeerd -opgedeeld-, gemodelleerd en geanalyseerd. De laatste oplossing heeft een meer politicologische benadering. Iedere actor analyseert het probleem en de verschillende analyses worden naast elkaar geplaatst. Ondanks dat alle actoren hun eigen perceptie houden, wordt er in gezamenlijkheid gezocht naar een gemeenschappelijke probleemdefinitie. Het is van belang dat tussen actoren interactie ontstaat over probleemdefinities en mogelijke oplossingen, dit onder andere vanwege het vergroten van draagvlak, het verbinden tussen de verschillende problemen en het corrigeren van wederzijdse beeldvorming (Van der Meer, 1996). Communicatie over en weer is zodoende een van de middelen om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van alle redelijke argumenten.

Zoals eerder aangegeven, zijn op de throughputlegitimiteit eveneens de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen." (Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht). Wanneer de throughputlegitimiteit van het besluitvormingsproces vanuit de logica van consequenties wordt aanschouwd, kan gesteld worden, dat voor een rationeel weloverwogen besluit, het noodzakelijk is om alle inzichten een 'gelijke' kans te geven. Alle redelijke argumenten ten aanzien van een probleem dienen namelijk bij het probleemdefiniëringsproces en later ook in het beleidsvormingsproces gewogen te worden. De vraag 'is het compleet?' heeft hiermee betrekking op de compleetheid en bruikbaarheid van de dossiers die tijdens het besluitvormingsproces gebruikt worden. De vierde deelvraag luidt:

*"Zijn alle redelijke argumenten ten aanzien van een probleem bij de beleidsdefiniëring en beleidsvorming aangereikt, en aan bod gekomen?"*

#### 4.4.5. WERKT HET?

De vraag ‘werkt het?’ gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uiteindelijke besluit. Aangezien de hoofdvraag enkel ingaat op het besluitvormingsproces gaat de vraag ‘werkt het?’ dan ook enkel in op de mate waarop het beleid doeltreffend en doelmatig tot uitvoering is gekomen. Of het besluit überhaupt genomen had moeten worden, komt niet ter sprake. Het gaat in op de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse (Scharpf, 1997; Hemerijck en Hazeu, 2004). Doeltreffendheid heeft betrekking op de bijdrage van de ingezette beleidsinstrumenten aan het behalen van de doelstelling. Doelmatigheid gaat in op de mate waarin het realiseren, van het beoogde effect, op een zo efficiënt mogelijke manier gebeurt.

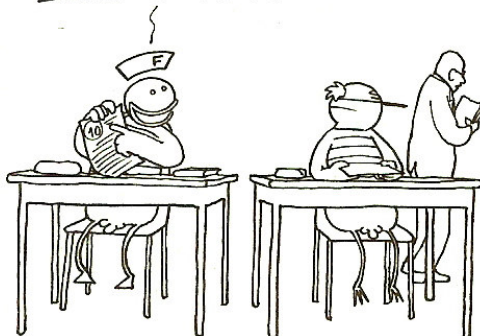
Doelmatigheid en doeltreffendheid gaan niet vanzelfsprekend samen. Wanneer om de 100 meter een flitspaal wordt neergezet, zal niemand meer te hard rijden. Deze maatregel is echter niet betaalbaar. Wel effectief maar niet efficiënt. De legitimiteit van het besluitvormingsproces ten opzichte van de uitvoering en implementatie gaat zodoende in op de combinatie van doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de doeltreffendheid dient bekeken of de resultaten van tevoren zijn vastgelegd en of het eindresultaat in overeenstemming is met het afgesproken resultaat. Ten aanzien van de doelmatigheid dient bekeken te worden wat de afweging is geweest die heeft geleid tot het besluit en of deze afweging op de juiste basis is genomen. De vijfde deelvraag luidt:

*“Is het beleid doeltreffend en doelmatig?”*

**FOKKE & SUKKE**  
HEBBEN EEN NIEUWE ONDERWIJSMETHODE ONTDEKT

**ZÓ HEE!!**

**DAT “LEREN”  
DAT WERKT  
ECHT GOED!!!**



www.foksuk.nl

#### 4.4.6. PAST HET?

De vraag 'past het?' is tweeledig, enerzijds gaat deze vraag in op de gepastheid van de besluitvorming, anderzijds betreft het de inpasbaarheid. De gepastheid van het beleid komt voort uit de 'hoort het?'-vraag en berust op de percepties van betrokkenen ten aanzien van de gevolgen van het besluit. De inpasbaarheid gaat in op de mate waarop het besluit past -of implementeerbaar is- binnen de institutionele kaders. De hoofdvraag van het onderzoek gaat in op de legitimiteit van het besluitvormingsproces en daarmee op de inpasbaarheid van het beleid. De inhoudelijke uitkomsten en/of effecten van het beleid zelf zal niet worden belicht.

Nieuw beleid dient consistent te zijn omdat inconsistent beleid tegendraadse effecten teweegbrengt en gedurende de implementatie verwarring scheidt bij de doelgroep, ofwel beleid dient niet tegenstrijdig te zijn met ander beleid en passend te zijn bij gangbare maatschappelijke opvattingen (Van Hoesel, ea., 2007). De haalbaarheid van beleid heeft direct te maken met de mate waarin de organisaties en mensen die te maken krijgen met het beleid, bereid zijn het beleid te accepteren en mee te werken aan de vormgeving en implementatie ervan (Hemerijck en Hazeu, 2004). Het is van groot belang dat de oplossing ingepast kan worden in de bestaande bestuurlijke infrastructuur.

Mogelijkheden tot bijsturing zijn noodzakelijk om het beleid in te passen. Veranderingen in de omgeving en vingerende regelgeving kunnen er immers toe leiden dat het beoogde effect niet wordt behaald. Anderzijds kunnen de regels van nieuw beleid voor zichzelf spreken, wanneer uitvoerende instanties niet kunnen omgaan met het beleid en het beleid moeizaam kunnen implementeren, zal het resultaat tegenvallen (Hupe, 2007). Dit proces van sturing aan de outputzijde is een verlengd besluitvormingsproces, waarbij op rationele punten sturing wordt gegeven. Het evalueren van de beleidsimplementatie geeft de mogelijkheid om tijdens het proces bij te sturen, dit om op een zo efficiënt mogelijke manier het meest effectieve resultaat te boeken. Vanuit rationeel oogpunt dient er daarom gedurende de implementatie een evaluatie uitgevoerd te worden.

Om beleid passend te maken dient de bestuurder beleidsvrijheid te krijgen voor het implementeren van het beleid. Regels zijn immers nooit 'zelf uitvoerend' (Blau, 1955) Echter schuilt hierin ook een gevaar. De toepassing en daarmee de uitkomst van het beleid kan leiden tot verschillen tussen opdracht en uitkomst. De vraag 'is het inpasbaar?' legt de nadruk op de mate waarin de het beleid kan worden ingepast in de bestuurlijke infrastructuur (Hemerijck en Hazeu, 2004). En gaat in op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid. De zesde deelvraag is als volgt geformuleerd:

*"Is het besluit voldoende implementeerbaar?"*

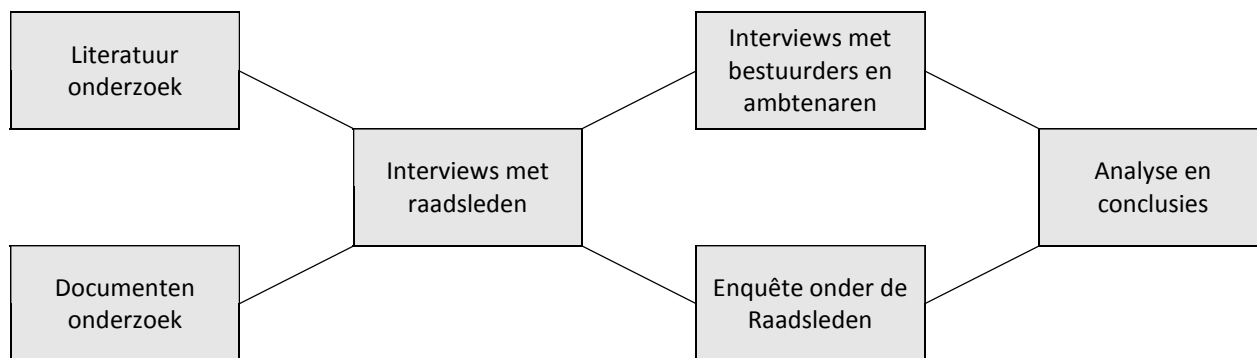
## 5. VERANTWOORDING EN ONDERZOEKSOPZET

De wetenschap draagt bij aan de welvaart van de samenleving doordat wetenschappelijke resultaten ten gunste van de leden daarvan kunnen worden ingezet (Francis Bacon, 1561-1626). Om een bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving zal in dit hoofdstuk verantwoording worden afgelegd ten aanzien van de methoden en technieken. Deze methoden en technieken zijn uiteengezet in een deel van verantwoording en een deel waarin de onderzoeksopzet is beschreven.

### 5.1. VERANTWOORDING

#### 5.1.1. SOORT ONDERZOEK

Voornameijk de al genomen besluiten en het 'jonge' besluitvormingsproces worden in dit onderzoek tegen het licht gehouden. Aangezien legitimiteit niet een vast gegeven is met één bepaalde definitie, is het onderzoek enerzijds een weergave van het formele besluitvormingsproces die gereflecteerd wordt op algemene visies en heersende gevoelens van belanghebbenden ten aanzien van het proces. Anderzijds is het een evaluatie van het besluitvormingsproces. Het onderzoek heeft een empirische basis waarbij veel aandacht wordt besteed aan het refereren van de onderzoeksgegevens en de analyse daarvan. De empirie komt voornamelijk tot uiting bij het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid in een specifieke casus, maar ook ten aanzien van de gevoelens zijn empirische gegevens verzameld.



FIGUUR 5 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE ONDERZOEKSOPZET

### **5.1.2. METHODEN VOOR HET VERGAREN VAN INFORMATIE**

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden en technieken met betrekking tot het vergaren van informatie gebruikt. Het gebruik van bronnen is afhankelijk van de onderdelen die worden beschreven en of onderzocht. De verschillende methoden zijn onder te verdelen in vier hoofdmoten, Literatuuronderzoek, documenten onderzoek, interviews en een enquête onder de raadsleden. Daarnaast is gebruik gemaakt van enquêtegegevens van eerdere onderzoeken naar het samenwerkingsverband in de Drechtsteden.

#### **Literatuuronderzoek**

Het internet is de meest toegankelijke bibliotheek en daarmee een belangrijke bron voor het vergaren van basisinformatie. Echter gezien de hoeveelheid aan documenten ligt daar ook het gevaar van deze bron. Neem het woord 'legitimiteit', enkel op de wetenschappelijke site van Google worden al ruim 3000 verwijzingen gegeven, laat staan de ruim 100.000 verwijzingen op de normale Google site. De theoretische basis van dit onderzoek is derhalve grotendeels opgebouwd uit inzichten die aan de Erasmus Universiteit worden gedoceerd. Dit omdat deze enerzijds reeds een distillaat zijn van de vele inzichten die er zijn en omdat het anderzijds een weergave is van inzichten die door de wetenschappelijke wereld breed wordt gedragen.

#### **Documentenonderzoek**

De informatie met betrekking tot het documentenonderzoek naar de Drechtsteden is gebruik gemaakt van verschillende types bronnen. Zo is voor het bestuderen van de rechtmatigheid veel gebruik gemaakt van het Wetboek. De compleetheid van documenten en de agendavorming zijn bestudeerd aan de hand van openbare stukken zoals raadsverslagen van de deelnemende gemeenten en Drechttraadsverslagen. Voor de onderbouwing van gevoelens en percepties gebruik is gemaakt van enkele rapporten die ingaan op de Drechtsteden, met in het bijzonder het onderzoek van Hagens (2007) en ten aanzien van het onderzoek naar de uitvoering en implementatie van het beleid is gebruik gemaakt van de jaarverslagen.

#### **Interviews**

Voor het onderzoek is een selectie gemaakt van verschillende belanghebbenden. Dit mede omdat het, gezien de hoeveelheid betrokken mensen bij de Drechtsteden, niet mogelijk is om alle actoren te interviewen. In totaal hebben er ongeveer 20 interviews plaatsgevonden, waarbij er is een selectie gemaakt op basis van functie in het openbaar bestuur. Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de verschillende percepties is gekozen voor een gewogen verdeling tussen raadsleden vanuit alle gemeenten en naar politieke afkomst. De onderbouwing van deze selectie is opgenomen in bijlage 1.



Naast de selectie van personen is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt twee type interviews, brede algemeen oriënterende interviews met (Drecht)raadsleden en meer diepte-interviews met bestuurders en ambtenaren. In de algemene interviews is aan de hand van de zes kernvragen het beleidsproces doorlopen en hebben er vrij gesprekken plaatsgevonden over de gevoelens van de betrokkenen ten aanzien van deze processen. Mede om deze reden is met betreffende personen afgesproken geen persoonlijke citaten toe te passen. De diepte-interviews hebben in een later stadium plaatsgevonden, dit om enerzijds de gegevens uit de algemene interviews te analyseren, anderzijds om aanvullend documentenonderzoek te verrichten. In deze diepte-interviews is ingegaan op tussentijds geconstateerde knelpunten en bijzonderheden.

### **Enquête**

Gezien het percentage van het aantal geïnterviewde raadsleden (8% van het totaal) is ervoor gekozen extra empirische gegevens te verzamelen. Op basis van de interviews en de uitkomsten daarvan, is aan het eind van het onderzoek een enquête gehouden onder alle 147 raadsleden (zie bijlage 3). Dit om de conclusies ten aanzien van de aanvaardbaarheid en daarmee de legitimiteit van de samenwerking extra te onderbouwen. Ondanks de hulp van de griffies is niet het gelukt om een bevredigende response te krijgen.

Gemeenten	Aantal raadsleden	respons	percentage
Alblasserdam	17	0	0%
Dordrecht	39	5	13%
Hendrik-Ido-Ambacht	19	6	32%
Papendrecht	23	1	4%
Sliedrecht	19	4	21%
Zwijndrecht	29	6	21%
Totaal	147	23	16%

FIGUUR 6 RESPONSGEGEVENS VAN DE ENQUETE ONDER DE RAADSLEDEN

### **5.1.3. TOETSINGSKADERS**

De deelvragen uit de theorie worden in de onderzoeksopzet opgebouwd uit objectieve criteria en criteria op basis van percepties. De objectieve criteria gaan in op de objectieve gegevens zoals procedurele randvoorwaarden die gelden ten aanzien van het arrangement Drechtsteden en dienen ertoe om op een rationele manier vast te stellen of de verschillende fasen van het besluitvormingsproces voldoende formele legitimiteitsgrondslag bevatten. De criteria op basis van percepties worden toegepast om na te gaan of de procedurele criteria als legitiem worden ervaren. De percepties van belanghebbenden ten aanzien van het besluitvormingsproces, zijn van belang voor de aanvaardbaarheid van het besluitvormingsproces. Het betreft hier criteria als de mate van participatie en betrokkenheid van bestuurders en raadsleden bij het

proces; de compleetheid en bruikbaarheid van dossiers, de transparantie van het proces, en de doeltreffendheid van de geïmplementeerde besluiten.

#### 5.1.4. *METHODEN VAN ANALYSE*

De legitimiteit van besluitvorming refereert enerzijds aan objectieve elementen als rechtmatigheid, transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid. Anderzijds wordt onder legitimiteit ook ingegaan op percepties zoals gepastheid, aanvaardbaarheid en compleetheid van het proces. De objectieve elementen kunnen onderzocht worden aan de hand van de documenten en worden door middel van interviews extra toegelicht. Het analyseren van de doelmatigheid en doeltreffendheid gebeurt op basis van enkele vergelijkingstechnieken. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van vergelijkingberekeningen en normeringen.

De onderdelen ten aanzien van percepties gaan in op de gevoelens van betrokkenen. Deze gevoelens komen door gebruik te maken van een open en algemene interviewstijl aan bod. Naderhand zijn deze gevoelens middels de enquête geverifieerd bij de betrokken raadsleden. Onderdelen van de analyse zijn tevens voorgelegd aan betrokken bestuurders en ambtenaren



Bij het vast stellen van de knelpunten van het besluitvormingsproces zijn er twee type te onderscheiden. Enerzijds zijn er knelpunten die gebaseerd zijn op waarnemingen en constatering van uit de theorie en de documenten, deze kunnen hypothetisch gezien voorkomen. Anderzijds zijn er knelpunten die door betrokkenen als knelpunt worden ervaren. Deze knelpunten gaan in op de ondervindingen en gevoelens van betrokkenen.

## 5.2. ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek zal worden opgebouwd vanuit de verschillende fases van het besluitvormingsproces. De hoofdstukken 6, 7 en 8 gaan in op respectievelijk de input, throughput en output van het proces.

### 5.2.1. *DE INPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN*

De input van het besluitvormingsproces heeft betrekking op de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Deze input is de institutionele basis van het samenwerkingsverband. Vanuit de theorie zijn er twee deelvragen ontstaan die een antwoord moeten geven op de legitimiteit van de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden.

De eerste deelvraag is toetsend van aard en heeft grotendeel betrekking op objectieve criteria. De vraag; "Voldoet het besluitvormingsproces aan de wettelijke regels die gelden voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden?" wordt beantwoord door in te gaan op de rechtstatelijke positie en inrichting van het samenwerkingsverband. Tevens wordt onderzocht welke bevoegdheid de Drechttraad heeft en op welke wijze formeel verantwoording afgelegd dient te worden over deze bevoegdheden. Ten aanzien van de rechtmatigheid en de verantwoording zal echter ook een toelichting worden gegeven op de percepties van betrokkenen. Dit laatste onderdeel vormt zo een soort bruggetje naar de aanvaardbaarheid van de basis.

De aanvaardbaarheid van de besluitvorming is in tegenstelling tot de rechtmatigheid voornamelijk opgebouwd aan de hand van percepties. De tweede deelvraag; "Is het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier ingericht?" gaat voornamelijk in op de algemene visies en heersende gevoelens van betrokkenen.

### 5.2.2. *DE THROUGHPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN*

De throughput van het besluitvormingsproces heeft betrekking op de interne processen van de besluitvorming. De throughputlegitimiteit is in het theoretisch kader onderverdeeld in enerzijds de compleetheid van de stukken en anderzijds de transparantie van het proces.

De derde deelvraag "Is het besluitvormingsproces transparant en wordt dit ook als zodanig ervaren?" gaat eveneens in op zowel objectieve criteria als op de percepties van betrokkene. De objectieve criteria bevatten elementen van de formelenprocessen, waarbij nagegaan wordt of het beleidsvormingsproces op een transparante manier is ingericht. De criteria op basis van percepties gaan in op de vraag in welke mate raadsleden het besluitvormingsproces helder en transparant vinden.

De vierde deelvraag; "Zijn alle redelijke argumenten ten aanzien van een probleem bij de beleidsdefiniëring en beleidsvorming aangereikt en aan bod gekomen?" kan worden beantwoordt op basis van zowel objectieve criteria als percepties van betrokkenen. De criteria op basis van percepties gaan in op de vraag in welke mate alle raadsleden de besluitvormingsinformatie hebben ervaren en of deze naar hun mening

volledig is geweest. Hierbij zal worden ingegaan op de compleetheid en bruikbaarheid van de documenten en de manier waarop volgens de raadsleden de argumenten zijn gewogen

Het is vrijwel ondenkbaar dat gedurende het probleemdefiniëringsproces alle redelijke argumenten verzameld zijn. Dit omdat er mogelijk belanghebbenden zijn, die niet als zodanig zijn geïdentificeerd. Besluitvormingsproces moet zodanig ingericht zijn dat belanghebbenden mogelijkheid krijgen om redelijke argumenten aan te dragen. De objectieve criteria gaan hiermee in op de vraag in welke mate gewaarborgd is dat belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om hun standpunten te ventileren.

### *5.2.3. DE OUTPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN*

De output van de besluitvorming heeft betrekking op het product dat de Drechtsteden levert aan de burgers. De output legitimiteit gaat daarmee in op aspecten ten aanzien van de uitvoering en implementatie van het beleid. Dit zijn enerzijds ten aanzien van de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is en anderzijds of het beleid inpasbaar is in de structuur van de Drechtsteden.

De vijfde deelvraag; "Is het beleid doeltreffend en doelmatig?", gaat in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besluitvorming, deze zal worden getoetst aan de hand van een casus. Het Bureau leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaters (BLVS) bestaat 4 jaar en is kort na het ontstaan van de Drechttraad opgericht. Gezien de beschikbare informatie en ervaring is het BLVS geschikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid te toetsen.

De zesde deelvraag; "Is het besluit voldoende implementeerbaar?," gaat in op de inpasbaarheid van het besluit. Waarbij wordt ingegaan op onderdelen als rapportage, mogelijkheden tot bijsturing en interesse van betrokkenen ten aanzien van de implementatie van nieuwe besluiten

## 6. DE INPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN

Vanaf 1995 is in de Drechtsteden een samenwerkingsverband ontstaan waar in eerste instantie voornamelijk een oplossing gezocht werd voor beleidsmatige vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening. Sinds het oprichten van 'de Drechtsteden' zijn er echter ook steeds meer bedrijfsmatige en financiële samenwerkingsverbanden aangegaan. Vanaf 2006 fungeert de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) als rechtmatige basis voor de samenwerking in de Drechtsteden. Het Servicecentrum Drechtsteden (SCD) is bijvoorbeeld vanaf 1 april jl. verantwoordelijk voor de financiële en juridische ondersteuning aan de deelnemende gemeenten en bepaalde onderdelen van de provincie. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid van deze samenwerking.

### ***Leeswijzer***

In paragraaf één van dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de eerste deelvraag; "Voldoet het besluitvormingsproces aan de wettelijke regels die gelden voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden?". Hierbij wordt ingegaan op hoe de formele aspecten van de gemeenschappelijke regeling binnen de Drechtsteden is vormgegeven.

De gevoelens van betrokkenen hebben te maken met de aanvaardbaarheid van de samenwerking. In de paragraaf twee zal de aanvaardbaarheid van het samenwerkingsverband aanbod komen en wordt een antwoord gezocht op de tweede deelvraag, "Is het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier ingericht?". Beide paragrafen zullen worden afgesloten met een korte discussie, waarna er een overzicht zal worden gegeven van de geconstateerde knelpunten.

## 6.1. DE RECHTMATIGHEID VAN HET BELUITVORMINGSPROCES

### 6.1.1. RECHTSTATELIJKE POSITIE

De nota 'Vernieuwing bestuurlijke organisatie' van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 1995 de discussie aangezwengeld over gemeentelijke en regionale taken en manieren van samenwerken. Aan het eind van de vorige eeuw werd binnen de Drechtsteden voornamelijk samengewerkt op het gebied van ruimtelijke ordening en het bouwen van woningen. De samenwerking tussen de gemeenten in de Drechtsteden werd door het oprichten van een Drechtraad op 1 december 2004 met het daarbij horende Drechtraadmanifest geformaliseerd. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden<sup>3</sup>(GRD).

Het samenwerkingsverband binnen de Drechtsteden is gebaseerd op een verlengd lokaal bestuur en is beleidsmatig geworteld in de afzonderlijke gemeenten. 'Drechtsteden' is als openbaar lichaam op basis van de Wgr. Een rechtspersoon en bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Daarnaast heeft de Drechtsteden de beschikking over een inspecteur, een ontvanger, een ambtenaar en een belastingdeurwaarder. In de regeling is vastgelegd welke belangen de Drechtsteden behartigt met inachtneming van de autonomie van de afzonderlijke gemeenten.

De rechtstatelijke positie van de Drechtsteden is de afgelopen jaren geëvolueerd tot een formeel openbaar lichaam en voldoet aan de vierde variant van samenwerking, die het IWI beschrijft. Deelnemende gemeenten kunnen niet meer autonoom een beslissing nemen ten aanzien van bevoegdheden die zijn overgedragen aan de Drechtsteden. De Drechtraad heeft op dergelijke onderdelen de formele verantwoordelijkheid voor de besluitvorming.

De 'Drechtsteden' heeft volgens de GRD tot doel draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van de regio en vervult ten behoeve hiervan taken die in de gemeenschappelijke regeling, dan wel in aanvullende regelingen, zijn vastgelegd. Aanvullende regelingen hebben hierbij betrekking op specifieke bevoegdheden waarvan het mandaat, volmacht of machtiging is verleend door één of meerdere afzonderlijke gemeenten. Dit kunnen eveneens bevoegdheden zijn die door andere publiekrechtelijke organen zijn overgedragen aan de Drechtsteden, zoals taken die het Servicecentrum Drechtsteden voor de provincie Zuid-Holland uitvoert.

De GRD wijkt ten aanzien van het dualisme af van de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) (Hagenaar, 2007). De Wgr is gebaseerd op het oude staatsbestel zonder dualisme. Een respondent geeft aan

---

<sup>3</sup> De gegevens ten aanzien van de rechtstatelijke positie zijn beschreven vanuit versie 3.0 van de 'Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden' (januari 2008), met uitzondering van daar waar andere bronnen vermeld zijn

dat het dualisme ingevlochten in de structuur door het dagelijks bestuur tevens lid te laten zijn van de Drechtstraad, enkel zonder stemrecht. Volgens verschillende respondenten is er zodoende een gekunstelde constructie gecreëerd, die wettelijk mag. Zoals een van de Drechtstraadsleden zei: “Het Drechtstedenbestuur is ontstaan door middel van allerlei trucjes en is geformaliseerd door op de randen van de wet te lopen.”

De juridisch adviseur van de Drechtsteden is in tegenstelling tot de respondenten niet van mening dat het een gekunstelde constructie is. Dit mede omdat ten aanzien van het dualisme er contact is geweest met prof. Elzinga, de uitvinder van de dualisering bij gemeenten. Verder wordt aangegeven dat ‘volgens de regelen der kunst’, het dagelijks bestuur benoemd is uit het algemeen bestuur. Daartoe is eerst een aantal wethouders benoemd in het algemeen bestuur en het algemeen bestuur heeft die wethouders in het dagelijks bestuur geplaatst. Eveneens is de verdeling van bevoegdheden, zoals die in de Gemeentewet is vastgelegd (art. 160 e.v.), in de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur identiek geregeld door middel van een delegatiebesluit

#### **6.1.2. SAMENSTELLING, INRICHTING EN BEVOEGDHEDEN**

De Drechtsteden is, zoals de Wgr voorschrijft, ingericht door middel van een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur is vormgegeven door middel van de Drechtstraad en het dagelijks bestuur (Drechtstedenbestuur) is aangewezen vanuit het algemeen bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wordt door het algemeen bestuur uit de collegeleden van de deelnemende gemeenten gekozen.

##### ***De Drechtstraad (algemeen bestuur)***

De Drechtstraad is samengesteld uit een voorzitter en leden, waarbij de zittingsperiode van de Drechtstraadsleden gelijk is aan die van de leden van de deelnemende gemeenteraden. De leden van de Drechtstraad worden aangewezen uit de deelnemende gemeenten en het aantal gemeenteraadsfracties is gelijk aan het aantal zetels in de Drechtstraad. Tevens bestaat de Drechtstraad uit tenminste twee leden van ieder college van Burgermeester en Wethouders. De plaatsvervangend voorzitter van de Drechtstraad wordt net als de voorzitter aangewezen door de leden van de Drechtstraad enkel maakt de plaatsvervangend voorzitter geen onderdeel uit van het college van de deelnemende gemeenten.

De samenstelling van de Drechtstraad kan veranderen. Dit gebeurt wanneer gedurende een bestuursperiode in een bepaalde gemeente, door samenvoeging of afstoting het aantal fracties verandert. Het aantal zetels is immers gelijk aan het aantal fracties. Opmerkelijk is wel dat in de gemeenschappelijke regeling niet is vastgelegd dat elke fractie ook daadwerkelijk een zetel heeft in de Drechtstraad. Het aantal zetels is gelijk aan het aantal fracties en informeel heeft daarmee ook iedere fractie zitting in de raad, maar hypothetisch zou een coalitie enkel een ‘eigen afvaardiging’ kunnen aanwijzen. Dit komt mede voort uit het feit dat de gemeenschappelijke regeling zelf niet over de autonome bevoegdheid van de raad beschikt. Daarmee

kan het ook niet dwingend voorschrijven dat elke fractie vertegenwoordigd moet zijn. In theorie is het dus denkbaar dat de gemeenteraad besluit één of meerdere fracties niet te laten deelnemen aan het algemeen bestuur.

Binnen de Drechtsteden is de 'Drechtraad' formeel belast met het algemeen bestuur, waaronder begrepen kaderstelling en toezicht. De Drechtraad oefent hiermee taken uit die krachtens wet- en regelgeving zijn opgedragen aan de gemeenteraad, en waarvan deze bevoegdheden middels mandatering, volmacht of machtiging zijn overgedragen aan de Drechtraad. Vanuit de kaderstelling hebben Drechtraadsleden het recht van initiatief en amendement. Dit wil zeggen dat elk lid van de Drechtraad een nieuw voorstel of een wijziging van voorstel ter behandeling kan indienen.

De Drechtraad is beschikt over de mogelijkheid tot het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Het Drechtstedenbestuur dient, wanneer een lid van de Drechtraad hierom verzoekt, alle gevraagde inlichtingen te verschaffen.

In de Drechtraad heeft elk lid van het algemeen bestuur een zelfstandig stemrecht en dus een zelfstandige stem. De GRD schrijft voor dat elk Drechtraadslid zoveel stemmen vertegenwoordigt als de fractie de afgelopen gemeenteraadsverkiezing heeft verkregen, waarbij het aantal stemmen wordt gedeeld door 100 en naar beneden wordt afgerond tot een heel getal. Door deze verdeling hebben de vertegenwoordigers vanuit het college van burgemeester en wethouders geen stemrecht, deze hebben immers bij de gemeenteraadsverkiezing geen stemmen gekregen.

Geconstateerd moet worden dat door deze constructie echter enkel de inwoners die gestemd hebben worden vertegenwoordigd. De gemeenteraad en daarmee de fracties vertegenwoordigen echter niet enkel diegene waarvan zij een stem hebben verkregen, maar alle inwoners in de gemeente. Hypothetisch gezien zou een kleinere gemeente, met een opkomst van 100% bij de gemeenteraadsverkiezingen, in de Drechtraad een grotere stemverhouding kunnen hebben dan een grote gemeente, met een opkomst van maar 50%

Wanneer het binnen de Drechtraad tot stemmen komt, kunnen enkel de aanwezige leden of hun vaste plaatsvervanger aan de stemming deelnemen. Met uitzondering van het stemmen over een amendement en besluitvorming over het ingenieursbureau Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden, dient voor het tot stand komen van een besluit minimaal 60% van het totaal aantal stemmen vóór het besluit te stemmen.

Bij een amendement dient de meerderheid vóór te stemmen. Besluitvorming over het ingenieursbureau en het Servicecentrum Drechtsteden dient unaniem te zijn. Volgens de juridisch adviseur heeft dit te maken met de mogelijkheden om opdrachten rechtstreeks aan die onderdelen te gunnen, het zo genoemd 'inbesteden'. Eén Drechtraadslid kan hiermee besluitvorming over het ingenieursbureau en het Servicecentrum tegenhouden. Vanuit de Drechtsteden wordt aangegeven dat dit te ondervangen is doordat de uniformiteit van besluitvorming ten aanzien van deze onderdelen op gemeentelijk niveau is gewaarborgd is. Bij



eventuele tegenstrijdigheden kan de gemeenteraad door middel van een stemaanwijzing alsnog instemmen. Deze gemeentelijke aanwijzing ondermijnt echter het democratisch gehalte van de besluitvorming in de Drechtsteden.

### ***Het Drechtstedenbestuur (dagelijks bestuur)***

Het Drechtstedenbestuur bestaat uit een voorzitter en vier tot acht bestuursleden. Deze bestuursleden zijn aangewezen door de Drechtstraad en dienen in tenminste voor de helft uit collegeleden te bestaan. De andere leden kunnen personen zijn die geen deel uitmaken van de Drechtstraad, gemeenteraden of colleges. Hiermee is het formeel mogelijk dat niet alle gemeenten een afgevaardigde hebben in het dagelijks bestuur van de Drechtstraad. De formatie van het dagelijks bestuur komt tot stand middels een formateur, welke in de eerste vergadering van de Drechtstraad wordt benoemd. Na overleg met de nieuwe colleges van de deelnemende gemeenten zal de formateur zo spoedig mogelijk de Drechtstraad adviseren over het aanstellen van het Drechtstedenbestuur.

De samenstelling van het Drechtstedenbestuur kan gedurende de bestuursperiode veranderen. Wanneer gedurende de periode een bestuurslid aftreedt als Drechtstraadslid wordt automatisch zijn bestuurslidmaatschap ontbonden, tot dat een plaatsvervanger is aangewezen, dient het bestuurslid echter zijn functie waar te nemen. Eveneens kan de Drechtstraad bij langdurige ziekte een plaatsvervanger uit zijn midden aanwijzen.

Het Drechtstedenbestuur is bevoegd de dagelijkse zaken van de regeling uit te voeren. Hieronder vallen onder andere de bevoegdheden om namens de Drechtsteden te reageren op rijks- en provinciale nota's, het vertegenwoordigen van de Drechtsteden in overlegsituaties, het organiseren van overleggen en het uitbrengen van advies aangaande de Drechtsteden. Eveneens is het bestuur verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen in de Drechtstraad.

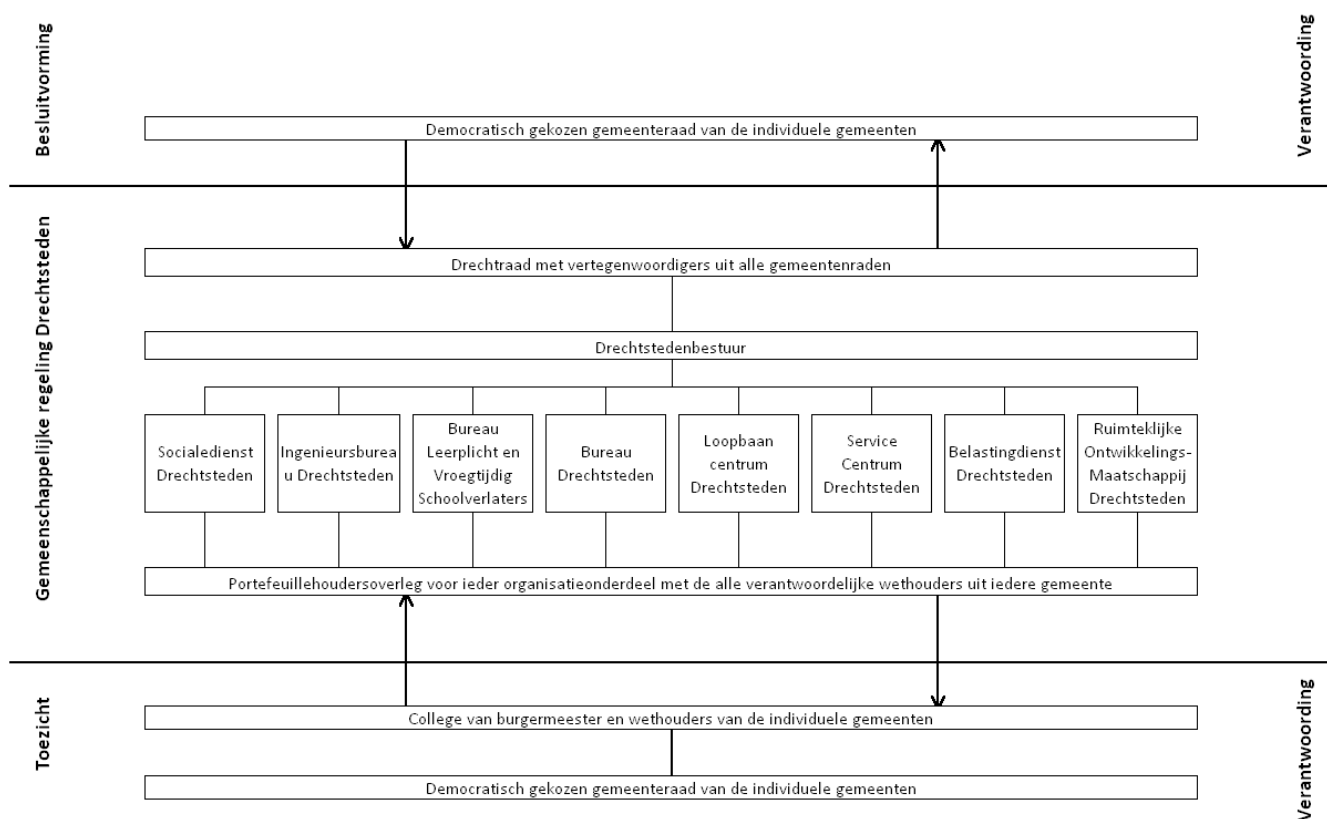
Voorafgaand aan de bestuursperiode wordt de plaatsvervangend voorzitter gekozen door en uit de leden van het Drechtstedenbestuur en verdeelt het Drechtstedenbestuur de portefeuilles onder de bestuursleden. In de regel zijn deze portefeuilles hetzelfde als de bestuurder ook in zijn eigen gemeente als wethouder behartigd. De portefeuillehouders van het bestuur behartigen namens het bestuur de belangen van een bepaald beleidsveld. De verantwoordelijkheid van de besluitvorming blijft echter bij het Drechtstedenbestuur.

Een probleem is de spagaat waar Drechtstraadsleden en Drechtstedenbestuurders in terecht kunnen komen. Ondanks dat er nog geen ernstige conflicten zijn geweest, krijgt de bestuurder te maken met geconflicteerde belangen. Het gemeentelijk belang en het regionale belang, maar ook de Drechtstraadsleden hebben een dergelijk dilemma. Aangezien vrijwel alle Drechtstraadsleden aangeven dat het regionale belang van de politiek steeds belangrijker wordt, zullen Drechtstraadsleden steeds vaker in een spagaat terechtkomen.

### 6.1.3. VERANTWOORDING VAN DE DRECHTSTEDEN

#### **Tweezijdig getrapte verantwoording**

De verantwoording van het dagelijks bestuur naar de afzonderlijke gemeenteraden is gekoppeld aan de verschillende portefeuilles en gebeurt via twee routes van getrapte verantwoording. Enerzijds legt een dagelijks bestuurder verantwoording af aan de wethouders en de wethouders leggen op hun beurt weer verantwoording af aan de afzonderlijke gemeenteraden. Anderzijds wordt door het Drechtstedenbestuur verantwoording afgelegd aan de Drechtraad en de leden van de Drechtraad leggen op hun beurt ook verantwoording af aan hun eigen gemeenteraden.



FIGUUR 7 SCHEMATISCH OVERZICHT VAN BESLUITVORMING, TOEZICHT EN VERANTWOORDING

#### **De formele verantwoording van de Drechtraad**

De Drechttraadsleden zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen. De Drechtraad dient de deelnemende gemeenteraden gevraagd en ongevraagd van de juiste informatie te voorzien. Dit voor een juiste beoordeling van het in de Drechtraad gevoerde of te voeren beleid. De Drechtraad heeft een informatieprotocol vastgesteld, voor de wijze waarop de inlichtingen aan de deelnemende gemeenteraden wordt verstrekt. De Drechttraadsleden zijn verantwoording voor het door hen persoonlijk gevoerde beleid. Indien een lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit, kan de benoeming tot Drechttraadslid worden ontbonden.

### ***De formele verantwoording van het Drechtstedenbestuur***

Alle leden van het Drechtstedenbestuur inclusief de voorzitter zijn gezamenlijk dan wel afzonderlijk verantwoording verschuldigd aan de Drechtraad en daarmee tevens verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar de Drechtraad. Tevens dienen de portefeuillehouders verantwoording af te leggen aan de afzonderlijke wethouders, die in de deelnemende gemeenten verantwoordelijk zijn voor de betreffende portefeuille.

Het Drechtstedenbestuur dient de Drechtraad en alle inlichten te geven zodat deze een juiste beoordeling kan maken ten aanzien van het door het Drechtstedenbestuur te voeren of gevoerde bestuur. De informatievoorziening kan gevraagd en ongevraagd aan de Drechtraad aangeboden worden. De Drechtraad kan een bestuurder ontslaan door het vertrouwen in een bestuurder op te zeggen. In overeenstemming met de Gemeentewet wordt de bestuurder dan uit zijn ambt gezet.

#### ***6.1.4. GEVOELENS TEN AANZIEN VAN RECHTMATIGHEID***

Zoals eerder aangegeven is de scheiding tussen de verschillende onderdelen van legitimiteit niet zo scherp als in de theorie is uiteengezet. De gevoelens van actoren ten aanzien van de rechtmatigheid gaan in op zowel de rechtmatigheid als de aanvaardbaarheid van het besluitvormingsproces. Desalniettemin is er voor gekozen deze toch onder de rechtmatigheid te scharen, dit omdat ze betrekking hebben op de rechtmatigheid.

Vrijwel alle raadsleden vinden de samenwerking (83%) aanvaardbaar. Uit de interviews blijkt echter dat ten aanzien van het dualisme raadsleden vraagtekens hebben bij de manier waarop dit is ingevoerd. Deze vraagtekens gaan voornamelijk in op de wijze waarop raadsleden worden aangewezen en de gewogen stemverhouding. Veelal wordt bij de enquête aangegeven dat het dualisme pas goed kan functioneren wanneer de Drechtraad gekozen zou zijn. Doordat er een gewogen stemverhouding wordt gehanteerd zijn niet alle Drechtraadsliden gelijk. Dit blijkt eveneens uit de enquête, maar 26% is van mening dat de manier waarop het dualisme is ingevoerd, aanvaardbaar is.

	Aanvaardbaar	neutraal	Onaanvaardbaar
(Drecht)raadsleden	26%	30%	39%

**FIGUUR 8 OPVATTINGEN TEN ANZIEN VAN HET DUALISME IN DE DRECHTRAD**

Eveneens staan (Drecht)raadsleden verschillend tegenover de mogelijkheid om vanuit verschillenden perspectieven een standpunt in te nemen. Voorstanders geven aan dat door de input uit diverse richtingen, de regionale belangen goed afgewogen kunnen worden. Het biedt de mogelijkheid om weloverwogen een politieke richting te kiezen.

	Positief	neutraal	negatief
(Drecht)raadsleden	48%	30%	17%

**FIGUUR 9 OPVATTINGEN TEN AANZIEN VAN MEERVOUDIGE STANDPUNTSBEPALING IN DE DRECHTRAAD**

(Drecht)raadsleden die negatief tegenover de meervoudige standpuntbepaling staan, beargumenteren dit voornamelijk vanuit het aspect dat dit de besluitvorming ondoorzichtig en onduidelijk maakt. Tevens wordt dit beargumenteerd vanuit de gedachten dat Drechttraadsleden een primaire verantwoordelijkheid hebben vanuit de gemeente. Gedurende de Drechttraadsvergadering van 18 juni 2008 is geconstateerd dat vrijwel alle sprekers vanuit een regionale fractie het woord voeren. Dit indiceert dat er in mindere mate sprake is van vertegenwoordiging vanuit de eigen gemeente.

#### 6.1.5. GEVOELENS TEN AANZIEN VAN VERANTWOORDING

Allereerst moet aangegeven worden dat de meeste (Drecht)raadsleden niet op de hoogte zijn van de 'formele' procedures ten aanzien van de verantwoording naar de Drechttraad en naar de deelnemende gemeenteraden. De term 'informatieprofiel' zoals in de GRD is beschreven, is eveneens geen enkele keer genoemd. De wijze van informatievoorziening is dan ook gebaseerd op de persoonlijke denkwijze zoals het 'waarschijnlijk' gaat.

Volgens meerdere (Drecht)raadsleden wordt op verschillende niveaus verantwoording afgelegd ten aanzien van het handelen van het dagelijks bestuur. Zo zijn er volgens respondenten twee lijnen van verantwoording ontstaan, enerzijds via het college anderzijds via de Drechttraadsleden. Voornamelijk de raadsleden vinden dat ze minder invloed hebben op de implementatie en de mogelijkheid tot bijsturing van het beleid. De enquête onder de (Drecht)raadsleden onderschrijft dit.

	voldoende	neutraal	onvoldoende
(Drecht)raadsleden	30%	17%	52%

**FIGUUR 10 OPVATTINGEN TEN AANZIEN VAN DE INSTRUMENTEN VOOR VERANTWOORDING**

Een van de oorzaken die aangegeven wordt, is het verbreken van de directe relatie tussen de functionele bestuurder en de gemeenteraadsleden. Het getrappt verantwoord is een vertragende factor. Eveneens is een argument dat het aantal verantwoordingsmomenten is afgenomen, doordat de Drechttraad minder vergadert dan de gemeenteraad.

In het kader van verlengd lokaal bestuur ligt officieel de autoriteit bij de gemeenteraden, maar in de GRD is veel zeggenschap door de afzonderlijke gemeenteraden overgedragen. Door deze overdracht en door het tempo waarin de Drechtsteden zich ontwikkelt, is er volgens respondenten een afstand ontstaan tussen de Drechtsteden en de afzonderlijke gemeenteraden.



bron: www.foksuk.nl (Tekening met aangepaste tekst)

Vele (Drecht)raadsleden geven aan zich verantwoordelijk te voelen voor het doen en laten van de Drechttraad, er is echter geen structurele verantwoording naar de afzonderlijke gemeenteraden. Door middel van de gemeenschappelijke regeling zijn bepaalde onderdelen van de besluitvorming gedelegeerd aan de Drechttraad. Hierdoor vindt binnen de Drechttraad besluitvorming plaats welke niet meer ter beoordeling naar de gemeenteraden.

#### 6.1.6. DE RECHTMATIGHEID OVERZIEND

Het samenwerkingsverband in de Drechtsteden is op het gebied van rechtmatigheid in de loop der jaren steeds verder is vormgegeven. De gemeenschappelijke regeling is ondertussen een stevige basis voor het rechtmatig nemen van beslissingen. De vraag "Voldoet het besluitvormingsproces aan de wettelijke regels die gelden voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden?", kan dan ook positief beantwoord worden. In de gemeenschappelijke regeling zijn alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Drechttraad en het bestuur geregeld. Echter is geconstateerd dat er wel een aantal knelpunten zijn. Deze zijn onder te verdelen in

geconstateerde manco's in de regeling zelf en in risico's van de manier waarop met de regeling wordt omgegaan.

### ***Knelpunten in de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.<sup>4</sup>***

Het eerste knelpunt is een constatering en heeft betrekking op het democratisch gehalte van de Drechtstraad. Enerzijds gaat dit knelpunt in op de mogelijkheid om bepaalde fracties uit te sluiten, anderzijds gaat deze in op de mogelijkheid om vanuit de gemeente een stemaanwijzing te geven aan de Drechttraadsleden.

Het is de mogelijk dat een gemeenteraad niet iedere fractie deel laat nemen aan de besluitvorming in de Drechtstraad. Dat het waarschijnlijk nooit zal gebeuren, neemt niet weg dat dit formeel een probleem oplevert ten aanzien van de legitimiteit. Hypothetisch biedt de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden de mogelijkheid om enkel leden van de coalitie deel te laten nemen aan de het besluitvormingsproces in de Drechtsteden. Naar verluidt is dit knelpunt in enkele gemeenten opgelost door in de plaatselijke regelgeving op te nemen dat iedere fractie recht heeft op een zetel in de Drechtstraad. Het tweede onderdeel van het knelpunt gaat in op de mogelijkheid voor gemeenten om een stemaanwijzing mee te geven aan Drechttraadsleden. Deze mogelijkheid zou impliceren dat gemeenten het debat in de regio kunnen ondermijnen.

1



**De democratisch gehalte van de Drechtstraad wordt ondermijnd. Enerzijds vanwege de mogelijkheid om fracties uit te sluiten, anderzijds doordat Drechttraadsleden een stemaanwijzing kunnen krijgen.**

Het tweede knelpunt in het besluitvormingsproces is een constatering dat op basis van specifieke bepalingen in de GRD, de benoeming van een Drechttraadslid ontbonden kan worden indien deze het vertrouwen van de Raad niet meer bezit. Deze bepaling is politiek discutabel. Wanneer een eenmansfractie op politieke gronden een ander denkbeeld heeft dan de gemeenteraad, kan volgens de bepaling het vertrouwen van de raad opgezegd worden. Hiermee wordt getornd aan de democratische rechtmatigheid van het verlengd lokaal bestuur.

2



**Een zetel van Drechttraadslid kan op basis van een politiekstand punt ontbonden worden!**

<sup>4</sup> De afbeelding om de grote van het risico van de knelpunten te illustreren, zijn afkomstig van de Autoriteit Financiële Markten.

Het derde knelpunt is de constatering dat de stemverhouding één honderdste is van het aantal verkregen stemmen. De gemeenteraad en daarmee de fracties vertegenwoordigen echter niet enkel diegene waarvan zij een stem hebben verkregen, maar alle inwoners in de gemeente. Hypothetisch gezien zou een kleinere gemeente, met een opkomst van 100% bij de gemeenteraadsverkiezingen, in de Drechttraad een grotere stemverhouding kunnen hebben dan een grote gemeente, met een opkomst van maar 50%

3



**De stemverhouding in de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden is gebaseerd op het aantal stemmen en niet op het aantal inwoners!**

Het vierde knelpunt ten aanzien van de rechtmatigheid is verweven met de aanvaardbaarheid. Portefeuillehouders mogen rechtmatig zowel in de gemeente als in de gemeenschappelijke regeling dezelfde portefeuille waarnemen. Eventuele tegenstrijdigheden zijn niet te voorzien, maar kunnen een bestuurder wel in een politieke spagaat brengen. Bestuurders zijn verantwoording verschuldigd aan zowel de eigen gemeenteraad als aan de Drechttraad en kan in beide gevallen uit zijn functie ontheven worden.

4



**In de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden krijgen bestuurders te maken met een politieke spagaat!**

Het vijfde knelpunt gaat in op de wijze van standpuntbepaling. Volgens de Wgr vertegenwoordigen de leden de Drechttraad de gemeente, hiermee dienen ze de gemeentelijke standpunten uit te dragen. Door de regionale fractievorming ontstaat er echter een andere stroming waarin meningsvorming plaatsvindt. Een aangezien geconstateerd is dat vrijwel alle sprekers in de Drechttraad vanuit een regionale fractie een standpunt innemen, weegt deze stroming ondertussen zwaarder dan de rechtmatige vertegenwoordiging.

5



**Regionale fractievorming is tegenstrijdig met de formele basis van de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden!**

## 6.2. AANVAARDBAARHEID VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES?

De 'hoort het'-vraag gaat in op aanvaardbaarheid van het samenwerkingsverband. Het legt de nadruk op de mate waarin het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier tot stand is gekomen en of dit ook als aanvaardbaar wordt ervaren. De mate waarin het samenwerkingsverband aanvaardbaar wordt bevonden, hangt af van de personen die er een oordeel over hebben.

### 6.2.1. (DRECHT)RAADSLEDEN NAMENS DE BEVOLKING

Gezien de omvang van het aantal gegevens voor representatief onderzoek onder de bevolking, is in dit onderzoek er voor gekozen om bevolking niet direct te interviewen. Wel is aan de (Drecht)raadsleden gevraagd in welke mate de Drechtsteden 'leeft' onder de bevolking en of de bevolking het samenwerkingsverband aanvaardbaar zal vinden. Hiermee wordt in dit onderzoek een beeld gegeven vanuit een specifieke achterban, dit is dan ook niet als representatief te beschouwen. Desalniettemin geeft het een weergave van hoe dat raadsleden denken wat de bevolking van de Drechtsteden vindt.

Vrijwel alle (Drecht)raadsleden geven aan dat de Drechtsteden niet leeft bij individuele burgers. Wat volgens enkele van hen wel leeft onder de bevolking is het beleid ten aanzien van sociale zaken, als de bijstand. In de nieuwe regeling is niet alles vanaf het begin goed geregeld en daar hebben enkele burgers direct mee te maken. Zo hebben de regionale afspraken bijvoorbeeld invloed op huisaanpassingen voor gehandicapten. Deze zouden volgens een raadslid middels de nieuwe regeling buiten de gemeente moeten verhuizen omdat elders in de regio een geschikte woning beschikbaar zou zijn. Dit voorbeeld is inmiddels door een motie tegengegaan, echter zijn er andere incidenten die zich mogelijk voordoen.

Het is voor de bevolking van belang dat er niet al te veel verandert aan de wijze van contact. Als volgens de meeste raadsleden loketten op de gemeentehuizen blijven bestaan, zal er voor de burger niet veel veranderen. Zolang de uitkomst hetzelfde is, maakt het voor de burger niet veel uit of de aanvraag hier op het lokale gemeentehuis of in een kantoor van de Drechtsteden wordt behandeld.



### 6.2.2. DE PERCEPTIES VAN DE RAADSLEDEN

Uit de interviews en uit de enquête, is naar voren gekomen dat vrijwel alle raadsleden het samenwerken aanvaardbaar vinden. Enkel de manier waarop dit gebeurt staat ter discussie. Wanneer namelijk de onderdelen van aanvaardbaarheid worden geënquêteerd dan worden deze als negatief ervaren.

	positief	neutraal	negatief
Aanvaardbaarheid	82%	9%	0%
Betrokkenheid met de Drechtsteden	18%	18%	55%
Invloed op de besluitvorming	18%	18%	55%
Invloed op de agendavorming	0%	18%	73%

FIGUUR 11 OPVATTINGEN VAN DE RAADSLEDEN TEN AANZIEN VAN DE AANVAARDBAARHEID VAN DE SAMENWERKING

Ten aanzien van het proces komt uit de interviews verschillende onderdelen naar voren, die de aanvaardbaarheid ondermijnen. Er is als eerste veelal bij raadsleden een gebrek aan kennis over de stukken en de status van de Drechtsteden. De basis hiervan ligt volgens raadsleden bij de betrokkenheid van de raden in het besluitvormingsproces. Tevens spreken de raadsleden hun zorg uit over de verantwoordelijkheid de verantwoording van de Drechtsteden, hetgeen voortkomt uit het gebrek aan inzicht in het besluitvormingsproces in de Drechtsteden. Als derde geven raadsleden aan dat de lokale politiek wordt uitgehold. Volgens respondenten hebben de gemeenten weinig invloed op de agenda van de Drechtsteden. Mede omdat er geen duidelijkheid is over de toekomst van de Drechtsteden, hebben vele raadsleden moeite met de gang van zaken.

Onbegrip en gebrek aan kennis leiden er toe dat enkele raadsleden het regionale belang niet inzien. Binnen sommige gemeenten zijn er een of twee raadsleden principieel tegen de Drechtsteden. Deze zijn echter verreweg in de minderheid. Er zijn er ook partijen die tegenstemmen doordat raadsleden niet goed op de hoogte zijn van de inhoud. Volgens een raadslid van een kleine partij is er voor een één- of tweemansfractie onvoldoende tijd om alle stukken van de Drechtsteden intensief te bestuderen. Veelal worden stukken binnen deze kleine fractie als een gewone aanvraag beschouwd en behandeld. De Drechtraadvertegenwoordiger komt meestal niet toe aan de stukken en gaat daarom ook vaak niet naar de Drechtsteden. Er moet opgemerkt worden dat er ook eenmansfracties zijn die dit probleem niet onderschrijven. 'Zolang je als Drechtraadslid maar naar de informatiebijeenkomsten komt en het proces continu blijft volgen dan is het allemaal wel te behappen.'

Een van de problemen in de Drechtsteden is volgens de raadsleden de agendavorming. Er is namelijk niet een coalitie die vooraf aan een bestuursperiode de agenda bepaalt. Alle raadsleden geven aan niet te weten hoe de agenda van de Drechtsteden tot stand komt. Waar de raadsleden niet naar verwijzen, is dat bij het aantreden van de nieuwe Drechtraad in 2006, er een opdracht is gegeven aan het bestuur om een agenda uit te werken. Dit voorstel 'Eén en één is drie' is de tweede vergadering vastgesteld.



bron: www.foksuk.nl

(Tekening met aangepaste tekst)

Geen van de raadsleden geeft aan tegen samenwerking tussen gemeenten te zijn. Het moet echter wel een meerwaarde opleveren voor alle partijen. En dat is volgens enkele raadsleden niet altijd het geval. De meeste raadsleden hebben het idee dat er steeds meer bevoegdheden naar de Drechtsteden gaan. En aangezien de controle op de Drechtsteden volgens enkele raadsleden slecht of in ieder geval minimaal is ingericht, is deze ontwikkeling volgens hen zorgelijk. Enkele raadsleden vragen zich eveneens af welk motief ten grondslag ligt aan de samenwerking. Velen verwijzen naar de dreiging vanuit de provincie om de gemeenten samen te voegen.

### 6.2.3. DE PERCEPTIES VAN DE DRECHTRAADSLEDEN

Drechtraadsleden zijn positiever ten aanzien van de ontwikkelingen in de Drechtsteden; dit komt naar eigen zeggen doordat ze dichterbij het vuur zitten. Op het gebied van de aanvaardbaarheid komen echter ongeveer de delfde manco's naar voren, ze worden wel in een ander perspectief gezet.

Het gebrek aan kennis van raadsleden ten aanzien van de Drechtraadstukken levert een probleem. Vele raadsleden van grotere partijen mengen zich niet in een discussie wanneer het niet hun portefeuille betreft. Ze stemmen mee met de portefeuillehouder, dit is echter ook gebruikelijk wanneer er gemeentelijke stukken worden behandeld. Binnen een fractie waar de portefeuille van de Drechtsteden is losgekoppeld van

de zaken die door gemeenschappelijke instanties worden uitgevoerd, vinden er wel discussie plaats over de inhoud van de afzonderlijke taken.

	positief	neutraal	negatief
Aanvaardbaarheid	83%	0%	17%
Betrokkenheid met de Drechtsteden	33%	33%	33%
Invloed op de besluitvorming	33%	50%	17%
Invloed op de agendavorming	8%	42%	50%

FIGUUR 12 OPVATTINGEN VAN DE DRECHTRAADSLEDEN TEN AANZIEN VAN DE AANVAARDBAARHEID VAN DE SAMENWERKING

Vrijwel alle Drechttraadsleden onderkennen dat de afstand tussen de Drechttraad en de gemeenteraad te groot is geworden. Deze afstand levert volgens de Drechttraadsleden echter maar in enkele gevallen problemen op. Aangezien de verantwoording op vele onderdelen niet structureel is vormgegeven, is het in vele gevallen voor de Drechttraadsleden moeizaam om de uitvoering te controleren. Het gebrek aan controle op de uitvoering zit volgens een raadslid gedeeltelijk in de aard van de politiek. De politiek houdt zich meer bezig met de 'wat-vraag' en minder met de 'hoe-vraag'.

Het gebrek van betrokkenheid komt eveneens naar voren bij de Drechttraadsvergaderingen. Op de publieke tribune en bij de informatiebijeenkomsten zijn over het algemeen vrijwel geen raadsleden aanwezig. Geconstateerd is dat bij de vergadering van 18 juni 2008 maar 15 mensen gebruik maakte van de mogelijkheid om de vergadering op de publieke tribune bij te wonen en dat van deze 15 mensen er 5 ambtenaar in een van de gemeenten of van de Drechtsteden waren. En dit was volgens een raadslid eerder gewoonte dan uitzondering.

De oorzaak van de afstand tussen de raadsleden en de Drechttraad wordt op verschillende manieren beargumenteerd. De meeste Drechttraadsleden geven aan de oorzaak waarschijnlijk ligt in het tempo dat de Drechtsteden tijdens alle veranderingen aanhoudt. Je kunt het volgens een Drechttraadslid vergelijken met een hardloopwedstrijd. De ambtenaren van de Drechtsteden liggen verreweg aan kop deze worden met enige afstand gevolgd door de bestuurders. De Drechttraadsleden lopen achter de bestuurders aan en proberen deze bij te houden, dit heeft enkel als gevolg dat ze af en toe vergeten om te kijken.

Als derde probleem ten aanzien van de aanvaardbaarheid wordt de agendavorming door de Drechttraadsleden aangegeven. Niemand geeft aan te weten hoe de agenda nu tot stand komt. Vrijwel alle Drechttraadsleden hebben het vermoeden dat de agenda wordt gevormd door de bestuurders en de ambtelijke top van de Drechtsteden.

Wat eveneens opmerkelijk is dat geen van de Drechttraadsleden weet waar de reis van de Drechtsteden naar toe gaat, ook niet leden die al vanaf het begin bij de Drechttraad betrokken zijn. Volgens de

meeste is het een spannende reis waarbij de komende twee à drie jaar inzichtelijk zijn, maar waar de reis zal eindigen weet niemand. Ten aanzien van de toekomstige invulling van het takenpakket dat de Drechtsteden uitvoert vinden alle (Drecht)raadsleden het op dit moment wel even genoeg, je moet volgens een Drechttraadslid de huidige instrumenten de kans geven om te slagen. Wanneer de veranderingen in dit tempo worden doorgezet, zal het leiden tot extra weerstand.

#### *6.2.4. DE OPVATTINGEN VAN DE AMBTENAREN*

In tegenstelling tot de (Drecht)raadsleden komen er vanuit de ambtelijke organisatie positieve geluiden. Ambtenaren zijn van mening dat de besluitvorming in de Drechtsteden zo objectief en eerlijk mogelijk is geregeld. Het duale stelsel werkt volgens respondenten in de praktijk prima en komt tegemoet aan de politieke wens van de betrokken raden en colleges. Er is volgens respondenten in de praktijk geen onduidelijkheid over de taakverdeling en de bevoegdheden van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.

De meeste respondenten vinden dat de gemeenschappelijke regeling een goede basis biedt voor de komende jaren. De contacten tussen de gemeenten onderling zijn veel intensiever zijn geworden waardoor er eveneens sprake is van een steeds intensievere samenwerking tussen de ambtenaren van deelnemende gemeenten onderling. Zo zijn op enkele vakgebieden zaken met elkaar verbonden, wordt dubbel werk vermeden en wordt er beter gebruik gemaakt van aanwezige deskundigheid. Een voorbeeld hiervan is het juridisch Drechtstedenoverleg. Nieuwe juridische vraagstukken worden daar besproken en er worden afspraken gemaakt over wie een bepaald onderwerp op zich neemt, waarbij het resultaat voor alle deelnemers beschikbaar is.

#### *6.2.5. DE AANVAARDBAARHEID OVERZIEND*

De noodzaak tot samenwerking wordt door alle betrokkenen onderschreven, echter de manier waarop dit gebeurt, geeft aanleiding om de aanvaardbaarheid van het samenwerkingsverband ter discussie te stellen. De tweede deelvraag; *“Is het besluitvormingsproces op een aanvaardbare manier ingericht?”*, is dan ook niet zondermeer als positief te beantwoorden. Er zijn voornamelijk knelpunten boven water gekomen met betrekking tot het gebrek aan kennis over de inhoud, het proces en verantwoordelijkheid. De punten hebben eveneens een relatie met de transparantie van het proces, maar zijn zo elementair dat ze voornamelijk een relatie hebben tot de institutionele basis van de besluitvorming

### ***Knelpunten op het gebied van aanvaardbaarheid***

De raadsleden vertegenwoordigen de bevolking en om een 'goede' afweging te kunnen maken, dienen de raadsleden op de hoogte te zijn van de inhoudelijke argumenten en mogelijke uitwerking van een voorgenomen besluit. Wanneer (Drecht)raadsleden niet of onvoldoende op de hoogte zijn van het proces, dan kunnen ze hun taak niet op een goede manier invullen. Het eerste knelpunt met betrekking tot de aanvaardbaarheid is dan ook een belangrijke waarneming ten aanzien van de democratische controle op het openbaar bestuur.

6



**Raadsleden zijn ten aanzien van de besluiten die in de Drechtraad genomen worden, onvoldoende op de hoogte van de inhoudelijke argumenten om een goede afweging te maken!**

Een tweede knelpunt is de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de besluitvorming in de Drechtsteden. Dit blijkt niet enkel uit de percepties van de (Drecht)raadsleden (zie figuur 10 en 11), maar ook uit andere constatering. Een eerste voorbeeld hiervan is een fractie die niet deelneemt in de Drechtraad, dit omdat de fractie ervan uitgaat dat alle formele besluitvorming eveneens in de gemeenteraad wordt besproken. Maar eveneens is geconstateerd dat raadsleden minimaal gebruik maken van de informatiebijeenkomsten en/of zitting hebben op de publieke tribune.

7



**De gemeenteraadsleden en daarmee de gemeenteraden zijn onvoldoende betrokken bij de Drechtsteden!**

Een derde knelpunt is de perceptie van de raadsleden ten aanzien van de invloed op de besluitvorming en de agendavorming in de Drechtsteden. Deze staat in relatie tot de eerder genoemde knelpunten, maar is dermate van belang, dat het als een opzichzelfstaand knelpunt is. Wanneer raadsleden geen inzicht hebben in de toekomstige ontwikkelingen van de Drechtsteden en niet weten welke processen daaraan voorafgaan, dan kan de besluitvorming niet als aanvaardbaar worden beschouwd.

8



**De gemeenteraadsleden en daarmee de gemeenteraden zijn onvoldoende op de hoogte van de processen en de ontwikkelingen in de Drechtsteden!**



## 7. DE THROUGHPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN

De ‘Drechtsteden’ heeft volgens de ‘Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden’ (2008) tot doel draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van de regio en vervult ten behoeve hiervan taken, die in de gemeenschappelijk regeling Drechtsteden zijn opgenomen. Een van de mogelijkheden om het doel verder vorm te geven, is het vergroten en verdichten van het beleidsveld waarop de deelnemende gemeenten gezamenlijk acteren. Het eventueel uitbreiden en verdichten van de mogelijkheden gebeurt op basis van besluiten. Deze besluiten dienen door de deelnemende gemeenten en in de Drechtraad te worden bekrachtigd.

De kwaliteit van deze beleidsstukken en de helderheid van het proces zijn van belang om tot een legitieme besluitvorming te komen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de throughput van het besluitvormingsproces. Hieronder vallen onder andere de beleidsstukken en route die deze stukken moeten afleggen om uiteindelijk tot implementatie te komen en de transparantie van deze route.

### **Leeswijzer**

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de transparantie van het besluitvormingsproces. Hierbij wordt ingegaan op transparantie van de verschillende fases. De centrale deelvraag ten aanzien van de transparantie gaat enerzijds in op de mate waarin procedureel is gewaarborgd dat het beleidsvormingsproces op een transparante manier is vormgegeven. Anderzijds wordt ingegaan mate de (Drecht)raadsleden het besluitvormingsproces helder en transparant ervaren.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de compleetheid van de beleidsstukken, die ter behandeling aan de (Drecht)raadsleden zijn aangeboden. Aspecten als inhoud, leesbaarheid, betrouwbaarheid en vermeende compleetheid komen aan bod. De centrale deelvraag ten aanzien van de compleetheid wordt enerzijds beantwoord vanuit het perspectief van de besluitnemer, anderzijds wordt deze beantwoord vanuit mogelijkheid voor belanghebbenden om in het proces te interveniëren.

## 7.1. DE TRANSPARANTHEID VAN HET PROCES

De centrale deelvraag ten aanzien van deze transparantie luidt: *“Is het besluitvormingsproces transparant en wordt dit ook als zodanig ervaren?”*. Deze deelvraag gaat enerzijds in op de mate waarop het proces op een transparante manier is vormgegeven. Anderzijds wordt ingegaan op de gevoelens van de (Drecht)raadsleden ten aanzien van de transparantie van het besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces wordt beschreven aan de hand van de verschillende fasen waarin de besluitvorming plaatsvindt. Dit zijn de agendavorming, de formele besluitvorming en de verantwoording.

Eind 2004 hebben de Drechtsteden het besluitvormingsproces in een memo vastgelegd. In deze memo wordt het besluitvormingsproces in vier onderdelen uitgesplitst, namelijk: agendavorming, voorbereiding, meningsvorming en besluitvorming. Deze vier onderdelen zijn uiteengezet in tien -eigenlijk 11- stappen.

### 7.1.1. HET FORMELE BESLUITVORMINGSPROCES BINNEN DE DRECHTSTEDEN<sup>5</sup>

Agendavorming is onder te verdelen in de formele agendavorming en de gevoelens ten aanzien van de agendavorming. De formele agendavorming heeft betrekking op de procedurele aspecten, waarbij in gegaan wordt op het proces van agendavorming binnen de Drechtsteden en de vier -eigenlijk 5- stappen. De gevoelens ten aanzien van de agendavorming zijn weergaven van de percepties van betrokkenen.

#### **Agendavorming**

Volgens de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is de Drechttraad belast met de kaderstelling van het beleid. “De Drechttraad besluit zelf over zijn agenda” (Drechttraadmanifest, 2004). Op 5 april 2006 is er in de installatievergadering van de Drechttraad door de raadsleden de opdracht gegeven om een kaderstellende notitie op te stellen. De kaderstellende nota ‘een plus een is drie’ is op 24 mei 2006 door de raad vastgesteld en meegegeven aan het bestuur om deze uit te werken in een meerjarenprogramma voor 2006-2010. De nota ‘een plus een is drie’ is daarmee de basis voor de verdere agenda in de Drechtsteden. Met de totstandkoming van de kaderstellende nota zijn de stappen 0,1 en 2 van het besluitvormingsproces doorlopen.

De derde stap van het besluitvormingsproces is het verzenden van een startnoties of procesontwerp aan de Drechttraadsleden en cc. aan de gemeenteraden. Dit heeft als doel om scherp te krijgen of de Drechttraadsleden een mandaat hebben van de fractie ofwel van de raad.

---

<sup>5</sup> In deze paragraaf is voornamelijk gebruik gemaakt van de informatie uit de memo “BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN”



### **Agendering**

Stap 0: Het vast stellen van een termijnagenda

Stap 1: Agendering van de onderwerpen van de termijn agenda

Stap 2: Het Drechtstedenbestuur legt een startnotitie of procesontwerp voor over het onderwerp.

Variant 2.a.: De Drechttraad spreekt opiniërend op eigen initiatief een nog niet voorzien onderwerp op de vergaderagenda en doet het verzoek om een startnotitie voor te bereiden.

Stap 3: De startnotitie of het procesontwerp naar alle Drechttraadsleden en cc. aan de gemeenteraden gestuurd.

Stap 4: De Drechttraad bespreekt het voorstel en besluit of het leidt tot een “go” of een “no go”

#### **BRON: BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN**

Naast deze basisagenda, die door het bestuur wordt uitgewerkt, wordt de fysieke agenda iedere voorafgaande vergadering van de Drechttraad vastgesteld. Hierbij kunnen onderwerpen besproken worden zoals onder andere: voorstellen van het Drechtstedenbestuur, rapportages over de voortgang van regionale projecten, voorstellen van leden van de Drechttraad of van gemeenteraden in de regio. De leden van de Drechttraad krijgen de mogelijkheid extra onderwerpen toe te voegen aan de agenda.

### **Vorbereiding**

Het Drechtstedenbestuur is volgens de gemeenschappelijke regeling belast met het dagelijks bestuur en is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering. Daarmee dient het Drechtstedenbestuur zorg te dragen voor de ambtelijk/bestuurlijke voorbereiding van de onderwerpen die in de kaderstelling zijn vastgesteld en waarvan de startnotitie of het procesontwerp door de Drechttraad zijn geaccordeerd. Deze voorbereiding is gericht op het, via hun vertegenwoordigers in de bestuurlijke commissies, betrekken van de colleges van B&W bij het ontwerpen van een inhoudelijk plan/project/voorstel. Uiterlijk 10 weken voor de Drechttraadconferentie waarin het onderwerp gepland staat, ontvangen de Drechttraad en gemeenteraden van het Drechtstedenbestuur een voorstel

### **Vorbereiding**

Stap 5: Het Drechtstedenbestuur draagt zorg voor de ambtelijk/bestuurlijke voorbereiding

Stap 6: Uiterlijk 10 weken voor de Drechttraadconferentie ontvangen de Drechttraad en gemeenteraden van het Drechtstedenbestuur een voorstel

#### **BRON: BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN**

## ***Meningsvorming***

De meningsvorming vindt plaats binnen de afzonderlijke gemeenten. Iedere gemeente is verantwoordelijk voor het lokaal invullen van de fase van meningsvorming. Dit proces van meningsvorming wordt ondersteund door de griffier, waarbij door bureau Drechtsteden ambtelijke bijstand kan worden verleend. In het meest traditionele model van een meningsvormingsproces vraagt de raad het college een reactie te geven op het voorstel van het Drechtstedenbestuur, waarna dat al dan niet via een vakcommissie ter discussie en standpuntbepaling wordt voorgelegd aan de raad. Echter is het aan de afzonderlijke gemeente invulling te geven aan deze meningsvorming en is men vrij een andere methode toe te passen.

Na de meningsvorming in de gemeenten dient voorafgaand aan de geplande Drechtraadvergadering, in de raad een besluit geformuleerd te worden. Hierbij adviseert de memo “BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN” een standpunt in te nemen waarin enige bewegingsruimte zit, dit omdat de Drechtraad alleen zinvol kan functioneren als het beoogd resultaat van de fase van meningsvorming ruimte geeft voor in het debat in de Drechtraad.

### **Meningsvorming**

Stap 7: Per gemeente wordt – lokaal - invulling gegeven aan de fase van meningsvorming.

Stap 8: In iedere gemeente wordt voorafgaand aan de geplande Drechtraadvergadering een debat gevoerd, met een als standpunt geformuleerd besluit van de raad als resultaat.

**BRON: BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN**

## ***Besluitvorming***

In de eerste fase van het besluitvormingsproces is een vastgesteld waarover de besluitvorming dient plaats te vinden. Tijdens de besluitvorming krijgen vertegenwoordigers van iedere gemeente gelegenheid om het standpunt van de eigen raad te verwoorden, aangevuld met eventuele tegenstellingen en/of discussiepunten. Dit kan door 1 Drechtraadlid als woordvoerder namens zijn gemeente of door de Drechtraadsleden die de tegenstellingen binnen die gemeente vertegenwoordigen.

In het debat in de Drechtraad komen de verschillen in standpunten tussen gemeenten, tussen politieke stromingen en/of binnen politieke stromingen aan bod en kunnen moties en amendementen worden ingediend en in stemming gebracht. De uitkomst is een beslissing die bij voorkeur unaniem is maar op zijn minst het gevoel bij alle betrokkenen oplevert dat alles wat gezegd moest worden, gezegd is en alle gemeenten en verschillen in politieke opvattingen over het onderwerp voldoende aan bod zijn geweest.

De laatste stap in het besluitvormingsproces heeft een sterk procedureel en formeel karakter. Het resultaat is namelijk dat zeven gemeenten tot exact hetzelfde besluit komen als de Drechttraad en het daarmee formaliseren en in juridische termen ‘afdwingbaar’ maken. Hiermee leidt een besluit van de Drechttraad, waarin alle lokale fracties vertegenwoordigd zijn en hun bijdrage aan het democratisch besluitvormingsproces hebben kunnen leveren, in alle gemeenteraden tot niet-geamendeerde bekrachtiging van het besluit.

### Besluitvorming

Stap 9: Op een vastgestelde vergaderdatum van de Drechttraad komen de verschillen in standpunten tussen gemeenten, tussen politieke stromingen en/of binnen politieke stromingen aan bod en kunnen, moties en amendementen worden ingediend. Tevens wordt het onderwerp in stemming gebracht en wordt gestemd over het voorstel zoals het na afronding van de beraadslaging voorligt.

Stap 10: Het resultaat van deze stap is dat zeven gemeenten tot exact hetzelfde besluit komen als de Drechttraad en het daarmee formaliseren en in juridische termen ‘afdwingbaar’ maken.

#### BRON: BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN

#### 7.1.2. GEVOELENS TEN AANZIEN VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES IN DE DRECHTSTEDEN

Ongemerkt moet worden dat (Drecht)raadsleden over het algemeen niet kunnen vertellen hoe besluitvormingsproces in de Drechtsteden formeel is vastgelegd. Geen van de respondenten heeft verwezen naar de 10 stappen van de besluitvormingscyclus. Vele respondenten geven aan dat niet inzichtelijk is in welke fase een bepaald onderwerp zich in het zich proces begeeft en welke verantwoordelijkheden de raadsleden hebben ten aanzien van een bepaald onderwerp.

Wanneer met de (Drecht)raadsleden het proces en de transparantie wordt besproken geeft het merendeel aan dat ze onvoldoende inzicht hebben in de agenda, het proces en de status van bepaalde onderwerpen. De enquête onder de raadsleden onderschrijft de gegevens uit de interviews. Eveneens is opmerkelijk dat vele raadsleden het proces als diffuus ervaren.

	voldoende	neutraal	onvoldoende
Transparantie van het besluitvormingsproces	17%	35%	43%
Inzicht in de fase van besluitvorming	22%	26%	48%
Inzicht in de toekomstige ontwikkeling	48%	17%	30%

FIGUUR 13 PERCEPTIES VAN DE (DRECHT)RAADSLEDEN TEN AANZIEN VAN DE TRANSPARANTIE

## Agendavorming

Over het algemeen is het proces van agendavorming over de korte termijn inzichtelijk. Het bespreken van de voorlopige agenda in de voorafgaande vergadering, wordt door de Drechttraadsleden als positief ervaren. De mogelijkheid om invloed te hebben op de korte termijn agenda is daarmee gewaarborgd. Het is echter onduidelijk wie bepaald wat er op de agenda terechtkomt. Enkele (Drecht)raadsleden geven aan dat er is aan het begin wel een 'A4tje langs gekomen'<sup>6</sup> met daarop wat speerpunten, maar wie deze heeft opgesteld weet men niet.

Ten aanzien van de agenda heerst het gevoel dat de voorzitter van de Drechtraad en de ambtenaren de agenda bepalen. Volgens enkele raadsleden zou in een dual stelsel, door de raad bepaald moeten welke richting de Drechtsteden opgaat. Op dit vlak is het duale stelsel niet of nauwelijks van toepassing. Volgens enkele raadsleden moeten er binnen de gemeenteraad vooraf vastgesteld te worden welke onderdelen lokaal en regionaal uitgevoerd kunnen worden. Nu wordt er veelal achteraf op een voorstel geanticipeerd.



Zoals eerder aangegeven, weet geen van de Drechttraadsleden wat de agenda van de toekomst is. Kaderstellende discussie over welke onderwerpen de Drechtraad zou moeten uitvoeren worden in ieder geval niet of nauwelijks gevoerd. Deze onzekerheid over de toekomst van de Drechtsteden leidt bij vele raadsleden tot een negatieve houding ten opzichte van het proces.

<sup>6</sup> Dit A4-tje betreft het kaderstellende document één plus één is drie

Een enkele keer het voor komt dat een afzonderlijke partijen een stuk ter behandeling naar de raad stuurt, maar op vrijwel alle agendapunten heeft het bestuur de regie en worden er voorstellen vanuit het bestuur behandeld. De Drechtstraadsleden geven aan dat de Drechtraad zich laat leiden door de 'politieke agenda' van het bestuur, dit terwijl, volgens enkele, het bestuur de agenda van de Drechtraad zou moeten uitvoeren.

### ***Voorbereiding***

Ten aanzien van de voorbereiding zijn de (Drecht)raadsleden over het algemeen positief. Zoals eerder aangegeven zijn de stukken wel eens te compleet en of technocratisch, maar bevatten ze wel voldoende gegevens om een goede afweging te maken. Eveneens wordt aangegeven dat een van de nadelen van de voorbereiding is, "dat de stukken komen wanneer de ambtenaren ze klaar hebben". Een goede doorkijk naar de te behandelen stukken in de toekomst ontbreekt.

### ***Meningsvorming***

In het kader van verlengd lokaal bestuur is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de standpuntbepaling ten aanzien van de onderwerpen die in de Drechtraad besproken worden. Deze gemeentelijke standpuntbepaling komt echter steeds minder voor. Er kan namelijk vanuit de fractie een eigen, vanuit de gemeente of vanuit de regionale politiek een standpunt ingenomen worden. Enkele regionale fracties ondermijnen, volgens de lokale partijen, het bepalen van gemeentelijk standpunt, dit doordat de fracties in het gemeentelijke debat telkens verwijzen naar het feit dat ze eerst regionaal de onderwerpen willen bespreken.

Eveneens heerst onder raadsleden het gevoel dat de gemeenteraad te lang buitenspel worden gelaten en dat de gehele raad uiteindelijk met de rug tegen de muur staat als er een besluit genomen moet worden. Er ontstaat een soort 'uitholling van de lokale politiek'. Regionaal en landelijk georiënteerde partijen vinden daarentegen dat juist door de regionale fractievorming het algemene belang beter tot zijn recht komt.

### ***Besluitvorming***

Zowel in notie "BESLUITVORMINGSCYCLUS DRECHTRAAD: 10 STAPPEN", als in de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden wordt gesproken over gemeentelijke standpunten. Regionale fractievorming wordt in geen van de documenten belicht. De mogelijkheid voor fracties om tijdens de meningsvorming vanuit verschillende oogpunten een standpunt in te nemen, leidt tijdens het besluitvormingsproces tot een diffuse situatie in de Drechtraad.

Een woordvoerder kan namelijk meerdere standpunten vertegenwoordigen, zo dan een fractie het gemeentelijke, regionale en eigen standpunt aan het voetlicht brengt. Mede daardoor wordt het proces van de Drechtsteden door een van de raadsleden "een soort circus" genoemd, waarbij de besluiten in de Drechtsteden als een samenhangsvertoning dienen. Niet alle raadsleden hebben echter dit gevoel. Het zijn veelal de lokale partijen die worstelen met regionale belangen, verantwoordelijkheden en taken.

### 7.1.3. GEVOELENS TEN AANZIEN VAN HET COMMUNICATIEPROCES

Naast de transparantie van het besluitvormingsproces geven vele raadsleden aan ook moeite te hebben met de transparantie van de communicatie. Dit komt mede door de verschillende communicatiemomenten. Allereerst zijn er de officiële documenten, als tweede de algemene informatieavonden en als derde de informatiebijeenkomsten voorafgaand de Drechttraadsvergadering.

De informatieavonden worden ervaren als zeer nuttig, maar veelal wordt er tevens voor de Drechttraadsvergadering nog een informatiebijeenkomst belegd. Deze informatiebijeenkomsten zijn echter in de middag en niet iedereen kan dan aanwezig zijn. In deze bijeenkomsten worden de agendapunten, die tijdens die avond behandeld gaan worden, technisch besproken. Degenen die daar niet bij kunnen zijn, in verband met werk en andere verplichtingen, missen informatie en hebben ook geen gelegenheid meer om overleg met anderen te plegen om eventueel n.a.v. de gehoorde toelichting standpunten bij te stellen of te nuanceren.

### 7.1.4. DE TRANSPARANTIE OVERZIEND

Opgemerkt moet worden dat de formele procedure van het besluitvormingsproces helder en kort is weergegeven in een tienstappenplan. Eveneens communiceert het Drechtstedenbestuur op velerlei manieren over het proces en de inhoud. Hierbij gaat het niet enkel over de communicatie over de fase waarin een bepaald onderwerp zich in het proces bevindt, maar ook de wijze waarop het proces plaatsvindt.

De transparantie van het proces wordt echter niet als zodanig ervaren. Zodoende is op de vraag *“Is het besluitvormingsproces transparant en wordt dit ook als zodanig ervaren?”* niet een eenduidig antwoord te geven. Formeel is het besluitvormingsproces transparant, maar de ervaring van respondenten is dat het niet duidelijk is in weke fase de besluitvorming zich bevindt. De knelpunten ten aanzien van de transparantie gaan daarmee ook voornamelijk in op de percepties van actoren.

#### **Knelpunten met betrekking tot de transparantie van de stukken**

Ondanks dat te constateren is, dat er over het algemeen goed en voldoende wordt gecommuniceerd, landt het niet bij de (Drecht)raadsleden die een besluit dienen te nemen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat er te weinig aansluiting is tussen het bestuur en de leden. Het negende knelpunt gaat daarmee voornamelijk in op de verantwoordelijkheid van het bestuur om zodanig te communiceren dat het door de leden begrepen wordt.

Een tiende knelpunt gaat enerzijds in op de transparantie van het proces anderzijds op de aanvaardbaarheid. Het betreft de wijze waarop de meningsvorming plaats vindt. Ondanks de regionale fractievorming vertegenwoordigen de leden formeel de eigen gemeente (verlengd lokaal bestuur). De regionale fractievorming maakt het meningsvormingsproces diffuus en het is dan ook zorgelijk dat juist het debat in de gemeenteraden worden gefrustreerd door deze regionale fractievorming. Het is als zeer ernstig aan te merken dat een extern proces de formele grondslag van de regeling ondermijnt.

10



**Regionale fractievorming frustreert de meningsvorming in de gemeente!**

Een elfde knelpunt betreft de kennis van (Drecht)raadsleden van de formele procedures. Wanneer raadsleden niet op de hoogte zijn van de processen en procedures, dan heeft men in onvoldoende mate aansluiting op de besluitvorming.

11



**(Drecht)Raadsleden zijn onvoldoende op de hoogte van de besluitvormingsprocedures!**

Een twaalfde knelpunt heeft betrekking op het communicatieproces. Ondanks dat het proces helder is, zijn er onderdelen moeilijk toegankelijk voor raadsleden. Aangezien niet iedereen de middag voor een vergadering aanwezig kan zijn, is het niet altijd mogelijk kennis te hebben genomen van alle inzichten.

12



**Bij het geven van informatiebijeenkomsten wordt niet altijd rekening gehouden met andere verplichtingen van de raadsleden!**

## 7.2. DE COMPLEETHEID VAN DE STUKKEN

De compleetheid van de te behandelen stukken onderzocht aan de hand van de deelvraag: *“Zijn alle redelijke argumenten ten aanzien van een probleem bij de beleidsdefiniëring en beleidsvorming aangereikt en aan bod gekomen?”* De deelvraag is tweeledig. Enerzijds moet gewaarborgd zijn dat alle belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om voor hun relevante standpunten te ventileren. Anderzijds gaat deze vraag in op de mate waarin raadsleden de informatie als volledig, leesbaar en betrouwbaar ervaren.

### 7.2.1. INVLOED OP DE BELEIDSSTUKKEN DOOR BELANGHEBBENDEN

In het algemeen kan opgemerkt worden dat de ‘Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden’ (GRD) gebaseerd is op verlengd lokaal bestuur. Dit wil zeggen dat grondslag van de besluitvorming plaatsvindt in de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Alle mogelijkheden die belanghebbenden hebben in de Gemeentewet en in de Algemene wet bestuursrecht zijn zodoende van toepassing op de besluitvorming in de Drechtsteden.

In de Algemene wet bestuursrecht staat beschreven dat, alvorens een bestuursorgaan kan besluiten over enige wettelijke voorschriften, alle belanghebbenden daarover vooraf in kennis moeten worden gesteld. De Gemeentewet geeft aan dat deze bekendmaking dient te geschieden door middel van een gemeenteblad. Bij het ontbreken daarvan kan dit door opneming in een ander door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave, zoals een gratis huis-aan-huiskrant. Belanghebbenden kunnen ter behartiging van hun belangen de informatie met betrekking tot de besluitvorming inzien, deze dient volgens de Gemeentewet kosteloos ter inzage te worden gelegd op de gemeentesecretarie. Aangezien er sprake is van verlengd lokaal bestuur, dienen de besluiten in de Drechtsteden eveneens bekend gemaakt te worden in het gemeenteblad.

Bij de voorbereiding van een besluit dient het bestuursorgaan de nodige kennis over de relevante feiten af te wegen. Mochten belanghebbenden van mening zijn dat er relevante feiten ontbreken, dan kunnen dit schriftelijk en mondeling aan de orde worden gesteld. Eveneens hebben belanghebbenden de mogelijkheid om kort voor de besluitvorming inbreng te hebben in zowel de gemeenteraad als Drechttraad. De vergaderingen van de raden zijn openbaar en voor belanghebbenden is het mogelijk ten aanzien van een agendapunt hun zienswijze mondeling toe te lichten. Mocht het besluit door de Drechttraad genomen zijn, dan hebben belanghebbenden tevens de mogelijkheid om nadien bezwaar te maken.

De procedure ten aanzien van de inspraak van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden is vastgelegd in de ‘Inspraakverordening Drechtsteden’. Deze verordening is vrij toegankelijk voor iedereen middels het internet direct beschikbaar. Opgemerkt moet worden dat het volgens geïnterviewde (Drecht)raadsleden niet of nauwelijks voorkomt dat belanghebbenden hier gebruik van maken. Dit kan enerzijds een indicatie zijn ten aanzien van de compleetheid van de stukken, anderzijds komt dit doordat burgers volgens de raadsleden geen interesse hebben voor hetgeen in de politiek gebeurt.



### 7.2.2. HOE COMPLEET ZIJN DE STUKKEN?

Vanuit de enquête is aan te merken dat de meeste (Drecht)raadsleden de stukken als compleet of overcompleet ervaren; wel moet opgemerkt worden dat de manier waarop gecommuniceerd wordt minder positief benaderd wordt. De manier waarop gecommuniceerd wordt, gaat eveneens in op de transparantie van het proces en daarmee is dit reeds besproken in de vorige paragraaf.

	overcompleet	Compleet	niet compleet
compleetheid	35%	48%	9%

FIGUUR 14 PERCEPTIES VAN DE (DRECHT)RAADSLEDEN TEN AANZIEN VAN DE COMPLEETHEID VAN DE DOCUMENTEN

	positief	neutraal	negatief
Manier van communiceren	52%	22%	22%
Kwaliteit van de stukken	26%	52%	17%

FIGUUR 15 PERCEPTIES VAN DE (DRECHT)RAADSLEDEN TEN AANZIEN VAN DE COMPLEETHEID VAN DE DOCUMENTEN

#### **Duidelijk en leesbaar**

In het Drechttraadmanifest (2004) staat omschreven dat de informatievoorziening aan de leden van de Drechttraad helder en bondig dient te gebeuren. De leden van de Drechttraad hebben volgens het manifest geen behoefte aan pakken papier en worden liever op hoofdlijnen geïnformeerd. De stukken zijn volgens de meeste (Drecht)raadsleden daarentegen over het algemeen academisch van aard en niet eenvoudig. Volgens een raadslid komt dit mede doordat er veel vakjargon gebruikt wordt en omdat ze technocratische van aard zijn. Een ander raadslid verwoordt het als volgt. 'Als ik niet thuis ben in de materie, dan moet ik het minimaal twee keer lezen'. Deze laatste opmerking is wellicht eerder typerend voor de persoon dan voor de beleidsstukken. In tegenstelling tot de raadsleden geven de Drechttraadsleden aan dat over het algemeen de stukken goed leesbaar zijn. Er moet echter wel de tijd voor genomen worden.

Vrijwel alle respondenten geven aan behoefte te hebben aan een leesbare samenvatting, die in het kort de essentie van het rapport en de rol van de afzonderlijke gemeenten naar voren brengt. Dit zou in de vorm van de oplegnotitie kunnen zijn, zoals die nu ook vertrekt wordt. Deze oplegnotitie is -volgens respondenten- momenteel niet in elke gemeente hetzelfde en niet altijd bruikbaar. Mede doordat de meeste oplegnotities niet goed zijn voorbereid, moeten de (Drecht)raadsleden naar hun zeggen voor een goede beoordeling het hele stuk doornemen. Volgens een Drechttraadslid is het in sommige gevallen noodzakelijk om zelf een casestudie te verrichten. Opmerkelijk is dat vanuit de ambtelijke kant wordt aangegeven, dat deze oplegnotities over het algemeen vanuit de Drechtsteden worden aangeleverd. Dit illustreert dat de opmerkingen ten aanzien van de oplegnotities enkel opvattingen van betrokkenen betreft.

Ten aanzien van de compleetheid wordt door de (Drecht)raadsleden aangegeven dat ze over een selectief leesvermogen moeten beschikken. Het letterlijk doornemen van alle stukken is gezien de tijd en complexiteit van de materie ondoenlijk.

### **Compleetheid**

Op de vraag of de Drechttraadstukken als compleet worden ervaren, wordt door vele (Drecht)raadsleden aangegeven dat de stukken over het algemeen compleet zijn. Eveneens wordt aangegeven dat ze als overcompleet en omslachtig worden aanvaard. Volgens een raadslid wordt door de 'overkill' aan informatie een soort mist wordt opgetrokken, waardoor er een diffuus beeld ontstaat. De kwantiteit van de stukken is groot en daardoor veelal onoverzichtelijk.

Ondanks dat (Drecht)raadsleden aangeven dat de stukken compleet zijn, wil dit niet zeggen dat er geen onderdelen ontbeken. Voornamelijk de Drechttraadsleden geven aan dat er vrijwel altijd bepaalde onderdelen onderbelicht zijn. De beredenering wat hier de oorzaak van is, loopt echter uiteen. Enkele Drechttraadsleden houden het er op dat er bepaalde onderdelen gewoonweg zijn vergeten. Dit ontstaat volgens een Drechttraadslid doordat enkele ambtenaren in het proces ver vooruitlopen op de bestuurders en de raad. Deze ambtenaren komen mede daardoor in een tunnelvisie terecht. Dit sluit aan bij een raadslid dat aangeeft dat sommige stukken zijn geschreven vanuit een bepaalde visie, waardoor automatisch andere visies onderbelicht zijn. Het raadslid beredeneert dit echter vanuit het politiek domein, waarin bestuurder bepaalde keuzes maken.

### **Betrouwbaarheid**

Door de (Drecht)raadsleden wordt aangegeven dat er bij de vorming van het beleid voldoende nagedacht is over de gevolgen. Wanneer er bepaalde onderdelen niet zijn mee genomen, wordt het door de (Drecht)raadsleden veelal opgemerkt als vergeten. Vrijwel alle (Drecht)raadsleden twijfelen niet over de integriteit van de ambtenaren en bestuurders, die de stukken voor de Drechttraad voorbereiden. De kwaliteit en de betrouwbaarheid zijn volgens de meeste respondenten dan ook gewaarborgd.

#### **7.2.3. DE COMPLEETHEID OVERZIEND**

Op de deelvraag: *"Zijn alle redelijke argumenten ten aanzien van een probleem bij de beleidsdefiniëring en beleidsvorming aangereikt en aan bod gekomen?"*, kan over het algemeen een positief antwoord worden gegeven. Enerzijds is procedureel gewaarborgd dat iedere belanghebbenden redelijke argumenten kan aandragen, anderzijds worden de stukken over het algemeen als compleet ervaren. Ondanks de positieve beantwoording van de deelvraag zijn er enkele knelpunten naar voren gekomen.

### **Knelpunten met betrekking tot de compleetheid van de stukken**

Er moet geconcludeerd worden dat het Drechtstedenbestuur zich niet altijd houdt aan de afspraak om de stukken kort en bondig te houden. Een van de weinige knelpunten op het gebied van de compleetheid is enerzijds de overcompleetheid en anderzijds de technisch-inhoudelijke en omslachtige aard van de stukken. Hierdoor is het moeizaam voor de (Drecht)raadsleden om overzicht te hebben op bij- en hoofdzaken. Dit leidt er toe dat de (Drecht)raadsleden niet altijd een juiste afweging kunnen maken.

13



De besluitvormingsdocumenten zijn te omslachtig en te technisch van aard!



bron: www.foksuk.nl (Tekening met aangepaste tekst)



## 8. DE OUTPUTLEGITIMITEIT VAN DE DRECHTSTEDEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de outputlegitimiteit van het besluitvormingsproces. Vooraf moet opgemerkt worden dat hiermee niet de outputlegitimiteit van het beleid ter discussie wordt gesteld. Het gaat voornamelijk om de procesmatige onderdelen zoals controle en invloed. Aangezien de output van het besluitvormingsproces betrekking heeft op het product dat de Drechtsteden levert aan de burgers, wordt dit product als casus gebruikt om de procesmatige onderdelen te belicht.

Outputlegitimiteit gaat in op aspecten ten aanzien van de uitvoering en implementatie van het beleid. Dit zijn enerzijds ten aanzien van de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is en anderzijds of het beleid inpasbaar is in de Drechtsteden. De doeltreffendheid en doelmatigheid worden getoetst aan de hand van objectieve criteria waarbij wordt getoetst of het eindresultaat in overeenstemming is met de van tevoren vastgestelde doelstelling en op welke wijze bijsturing plaats vindt

Algemeen kan opgemerkt worden dat de (Drecht)raadsleden aangeven veelal geen inzicht te hebben in de uitvoering en implementatie. Er zou in zijn algemeenheid volgens enkele respondenten meer aandacht mogen zijn voor het evalueren van het beleid. Het algemene gevoel van respondenten is dat de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, door het professioneler worden van de organisatie, is verbeterd.

### **Leeswijzer**

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de casus om de doelmatigheid en doeltreffendheid vast te stellen. Van het Bureau Leerplicht Vroegtijdig Schoolverlaten (BLVS)<sup>7</sup> zal de opdracht met de daarbij behorende doelstellingen worden weergegeven. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt getoetst of de door de BLVS vastgestelde doelstellingen voldoen aan de opdracht die door de deelnemende gemeenten is meegegeven en wordt door middel van een zowel een interne als externe vergelijking nagegaan of dit ook efficiënt is gebeurd. De derde paragraaf gaat nader in op de implementatie van de besluitvorming.

---

<sup>7</sup> Aangezien er nog geen officiële afkorting wordt gebruikt voor de het Bureau Leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaten zal in dit rapport de afkorting BLVS worden gebruikt.

## 8.1. CASUS: BUREAU LEERP LICHT EN VROEGTIJDIG SCHOOLVERLATERS

In 2004 is het Regionaal Bureau Leerplicht Plus (RBL+) opgericht. Nadat het op 1 januari 2007 onderdeel is geworden van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is deze naam gewijzigd in: Bureau Leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaters. Het bureau verzorgt de uitvoering van de Leerplichtwet voor de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht, Hendrik Ido Ambacht, Sliedrecht, Alblasterdam, Leerdam, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam. Deze taak wordt combineert met de uitvoering van de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) voor de regio Zuid-Holland Zuid. De RMC-wet stelt regels inzake de regionale meld- en coördinatiefunctie voor voortijdig schoolverlaten.

### 8.1.1. REGIONALE OPDRACHT

Het BLVS heeft de opdracht om actief een bijdrage te leveren aan een ononderbroken schoolloopbaan voor jongeren in de regio. Dit wordt gedaan door ongewenst schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. De doelgroep is hierbij niet uitsluitend de jongeren die binnen de leerplichtwet vallen, maar tot een leeftijd van 22 jaar.

Start leerplicht	Volledige leerplicht tot	Kwalificatieplicht
1e schooldag van de maand na de 5e verjaardag	Einde schooljaar waarin de jongere 16 jaar is geworden	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Havo of Vwo diploma behaald</li> <li>o MBO diploma niveau 2 behaald</li> <li>o Bereiken leeftijd 18 jaar</li> </ul>

FIGUUR 16 OVERZICHT LEERP LICHTWET (BRON: BUREAU LEERP LICHT EN VROEGTIJDIG SCHOOLVERLATERS)

De koppeling van de taken van de gemeente en van de regio dient voordelen op te leveren op de communicatie en slagkracht. Ongeoorloofd verzuim kan bij veelvuldige herhaling een risico opleveren. Handhaven op de Leerplichtwet werkt daarmee preventief ten aanzien van de bestrijding van vroegtijdig schoolverlaters.

In 2004 heeft het BLVS de opdracht gekregen om een regionale aanpak te realiseren, de efficiency te vergroten en de kwaliteit te verbeteren. Het BLVS moet daarmee beter inspelen op de nieuwe taken en ontwikkelingen en een stevige gesprekspartner zijn voor de scholen en instellingen. Daarnaast moeten gemeentelijke knelpunten worden gesignaleerd en opgelost.

### 8.1.2. DOELSTELLING

In 2004 heeft het BLVS de opdracht gekregen om een regionale aanpak te realiseren, de efficiency te vergroten en de kwaliteit te verbeteren. Aan de hand van de opdracht die de BLVS van de gemeenten en de regio heeft gekregen, is er een aantal doelstellingen opgesteld. Door het samenvoegen van de onderdelen die in de verschillende gemeenten waren belast met het handhaven op de Leerplichtwet zijn de doelstellingen op korte termijn veelal beperkt tot organisatorische onderdelen.

### **Korte termijn**

In 2005 moet het BLVS zich positioneren in de regio als uitvoerder van de gemeentelijke taken op het gebied van de Leerplichtwet en de RMC-wet. Het bureau moet de regisseur zijn van de processen en dient relaties te onderhouden en zijn netwerk uit te breiden.

Het BLVS dient in de regio als loket te dienen voor meldingen en verzuim en vroegtijdig schoolverlaten door onderwijsinstellingen en andere partners in de keten. Hierbij dient vanuit het BLVS een traject aangeboden te worden om snelle en adequate doorverwijzing mogelijk te maken.

Als laatste is het BLVS in 2005 verantwoordelijk voor de melding en registratie. Deze dienen als ondersteuning voor de beantwoording van vragen op regionaal en landelijk gebied. Voor een adequate afhandeling dient er een protocol opgesteld te worden om de melding vanuit scholen te versoepelen.

### **Lange termijn**

Het BLVS levert een actieve bijdrage aan het leveren van een ononderbroken schoolloopbaan voor jongeren in de regio tot 22 jaar. Deze is gericht op een behalen van een passende startkwalificatie (zie figuur3). Het BLVS bewerkstelligt dit door ongewenst schoolverzuim te bestrijden en vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen.



Bron: [www.foksuk.nl](http://www.foksuk.nl)

## 8.2. DE UITVOERING VAN HET BESLUIT

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag; *“is het beleid doeltreffend en doelmatig?”*. Hierbij gaat het om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uiteindelijke besluit. Doeltreffendheid heeft betrekking op de bijdrage van de ingezette beleidsinstrumenten aan het behalen van de doelstelling. Doelmatigheid gaat in op de mate waarin het realiseren, van het beoogde effect, op een zo efficiënt mogelijke manier gebeurt.

De BLVS valt sinds 1 januari 2007 onder de GRD en daarmee formeel onder de uitvoerende taken van het Drechtstedenbestuur. Echter is deze organisatie al in augustus 2004 opgericht in een aparte regeling en was het uitvoering eveneens ondergebracht bij de Drechtsteden. In 2004 heeft de BLVS enkele doelstellingen geformuleerd om aan de opdracht van de deelnemende gemeenten en de regio te voldoen. De kern van de opdracht was om een regionale aanpak te realiseren op het gebied van ongewenst verzuim en vroegtijdig schoolverlaten, de efficiency van de aanpak te vergroten en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren

Hieraan gekoppeld lag de opdracht om beter in te spelen op de nieuwe taken en ontwikkelingen en een stevige gesprekspartner te zijn voor de scholen en instellingen. Tevens moeten door het BLVS gemeentelijke knelpunten worden gesignaleerd en opgelost.

### 8.2.1. DOELTREFFENDHEID VAN DE BLVS

De doeltreffendheid van de BLVS wordt vastgesteld door de prestaties te vergelijken met de opdracht en doelstellingen van de BLVS. In 2004 heeft het BLVS de opdracht gekregen om als eerste een regionale aanpak te realiseren, als tweede de efficiency te vergroten en als derde de kwaliteit te verbeteren. Het BLVS moet daarmee beter inspelen op de nieuwe taken en ontwikkeling en een stevige gesprekspartner zijn voor de scholen en instellingen. Daarnaast moeten gemeentelijke knelpunten worden gesignaleerd en opgelost.

#### **Regionale aanpak**

Het eerste deel van de opdracht om een regionale aanpak te realiseren, is het samenvoegen van de verschillende leerplichtinstanties. In het eerste jaar van het BLVS is er veel aandacht geweest voor het samenvoegen van de verschillende systemen en werkmethoden. In de aanloopfase van het ‘fusieproces’ heeft het veel moeite gekost om de verschillende gegevens te combineren, dit omdat de gegevens veelal niet op elkaar af te stemmen waren en/of andere registratiemethoden werden gebruikt. Uiteindelijk is er een bureau ontstaan dat een grotere en sterkere speler is in de regio.

Het tweede onderdeel is het regionaal acteren. Het BLVS dient pro-actief te communiceren naar de scholen, ouders en andere instanties die te maken hebben met jeugdige. Het oprichten van een centraal meldpunt in de vorm van een regionaal loket heeft uiteindelijk geleid tot meer meldingen. Eveneens is er een verschuiving ontstaan van het type melder. Voornamelijk het aantal meldingen van scholen is toegenomen. Zo



waren er in 2005 ruim tweemaal zo veel meldingen van scholen dan in het jaar ervoor. Wat tevens een van de subdoelstellingen was van het BLVS.

### ***De efficiency vergroten***

Het vergroten van de efficiency gaat in op de vraag van doelmatigheid. In het kort valt te concluderen dat het BLVS in de loop der jaren efficiënter is gaan werken en ten aanzien van de interne doelmatigheid op vrijwel alle beleidsprestaties een gunstige ontwikkeling doormaakt. Vergeleken met andere leerplichtorganisaties is het BLVS echter niet efficiënt op het gebied van de personele bezettingsgraad in relatie tot het aantal leerplichtigen. Uit de vergelijking met twee, qua omvang gelijkwaardige, organisaties, valt te concluderen dat het BLVS 2 tot 4 keer minder beleidsprestaties levert. In sub paragraaf 8.2.2 zal dit nader worden toegelicht.

### ***De kwaliteit verbeteren***

Het verbeteren van de kwaliteit is enerzijds het verschaffen van eenduidige informatie en het realiseren van een regionaal beleid, anderzijds is het ook een subjectieve waarneming. Kwantitatieve aspecten als meldingen en aantallen processen-verbaal kunnen een indicatie zijn van een betere kwaliteit, maar de gevoelens van instanties en personen die te maken krijgen met het BLVS zijn net zo belangrijk.

Ten aanzien van het eerste aspect kan gesteld worden dat de doelstelling, dat het BLVS een actieve bijdrage dient te leveren aan een ononderbroken schoolloopbaan voor jongeren in de regio tot 22 jaar, ingaat op het verbeteren van de kwaliteit. Het BLVS rapporteert in het jaarverslag 2006-2007 zelf dat ze zich beter zijn gaan profileren en dat er merkbaar een intensievere samenwerking is ontstaan met ketenpartners zoals jeugdzorg en onderwijsinstellingen. Verder dan in de jaarverslagen van het BLVS is er weinig informatie beschikbaar over de kwaliteit van de organisatie. Echter is wel te constateren dat het BLVS zich met deze doelstelling niet enkel opstelt als een uitvoerende organisatie, maar zich ook op beleidsmatig vlak wil profileren. Wat mogelijk ook komt doordat de directeur tevens voorzitter is van de Vereniging voor leerplicht en RMC.

Het tweede aspect van kwaliteit, de subjectieve waarneming, is minder eenvoudig vast te stellen. De (Drecht)raadsleden geven aan dat ze over het algemeen positief gestemd zijn ten aanzien van de prestaties. In ieder geval is de continuïteit in de nieuwe situatie gewaarborgd, en dat was volgens respondenten van kleinere gemeenten in het verleden wel anders. Aansluitend op deze continuïteit kan worden opgemerkt dat het samenvoegen en vergroten van de organisatie heeft geleid tot een professionelere instelling met een bredere oriëntatie en een groter netwerk. Ook moet opgemerkt worden dat vele gemeenten later middels prestatiecontracten aansluiting hebben gezocht bij het BLVS. Dit indiceert dat de prestaties gewaardeerd worden in de omgeving.

### 8.2.2. DOELMATIGHEID VAN DE BLVS

Bij het bepalen van de doelmatigheid wordt er onderscheid gemaakt tussen beleidsprestaties en beschikbare middelen en de relatie tussen deze aspecten. Enerzijds moet nagegaan worden of dezelfde prestaties niet met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden, anderzijds of met hetzelfde aantal middelen niet meer beleidsprestaties mogelijk waren. (Algemene Rekenkamer, 2003) De Doelmatigheid van de BLVS wordt gemeten door enkele indicatoren te vergelijken. Deze indicatoren zijn enerzijds waarden van beleidsprestaties en anderzijds waarden van middelen. Van deze indicatoren zijn voor de verschillende jaargangen de beleidsprestaties en beschikbare middelen uiteengezet (zie tabel 2 en 3 van bijlage 2).

Het bepalen van doelmatigheid zal in dit onderzoek tweeledig worden aangepakt. Enerzijds wordt de verandering van interne doelmatigheid gemeten. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van een toename of afname van de doelmatigheid intern in de organisatie. Anderzijds wordt de externe doelmatigheid vast gesteld door het BLVS te vergelijken andere leerplichtorganisaties. Onder externe doelmatigheid wordt verstaan, de doelmatigheid van de organisatie in relatie tot vergelijkbare organisaties. Deze vergelijking zal op twee manieren gebeuren. Allereerst worden de beschikbare middelen van de verschillende organisatie in relatie tot de beleidsprestaties inzichtelijk gemaakt. Ten tweede wordt de personele bezettingsgraad (fte) vergeleken met de norm van 3800 leerplichtigen per fte, die de Vereniging voor leerplicht en RMC (Ingrado) heeft opgesteld. Hierbij zal tevens een vergelijking worden gemaakt tussen de personele bezettingsgraad van het BLVS in relatie tot negen willekeurige leerplicht instellingen, dit om te toetsen in welke mate de norm ook daadwerkelijk gehanteerd wordt.

Een doelmatigheidsonderzoek van een overheidsorganisatie behoeft empirische gegevens van niet enkel de te onderzoeken organisatie, maar ook van branchegenoten. Voor dit onderzoek wordt voor het gebruik gemaakt van gegevens uit de jaarverslagen 2004-2005, 2005-2006 en 2006-2007 van het BLVS. Voor de vergelijkende leerplichtorganisaties worden eveneens de jaarverslagen als bron gebruikt.

#### ***Externe doelmatigheid aan de hand van de norm***

Het vergelijken van de norm gebeurt door gebruik te maken van de opgestelde formatierichtlijnen voor de leerplichtfunctie, deze is op 7 november 2007 gepresenteerd op de algemene vergadering van de Vereniging voor leerplicht en RMC (Ingrado). In deze formatierichtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen vijf taakgebieden: de leerplichttaken, de administratieve taken, de coördinerende taken, de beleidstaken en het applicatiebeheer. Volgens de formatierichtlijn wordt voor al deze taken gezamenlijk het uitgangspunt gehanteerd dat er één formatieplaats is op 3800 leerplichtigen.

Het BLVS heeft met 22,7 fte en 54.124 leerplichtigen in 2006-2007 ongeveer 2400 leerlingen per formatieplaats. Dit is een overbezetting van z'n 160% van de norm. Een vergelijking tussen verschillende leerplichtorganisaties (tabel 3 van bijlage 2) laat zien dat grotere organisaties over het algemeen een

overbezetting hebben, echter de overbezetting van 160% is de hoogst waarde uit de vergelijking met 9 andere leerplicht organisaties.

### ***Externe doelmatigheid aan de hand van vergelijkbare organisaties***

De externe doelmatigheid wordt eveneens vastgesteld door een vergelijking tussen de beleidsprestaties en de middelen. In dit onderzoek is ervoor gekozen een vergelijking te maken tussen het BLVS en twee leerplichtorganisaties met ongeveer evenveel leerplichtigen. Hiervoor komen in aanmerking de leerplichtorganisatie van de regio Holland-Rijnland en de gemeente Rotterdam.

Aangezien niet alle organisaties in de jaarverslagen dezelfde gegevens verstrekken, zijn enkele gegevens niet voorhanden (tabel 4 van bijlage 2). Dit beperkt de mogelijkheden voor de analyse. Ondanks deze beperking is vast te stellen dat de andere organisaties in relatie tot het aantal meldingen en processen-verbaal meer beleidsprestaties realiseren (tabel 5 van bijlage 2). Zo hebben de andere organisaties 2 tot 3 keer zo veel meldingen en 3 tot 4 keer zo veel processen verbaal per fte verwerkt. Eveneens zijn de ander organisatie 2 tot 3 keer efficiënter ten aanzien van de beleidsprestaties in relatie tot het aantal leerplichtigen (tabel 6 van bijlage 2).

De verantwoordelijk bestuurder van de Drechtsteden weet deze verschillen aan de grote hoeveelheid aan werkzaamheden die het BLVS uitvoert. Mede doordat het BLVS veel extra taken heeft gekregen, is het zijn inziens logisch dat er ook meer personeel in dienst is dan bij andere organisaties. Tevens wordt opgemerkt dat het BLVS het afgelopen jaar ook de taken ten aanzien van de leerplichtwet en de regionale meld en coördinatieplicht van vele andere gemeenten is gaan uitvoeren, zo zijn vele gemeenten uit de Hoeksewaard eveneens aangesloten bij de organisatie. Het feit dat andere gemeenten willen aansluiten bij de regeling indiceert volgens de bestuurder dat het een succes is.

Wel moet opgemerkt worden dat er inderdaad minder focus is naar andere vergelijkbare organisaties, er wordt voornamelijk gestuurd op interne resultaten. En aangezien deze de afgelopen jaren goed vooruit zijn gegaan geeft dit volgens de bestuurder geen aanleiding om de effectiviteit van de organisatie ter discussie te stellen

### ***Interne doelmatigheid***

Bij de interne doelmatigheid wordt nagegaan in hoeverre de beleidsprestaties veranderen in de loop der jaren. Door de beleidsprestaties en middelen uiteen te zetten in een percentage (tabel 7 van bijlage 2), kan er over de verschillende jaren heen een vergelijking gemaakt worden tussen de afzonderlijke beleidsprestaties en middelen. Duidelijk is dat in 2006-2007 zowel de productie als de hoeveelheid aan middelen in 2006-2007 gestegen zijn.

Doelmatigheid heeft betrekking op de toegenomen beleidsprestaties in relatie tot de toegenomen formatieplaatsen en kosten. Het aantal formatieplaatsen en de kosten evenredig met 24% toegenomen. Hierdoor zal er ten aanzien van de interne doelmatigheid enkel de relatie tussen beleidsprestaties en het aantal formatieplaatsen (tabel 8 van bijlage 2) bekeken worden, dit omdat deze dezelfde uitkomst zullen geven als een vergelijking met de middelen. Uit deze relatie is te concluderen dat het BLVS efficiënter is ten aanzien van vrijwel alle beleidsprestaties.

### **8.2.3. COMMUNICATIE TEN AANZIEN VAN DE UITVOERING**

Ten aanzien van uitvoeringsinstanties die al enige tijd in uitvoering zijn, is geconstateerd dat buiten de jaarverslagen niet veel gecommuniceerd wordt. Zo is over het BLVS in het afgelopen jaar voornamelijk gesproken over de regelingen die getroffen zijn met andere gemeenten, die niet in de GRD deelnemen. In deze jaarverslagen wordt veelal enkel een weergave gegeven van de prestatie intern in de organisatie. Naar buitengericht, vergelijkende onderzoeken worden in ieder geval niet als standaard gezien.

Daar waar er een onderzoek plaatsvindt, zoals bij ROM-D, wordt er gezocht naar oplossingen voor de geconstateerde problemen. Echter wanneer deze ingrijpen in de gemeenschappelijke regeling, dient het volledige besluitvormingsproces doorlopen te worden. Hiermee is het veranderen van structuren en het inhoudelijke beleid van de organisatie, gebonden aan een relatief lange doorlooptijd.

#### ***(Drecht)raadsleden over de uitvoering***

Aan de voorzijde van de besluitvorming wordt door vele respondenten een zelfde stelling gehanteerd; 'Wat lokaal kan en regionaal moet'. Echter wanneer gevraagd wordt welke onderdelen een succes zijn, heeft men geen directe kennis over de taken die in uitvoering zijn bij de Drechtsteden. Aangegeven wordt dat dit mede komt, doordat vele organisaties nog maar net begonnen zijn. Frappant is in ieder geval dat, als men uitspraken doet over verwacht succes, er vele verschillende organisaties de revue passeren. Bij enkele respondenten kwam het BLVS eveneens ter sprake, over het algemeen uitte men zich positief over organisatie.

Volgens respondenten mag geconstateerd worden dat er vanuit de raden weinig aandacht is voor de uitvoering van een besluit. Dit omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het bestuur ligt. Zoals eerder aangegeven, is de verantwoording op vele onderdelen volgens respondenten ook niet structureel vormgegeven. Dat maakt het moeilijk voor de Drechttraadsleden om de uitvoering te controleren. Het gebrek aan controle op de uitvoering zit volgens een raadslid gedeeltelijk in de aard van de politiek. De politiek houdt zich meer bezig met de 'wat-vraag' en minder met de 'hoe-vraag'. Anderzijds wordt aangegeven dat een mogelijke oorzaak hiervan is dat succes nooit gevierd wordt.

#### 8.2.4. DE UITVOERING OVERZIEND

Bij het beantwoorden van de vraag “*In welke mate is het beleid doeltreffend en doelmatig?*”, kan geconstateerd worden dat gedurende de implementatie veel problemen zijn ondervangen, deze horen echter aan de volgende paragraaf toe. Uit de interviews met de respondenten valt te concluderen dat de raadsleden weinig aandacht hebben voor de vorderingen van reeds genomen besluiten.

De analyse van het BLVS laat zien dat er intern vorderingen worden geboekt ten aanzien van de efficiency en dat de doelstellingen van de organisatie in hoofdlijnen worden behaald. Opgemerkt moet worden dat uit de jaarverslagen moeilijk is vast te stellen welke andere taken de leerplichtorganisaties hebben. De constatering dat het BLVS minder efficiënt is dan vergelijkbare organisatie wordt daarmee ontkracht. Echter is wel te concluderen dat er onvoldoende zicht is op de prestaties van vergelijkbare organisaties.

#### **Knelpunten met betrekking de uitvoering**

Een van de knelpunten op het gebied van de uitvoering is het introverte karakter van de jaarverslagen waarmee de raden worden geïnformeerd. Het alleen inzichtelijk te maken wat de interne prestaties leert ons enkel wat over de vorderingen die de organisatie zelf doormaakt. Om de uitvoerende diensten goed te kunnen beoordelen dient een vergelijking gemaakt te worden met vergelijkbare organisaties.

14



**In de jaarverslagen is minimale aandacht voor het vergelijken van de organisatie met branchegenoten!**

Het tweede knelpunt gaat niet direct in op de effectiviteit van de raad maar heeft betrekking op de mate van controle op deze effectiviteit. Opgemerkt kan worden dat raden zich namelijk over het algemeen niet verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van het beleid. De politiek houdt zich meer bezig met de ‘wat-vraag’ en minder met de ‘hoe-vraag’. De raadsleden hebben echter de verantwoordelijkheid om het bestuur te controleren, ook op de uitvoering. Om dit op een juiste manier te doen, moeten ze zich, desnoods buiten de geijkte wegen om, laten informeren over de gang van zaken. Het stellen van specifieke vragen over de voortgang is hier een voorbeeld van. Geconstateerd kan worden dat in de Drechttraad het afgelopen jaar vrijwel geen vragen zijn gesteld met betrekking tot de prestaties van het BLVS.

15



**De uitvoering van bestaande besluiten hebben minimale aandacht van de raad!**

### 8.3. DE IMPLEMENTATIE VAN HET BELEID

In deze paragraaf wordt ingegaan om de inpasbaarheid van het beleid en wordt een antwoord gezocht op de vraag; *“Is het besluit voldoende implementeerbaar?”*. Het verschil tussen implementatie en uitvoering ontstaat doordat de uitvoering ingaat op de resultaten van het beleid en/of de uitvoeringsorganisatie en de implementatie ingaat op de wijze waarop een uitvoeringsorganisatie tot stand komt. Bij de implementatie wordt ingegaan op de mogelijkheden die binnen het besluit geboden wordt om aan de voorkant van het uitvoeringsproces bij te sturen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de start van verschillende uitvoeringsinstanties, dit zijn niet enkel de BLVS en ROM-D.

#### ***Voorafgaande de uitvoering***

Geconcludeerd is dat vooraf aan de implementatie van nieuw beleid veel aandacht is voor de ‘nieuwe’ organisaties, zo is de Drechttraad gedurende het gehele jaar geïnformeerd over de voortgang van het Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Dit terwijl het SCD pas op 1 april daadwerkelijk in uitvoering is gegaan. Maar ook over andere implementatietrajecten wordt er vooraf aan de uitvoering veel aandacht besteed aan communicatie. Deze communicatie is enerzijds gericht op de inhoudelijke processen, anderzijds op de financiële consequenties.

Ook krijgen de organisaties over het algemeen voldoende beleidsvrijheid om de verschillende systemen op elkaar af te stemmen. Opmerkelijk is zelfs dat veelal na het daadwerkelijke starten er geen bijzondere problemen zijn, deze zijn veelal vooraf gedetecteerd en daar waar mogelijk verholpen. Zeker het jongste traject (van het SCD) kan worden aangemerkt als een verandering die goed voorbereid is geweest. De eerste indruk ten aanzien van de inpasbaarheid is positief.

#### ***Gevoelens ten aanzien van de implementatie***

Over het algemeen zijn de (Drecht)raadsleden positief over de mate van communicatie met betrekking tot de implementatie van nieuwe onderdelen. Zo zijn er volgend een raadslid vele bijeenkomsten waarin de stand van zaken wordt toegelicht. Opgemerkt moet worden dat het over het algemeen de communicatie op hoofdlijnen is, persoonlijke en specifieke problemen worden -gelukkig- niet besproken.

Volgens een raadslid is het opmerkelijk dat veelal wordt ingegaan op de voordelen van de gezamenlijkheid, de nadelen op het gebied van directe contacten en de grote waarschijnlijkheid dat er lokale informatie verloren gaat worden onderbelicht. Eveneens delen de meeste (Drecht)raadsleden de zorg van de lokale partijen dat er moet gewaakt worden over het feit dat de gezamenlijke instanties geen onbeheersbaar monster worden, maar geven wel aan dat deze instanties de tijd moeten krijgen om een succes te worden.

Bij elke reorganisatie zijn er volgens een raadslid tegenslagen te verwachten zo ook bij een grote reorganisatie als de socialendienst en het SCD. Het bestuur neemt zijn taak voldoende serieus door

reorganisaties van dien aard dan ook niet aan te merken als een gewone reorganisatie, er wordt veel aangedaan om problemen te tackelen en de ingewikkeldheid wordt door het Drechtstedenbestuur zeker onderkend.

Opmerkelijk is wel dat de raadsleden aangeven dat ze zich niet veel bezig houden met de 'hoe vraag', de raden houden zich meer bezig met wat er moet gebeuren. De implementatie van het beleid is de verantwoordelijkheid van het bestuur. En het bestuur kan jaarlijks ter verantwoording worden geroepen. Raadsleden zijn volgens een respondent nu eenmaal niet of nauwelijks geïnteresseerd in de voortgang.

### **8.3.1. DE IMPLEMENTATIE OVERZIEND**

Bij het beantwoorden van de vragen "Is het besluit voldoende implementeerbaar?" kan geconstateerd worden dat over het algemeen er veel problemen worden ondervangen voorafgaande aan de implementatie. Dit vindt naar alle waarschijnlijkheid zijn basis in het besluitvormingsproces. Door de vele informatiebijeenkomsten en de relatief lange besluitvormingsprocedure worden gedurende het oprichten de uitvoeringsinstanties volledig doorgezaagd. Ten aanzien van de outputlegitimiteit moet dan ook geconcludeerd worden dat deze op het gebied van implementatie over het algemeen goed gewaarborgd is.

## **8.4. REFLECTIE OP DE OUTPUTLEGITIMITEIT**

De opvallende lezer zal het niet ontgaan zijn. Dit laatste hoofdstuk bevat een minimale onderbouwing ten aanzien van de uitvoering en implementatie. Hiervoor zijn meerder redenen voor aan te geven. Ten eerste, er zijn nog maar weinig organisaties die langere tijd in uitvoering zijn; vele onderdelen zijn nog maar 1 à 2 jaar onder de gemeenschappelijke regeling werkzaam. Als tweede de hoeveelheid aan casussen die eigenlijk bestudeerd moeten worden voor een goede beoordeling van de outputlegitimiteit. En als derde de complexiteit van een goed onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Een onderzoek van één organisatie betreft reeds z'n 100 pagina's laat staan een onderzoek naar alle uitvoeringsorganisaties in de Drechtsteden.





## 9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

*Wat zijn de voornaamste knelpunten met betrekking tot legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?*, is de vraag waarop getracht wordt een antwoord op te vinden. Alvorens in te gaan op de knelpunten en daarbij horende aanbevelingen dienen er eerst enkele algemene bevindingen ten aanzien van de legitimiteit van de Drechtsteden toegelicht te worden. Deze bevindingen zijn grofweg onder te verdelen in twee onderdelen. Als eerste is dat de formele basis van de Drechtsteden en als tweede de percepties en opvattingen ten aanzien van het samenwerkingsverband, zal worden in gegaan op de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de Drechtsteden. In de derde paragraaf komen de knelpunten aan bod en zal ter discussie per (cluster) knelpunt(en) een aanbevelingen worden gedaan.

Dit Hoofdstuk zal worden afgesloten met een tweetal discussiestukken. Ze zijn opgesteld om de bestuurders en raadsleden te prikkelen. Deze stukken zijn gebaseerd op het onderzoek, maar geven zondermeer geen objectief beeld.

### 9.1. ALGEMENE BEVINDINGEN

#### 9.1.1. DE FORMELE BASIS

Het samenwerkingsverband in de Drechtsteden is op het gebied van rechtmatigheid in de loop der jaren steeds verder is vormgegeven en is wettelijk geformaliseerd door de 'Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden'. De gemeenschappelijke regeling is ondertussen een stevige basis voor het rechtmatig nemen van beslissingen. Wettelijk is er eigenlijk geen vuiltje aan de lucht.

Ook het dualisme is op een subtiele doch eenvoudige manier ingevoerd en biedt meer legitimiteit en voldoende instrumenten ten aanzien van democratische controle. Waarbij opgemerkt kan worden dat het direct kiezen van de Drechttraadsleden ten aanzien van de legitieme rechtmatigheid niet veel extra's zal bieden. In de gemeenschappelijke regeling zijn namelijk alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dezelfde manier als in een gemeente geregeld.

Eveneens zijn de processen en procedures, die in de Drechtsteden worden gehanteerd, helder, inzichtelijk en eenvoudig weergegeven. Zo is bijvoorbeeld voor het besluitvormingsproces is een eenvoudig schema opgesteld en uitgewerkt in een 10 stappenplan. De communicatie naar de raadsleden vindt plaats op een voor deze tijd gebruikelijke manier en alle vrijwel informatie, met uitzondering van de financiële controlestukken, is voor iedere burger toegankelijk.

Op formele gronden is het samenwerkingsverband als legitiem te beschouwen. Natuurlijk zijn er 'formele' knelpunten zoals het stemrecht, de stemverhouding, de mogelijke conflicten voor

portefeuillehouders. Is het samenwerkingsverband daarmee legitiem? Die vraag kan enkel beantwoord worden, wanneer het ook vanuit de percepties van actoren als zodanig wordt ervaren.

Legitimiteit is namelijk meer dan rechtmatigheid. Legitimiteit refereert ook aan de vraag of het besluitvormingsproces ook als zodanig wordt ervaren. Naast de formele kant van het verhaal is er zodoende een verhaal van percepties. Aanvaarbaarheid en transparantie vormen hierin belangrijke elementen. Raadsleden hebben een minder waardering voor het proces van besluitvorming dan de formele draad wellicht zou impliceren. Dit doordat verschillende belangen niet worden erkend en ingezien.

### 9.1.2. OPVATTINGEN EN PERCEPTIES

Binnen een samenwerkingsverband verliest men autonomie over de besluitvorming. Niet alleen, maar met 5 andere gemeenten worden beleidsmatige ‘problemen’ aangepakt. Dit heeft vrijwel automatisch tot gevolg dat belanghebbenden het besluitvormingsproces als minder aanvaardbaar ervaren. Beschouw het maar als een gezonde dosis argwaan tegen processen die minder direct aangestuurd worden. Het is enkel meer dan een gezonde dosis, het is ook onwetendheid en onbegrip voor elkanders inzichten.

Het gebrek aan inzicht in het proces en de uitkomst, is daarmee wellicht het belangrijkste probleem dat geconstateerd kan worden. Daar waar geen zicht is op de toekomst van bepaalde processen en besluiten, wordt vrijwel automatisch tegengewerkt. Deze percepties zijn deels zoals hierboven aangegeven, gevolg van onwetendheids maar ook deels van het gebrek van een daadwerkelijke visie op de toekomst.

Naast de invloed die het Drechtstedenbestuur kan uitoefenen op deze visie, zijn de raadsleden zelf ook debet aan deze situatie. Zolang men zich niet uitspreekt over de gevoelens ten aanzien van het besluitvormingsproces, zullen ze blijven bestaan. Dergelijke gevoelens dienen middels agendering bespreekbaar gemaakt te worden.

Daarnaast maken fracties zelf de keus om eerder een regionaal fractiestandpunt in te nemen in plaats van een gemeentelijk standpunt. Wat leidt tot argwaan bij lokale en relatief kleine partijen. ‘*Mede door de regionale fractievorming is er nauwelijks een gemeentelijke voorbespreking*’, beargumenteert een van de lokale raadsleden. Een gekozen Drechttraad zou in tegenstelling tot de rechtmatigheid hier wellicht wel een verbetering van de legitimiteit kunnen opleveren, echter moet dan door de gemeenteraden worden geaccepteerd dat er in die situatie geen vertegenwoordiging plaatsvindt vanuit een gemeente, maar vanuit politiek standpunten, hetgeen weer tegenstrijdig is met de formele basis, namelijk de Wgr. Een tussenoplossing kan zijn dat raadsleden een Drechttraad kiezen die in de Gemeenschappelijke regeling sec de gemeente vertegenwoordigt, enkel kan men zich afvragen of er dan zoveel wijzigt aan de huidige situatie.

Als Laatste moet geconcludeerd worden dat de onwetendheid veelal te maken heeft met de aandacht die raadsleden hebben voor het samenwerkingsverband. Raadsleden die de tijd en moeite nemen om zich in de stukken te verdiepen zijn net als de Drechttraadsleden beter op de hoogte van de processen in de Drechttraad

en staan, zo blijkt, positiever ten aanzien het samenwerkingsverband. Maar niet enkel ligt de bal bij de raadsleden, ook het bestuur is debet aan deze onwetendheid. Dikke rapporten, wollige notities en technocratische stukken maken het de raadsleden niet eenvoudig om een goede afweging te maken.

## 9.2. VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE DRECHTSTEDEN

De Drechtstraad is een besluitvormingsorgaan waar de gemeenten niet meer zonder kunnen en willen, dit blijkt uit de grote hoeveelheid overgedragen taken en het aantal raadsleden dat aangeeft de samenwerking in zijn algemeenheid aanvaardbaar te vinden. De legitimiteit van de Drechtsteden staat echter op het spel en wel omdat het besluitvormingsproces in de Drechtsteden door een aanzienlijk deel van de besluitvormende macht als neutraal of negatief wordt ervaren. Het probleem ten aanzien van de legitimiteit wordt wellicht door alle partijen in onvoldoende mate erkend. Wanneer de raadsleden bewust de mogelijkheden tot het verkrijgen van informatie negeren en wanneer het bestuur en college willens en wetens een gat laat ontstaan tussen de gemeenteraden en de Drechtsteden, dan heeft ieder onvoldoende zijn verantwoordelijkheid genomen.

Het Drechtstedenbestuur en het college van de afzonderlijke gemeenten zijn verantwoording verschuldigd aan de Drechtstraad en de afzonderlijke raden. Deze verantwoording is volgens de raadsleden veelal onvoldoend. Wuift deze verantwoordelijkheid niet weg door aan te geven welke inspanningen u allemaal heeft verricht, maar ga als bestuur bij u zelf en bij de raadsleden te rade waar er aanvullingen en of veranderingen in de besluitvorming noodzakelijk zijn.

Maar de raadsleden dienen eveneens hun verantwoordelijkheid te nemen. U bent de gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee verantwoording verschuldigd aan uw inwoners. Wanneer u de mogelijkheden van controle op het bestuur en het beleid onvoldoende vindt, dan dient u maatregelen te nemen. Wanneer u, als volksvertegenwoordiger, van mening bent dat er problemen zijn ten aanzien van de legitimiteit van de besluitvorming, dan moet u uw verantwoordelijkheid nemen en uw college of het Drechtstedenbestuur ter verantwoording roepen.

In de afgelopen jaren is er vanuit het bestuur in toenemende mate aandacht geweest voor informatieverschaffing. Maak als raadslid gebruik van de middelen die aangeboden worden. Zorg dat u als raadslid op de hoogte bent van de inhoud. Tijdsgebrek en de complexiteit van de stukken geven u niet een goede reden om aan uw verantwoordelijkheid te ontkomen. Ga er niet vanuit dat alles op een presenteerblaadje wordt aangereikt, maar neem de verantwoordelijkheid om aanvullende informatie te vergaren.

De kurk van de Drechtsteden is de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Het is een rechtmatige basis voor het samenwerkingsverband, maar laat het als Drechtstraad en Drechtstedenbestuur niet gebeuren dat het drijfvermogen afneemt. De gemeenschappelijke regeling zelf is niet het probleem en daarmee ook niet de manier waarop de Drechtstraad vorm heeft gekregen, maar het vertrouwen in de Drechtsteden is onvoldoende. Wanneer ieder zijn of haar verantwoordelijkheid neemt, dan pas kan de besluitvorming in de Drechtsteden als legitiem beschouwd worden.

### 9.3. KNELPUNTEN EN AANBEVELINGEN

1		<b>Het democratisch gehalte van de Drechtraad wordt ondermijnd; enerzijds vanwege de mogelijkheid om fracties uit te sluiten, anderzijds doordat Drechttraadsleden een stemaanwijzing kunnen krijgen.</b>
---	---	---

Het eerste knelpunt<sup>8</sup> op het gebied van rechtmatigheid heeft betrekking op de ondermijning van het democratisch gehalte in de Drechtraad. De mogelijkheid, die de GRD biedt, om niet iedere fractie in de gemeente deel te laten nemen aan de Drechtraad levert een knelpunt op ten aanzien van de legitimiteit.

Eveneens hebben gemeenteraden de mogelijkheid om Drechttraadsleden een stemaanwijzing mee te geven, dit mede om unanieme besluitvorming met betrekking tot het ingenieursbureau Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden mogelijk te maken.

*Drechtstedenbestuur en colleges: regel dat iedere fractie moet zitting hebben in de Drechtraad en verwerp de stemaanwijzing. Wellicht is reeds in de afzonderlijke gemeenten vastgelegd dat iedere fractie zitting dient te hebben in de Drechtraad, maar controleer de formele status van eventuele regelingen.*

*De mogelijkheid voor gemeenten om een stemaanwijzing te geven, is een ondermijning van het democratisch proces in de Drechtsteden. Wanneer het wenselijk dat alle deelnemende gemeenten instemmen met een besluit, dan dient dit op een andere wijze geregeld te worden.*

2		<b>Een zetel van Drechttraadslid kan, in de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden, op basis van een politiekstandpunt ontbonden worden!</b>
---	---	---

Een tweede knelpunt in het besluitvormingsproces is, dat raadsleden op politieke gronden en andere denkbeelden, het vertrouwen van de raad kunnen verliezen. Hiermee wordt getornd aan de democratische rechtmatigheid van het verlengd lokaal bestuur.

*Drechtstedenbestuur en colleges: regel dat Drechttraadsleden niet op basis van politieke standpunten hun positie in de Drechtraad kunnen verliezen. Politiek gezien is dit enkel aan de fractie die het raadslid heeft aangewezen om te beoordelen of deze de fractie op een juiste wijze vertegenwoordigd.*

<sup>8</sup> De afbeelding om de grote van het risico van de knelpunten te illustreren, zijn afkomstig van de Autoriteit Financiële Markten.

3



### **De stemverhouding in de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden is gebaseerd op het aantal stemmen en niet op het aantal inwoners!**

Het derde knelpunt heeft betrekking op rechtmatigheid van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. De stemverhouding in de Drechtraad is gebaseerd op het aantal stemmen en niet op het aantal inwoners. Op gemerkt moet worden dat dit knelpunt zich enkel voordoet bij grote verschillen in de stemverhouding, desalniettemin is het vrij eenvoudig op te lossen.

*Drechtsteden: verander de stemverhouding. De stemverhouding dient gebaseerd te zijn op het aantal inwoners en niet op het aantal stemmen. "De stemverhouding is het aantal inwoners van de gemeente op de dag van de verkiezingen, gedeeld door honderd, vermenigvuldigt met het percentage van stemmen bij de gemeenteraadsverkiezing, afgerond op een geheel getal".*

4



### **In de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden krijgen bestuurders te maken met een politieke spagaat!**

Het vierde knelpunt heeft betrekking op zowel de rechtmatigheid als de aanvaardbaarheid. Portefeuillehouders mogen rechtmatig zowel in de gemeente als in de gemeenschappelijke regeling dezelfde portefeuille waarnemen. Eventuele tegenstrijdigheden zijn vooraf niet te voorzien, maar brengen een bestuurder wel in een politieke spagaat. Enerzijds zijn ze formeel verantwoording verschuldigd aan de eigen gemeenteraad en anderzijds aan de Drechtraad, In beide gevallen kan een bestuurder uit zijn functie ontheven worden.

*Drechtstedenbestuur en colleges: erken de mogelijkheid tot belangenverstrengeling. Bestuurders hebben dagelijks te maken met tegengestelde belangen, hierbij is er echter normaliter maar een orgaan waar formeel waarverantwoording aan afgelegd dient te worden. De bestuurders in de Drechtsteden hebben echter twee organen namelijk de gemeenteraad en de Drechtraad. Regel dat Bestuurders niet in een politieke spagaat terechtkomen!*

5



**Regionale fractievorming is tegenstrijdig met de formele basis van de Gemeenschappelijk regeling Drechtsteden!**

10






**Regionale fractievorming frustreert de meningsvorming in de gemeente!**

Het vijfde knelpunt (rechtmatigheid) gaat samen met het tiende knelpunt (transparantheid). Het betreft de wijze van standpuntbepaling. Volgens de GRD vertegenwoordigen de leden van de Drechtraad formeel de gemeente (verlengd lokaal bestuur). Door de regionale fractievorming ontstaat er echter een andere stroming waarin meningsvorming plaatsvindt. Aangezien geconstateerd is dat vrijwel alle sprekers in de Drechtraad vanuit een regionale fractie een standpunt innemen, weegt deze stroming ondertussen zwaarder dan de rechtmatige vertegenwoordiging.

De regionale fractievorming maakt het meningsvormingsproces eveneens diffuus en het is dan ook zorgelijk dat juist het debat in de gemeenteraden worden gefrustreerd door deze regionale fractievorming. Het is als zeer ernstig aan te merken dat een extern proces de formele grondslag van de regeling ondermijnt.

*Drechtstedenbestuur en colleges: houdt met alle partijen een debat over de oorzaken en gevolgen van de standpuntbepaling vanuit de verschillende perspectieven. Laat ieder naar elkaar uitspreken wat zijn of haar motieven zijn, om een regionaal standpunt in te nemen. Een open en eerlijk debat op basis van redelijke argumenten zal een bijdrage leveren aan de acceptatie van de verschillende mogelijkheden. En zo ook aan de acceptatie van de besluitvorming in de Drechtsteden.*

*Raadsleden: dat u een ander standpunt heeft dan uw gemeentelijke collega's is een politiek keuze, maar laat het niet gebeuren dat gemeentelijke besluitvormingsprocessen gefrustreerd raken doordat u als fractie regionaal een standpunt wil innemen. De gemeenschappelijke regeling is nu eenmaal gebaseerd op verlengd lokaal bestuur en daarmee ligt uiteindelijk de formele basis nog steeds in de gemeente.*

6 	<b>Raadsleden zijn ten aanzien van de besluiten die in de Drechttraad genomen worden, onvoldoende op de hoogte van de inhoudelijke argumenten om een goede afweging te maken!</b>
7 	<b>De gemeenteraadsleden en daarmee de gemeenteraden zijn onvoldoende betrokken bij de Drechtsteden!</b>
8 	<b>De gemeenteraadsleden en daarmee de gemeenteraden zijn onvoldoende op de hoogte van de processen en de ontwikkelingen in de Drechtsteden!</b>

De drie knelpunten met betrekking tot de aanvaardbaarheid gaan allen in op de verantwoordelijkheid van zowel de raadsleden, colleges als het Drechtstedenbestuur. De aanbeveling ten aanzien van alle drie zijn ongeveer hetzelfde. De knelpunten hebben eveneens veel te maken met de transparantie en compleetheid van de besluitvorming, maar bevat meer dan dat alleen, ze hebben betrekking op een elementair onderdeel van onze democratie.

Het zesde knelpunt betreft de inhoudelijke kennis van de argumenten. De raadsleden vertegenwoordigen de bevolking en om een 'goede' afweging te kunnen maken, dienen de raadsleden op de hoogte te zijn van de inhoudelijke argumenten. Wanneer (Drecht)raadsleden niet of onvoldoende op de hoogte zijn van het proces, dan kunnen ze hun taak niet op een goede manier invullen.

Het zevende knelpunt gaat in op de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de besluitvorming in de Drechtsteden. Dit blijkt niet enkel uit de percepties van de (Drecht)raadsleden (zie figuur 10 en 11), maar ook uit andere constatering.

Het achtste knelpunt gaat in op de perceptie van de raadsleden ten aanzien van de invloed op de besluitvorming en de agendavorming in de Drechtsteden. Wanneer raadsleden geen inzicht hebben in de toekomstige ontwikkelingen van de Drechtsteden en niet weten welke processen daar aan vooraf gaan, dan kan de besluitvorming niet als aanvaardbaar worden beschouwd.

*Drechtstedenbestuur en colleges: ga bij u zelf te rade waarom vele raadsleden zowel inhoudelijk als procesmatig niet op hoogte zijn van de door uw aangeleverde documenten. Eveneens moet te na gegaan worden wat aan het gebrek aan betrokkenheid ten grondslag ligt; wellicht is dit knelpunt de*



*basis om andere knelpunten te verhelpen. Dit kan een oorzaak hebben bij u en of bij de raadsleden, maar de legitimiteit van de besluitvorming is dermate van belang, dat ieder die een bijdrage levert aan de besluitvorming na moet gaan waarom op vele elementaire onderdelen onvoldoende connectie is tussen de raden en de Drechtsteden.*

*Zo ook raadsleden: ga bij uzelf en bij uw collega's te rade wat de oorzaak kan zijn, dat u niet op de hoogte bent van de inhoudelijke argumenten en de processen. Waarom bent u onvoldoende betrokken bij datgene dat in de Drechtsteden gezamenlijk tot uitvoering komt? Neem uw verantwoordelijkheid, u bent een gekozen volksvertegenwoordiger die namens de gemeenschap kaders stelt en toezicht dient te houden. Ook voor de besluitvorming die in de Drechttraad plaatsvindt.*

9



**Ondanks de procedures en communicatie vanuit het Drechtstedenbestuur, 'landt' het niet bij de raadsleden!**

11



**(Drecht)Raadsleden zijn onvoldoende op de hoogte van de besluitvormingsprocedures!**

Ondanks dat te constateren is, dat er over het algemeen goed en voldoende wordt gecommuniceerd, land het niet bij de (Drecht)raadsleden die er een besluit dienen te nemen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat er te weinig aansluiting is tussen het bestuur en de leden. Het negende knelpunt gaat daarmee voornamelijk in op de verantwoordelijkheid van het bestuur om zodanig te communiceren dat het door de leden begrepen wordt. Het elfde knelpunt betreft de kennis van (Drecht)raadsleden van de formele procedures. Wanneer raadsleden niet op de hoogte zijn van de processen en procedures dan heeft men in onvoldoende mate aansluiting op de besluitvorming.

*Drechtstedenbestuur: communiceer zodanig dat het door de raadsleden begrepen wordt. Geef aan in welke fase van besluitvorming een onderwerp zich bevindt en wijs de raden op hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden, maar vraag ook om feedback. Evalueer met de raadsleden hoe bepaalde processen en documenten ervaren worden.*

*Raadsleden: neem uw verantwoordelijkheid om aanvullende informatie te vragen wanneer het proces niet duidelijk is. Maakt u vertrouwd met de processen en gebruik de mogelijkheden die daarbinnen worden geboden. Wanneer u niet aangeeft welke problemen u ervaart in het proces, dan verandert er niets aan de wijze waarop het proces doorlopen wordt.*

12



### Bij het geven van informatiebijeenkomsten wordt niet altijd rekening gehouden met andere verplichtingen van de raadsleden!

Een twaalfde knelpunt heeft betrekking op het communicatieproces. Ondanks dat het proces helder is, zijn er onderdelen moeilijk toegankelijk voor raadsleden. Aangezien niet iedereen de middag voor een vergadering aanwezig kan zijn, is het niet altijd mogelijk kennis te hebben genomen van alle inzichten.

*Drechtstedenbestuur: communiceer op die momenten dat ook ieder logischerwijs aanwezig zou kunnen zijn. Houd rekening met het feit dat raadsleden over het algemeen een gewone baan hebben. De informatiebijeenkomsten worden vooraf aan de Drechttraadsvergaderingen gehouden terwijl de opkomst over het algemeen minimaal is. Organiseer deze bijeenkomsten een week eerder, dat geeft de raadsleden eveneens de mogelijkheid om aan de hand van nieuwe inzichten overleg te voeren met de fractie.*

*Raadsleden: neem uw verantwoordelijkheid om aanvullende informatie te vragen. Geef aan dat u problemen heeft met de huidige invulling van de informatievoorziening en vraag om meer tijd, wanneer dat nodig is.*

13



### De besluitvormingsdocumenten zijn te omslachtig en te technisch van aard!

Er moet geconcludeerd worden dat het Drechtstedenbestuur zich niet altijd houdt aan de afspraak om de stukken kort en bondig te houden. Een van de weinige knelpunten op het gebied van de compleetheid is enerzijds de overcompleetheid en anderzijds de technisch-inhoudelijke en omslachtige aard van de stukken. Hierdoor is het moeilijk voor de (Drecht)raadsleden om overzicht te hebben over bij- en hoofdzaken. Dit leidt er toe dat de (Drecht)raadsleden niet altijd een juiste afweging kunnen maken.

*Drechtstedenbestuur: wanneer u communiceert naar de raden, houdt het kort en bondig. Stop de minder relevante informatie in de bijlage en geeft een kort doch compleet overzicht van de punten waar raadsleden een besluit over moeten nemen.*

*Raadsleden: wanneer u van mening bent dat de stukken niet voldoende zijn of juist te complex en onleesbaar, geef ze terug aan het bestuur en verzoek om een toelichting. Accepteer niet dat u een beslissing moet nemen op basis van een document dat u of uw collega's niet begrijpen.*

14



### In de jaarverslagen is minimale aandacht voor het vergelijken van de organisatie met branchegenoten!

Een van de knelpunten op het gebied van de uitvoering is het introverte karakter van de jaarverslagen waarmee de raden worden geïnformeerd. Het alleen inzichtelijk te maken wat de interne prestaties leert ons enkel wat over de vorderingen die de organisatie zelf doormaakt. Om de uitvoerende diensten goed te kunnen beoordelen dient een vergelijking gemaakt te worden met vergelijkbare organisaties.

*Drechtstedenbestuur: kijk verder dan uw neus lang is. Laat u en daarmee de raad niet enkel bedienen met jaarverslagen over de interne voortgang, maar vergelijk deze met andere overeenkomstige organisaties. Geef naast het gebruikelijk inzicht in de financiën van de uitvoeringsorganisaties ook inzicht in de interne processen en verbeterpunten, maak de raadsleden mede-eigenaar van de gekozen richting en vraag desgewenst een besluit te nemen ten aanzien van een veranderende koers.*

15



### De uitvoering van bestaande besluiten hebben minimale aandacht van de raad!

Als vijftiende knelpunt kan opgemerkt worden dat raadsleden zich over het algemeen niet verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van het beleid. De politiek houdt zich meer bezig met de 'wat-vraag' en minder met de 'hoe-vraag'. De raadsleden hebben echter de verantwoordelijkheid om het bestuur te controleren, zo ook op de uitvoering. Om dit op een juiste manier te doen moeten ze zich, desnoods buiten de geijkte wegen om, laten informeren over de gang van zaken. Het stellen van specifieke vragen over de voortgang is hier een voorbeeld van. Geconstateerd kan worden dat in der Drechttraad het afgelopen jaar vrijwel geen vragen zijn gesteld die betrekking hebben op de prestaties van het BLVS.

*Raadsleden: u hebt het afgelopen jaar vrijwel geen vragen gesteld naar de prestaties van uitvoeringsorganisaties. U bent belast met en verantwoordelijk voor de controle op het bestuur, zo ook op de uitvoering. Het instemmen met nieuw beleid is één ding, de uitvoering daarvan heeft financieel en beleidsmatig veel consequenties. Juist veel overheidsmiddelen worden benut in gangbare uitvoeringsprocessen. Wanneer u meer aandacht heeft voor de uitvoering, kan er wellicht een grotere prestatie gehaald worden met dezelfde middelen, of een zelfde prestatie met minder middelen.*

#### 9.4. DISCUSSIESTUK: 'NAAR EEN LEGITIEME BESLUITVORMING'

Wanneer de knelpunten gedestilleerd worden zijn er enkel onderdelen die te maken hebben met de 'Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden'. Deze aanpassingen zijn niet snel door te voeren, maar zijn toch het makkelijkst. Dit omdat er veelal geen andere mogelijkheid is om het probleem aan te pakken. De knelpunten met betrekking tot verantwoordelijkheid en verantwoording zijn ogenschijnlijk eenvoudiger. Iedereen moet simpelweg zijn verantwoordelijkheid nemen en de mogelijkheden gebruiken die hem worden aangereikt. Maar het is meer, het is een cultuuromslag in de hoofden van de alle belanghebbenden. De cultuuromslag moet plaatsvinden binnen de hele organisatie van de Drechtsteden en de afzonderlijke gemeenten en last but not least, bij de inwoners van de deelnemende gemeenten.

Vele mooie woorden maken nog geen verandering. Het enkel erkennen van de problemen opent al deuren, laat staan wanneer de Drechtsteden er daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Ter discussie wil ik enkele aanbevelingen geven om een 'goede' start te maken met het bestrijden van de meeste knelpunten.

1. Erken, dat de afstand tussen de Drechtsteden en de raden een groot gevaar is voor de legitimiteit van de besluitvorming in de Drechtsteden.
2. Luister naar de gevoelens en percepties ten aanzien van het huidige besluitvormingsproces
3. Houdt op basis van redelijke argumenten een debat over de voor- en nadelen van het huidige besluitvormingsproces
4. implementeer eventuele wijzigingen en laat de raden aansluiten bij het besluitvormingsproces
5. Ga als Drechtsteden gezamenlijk te werkt en luister naar gevoelens en percepties ten aanzien van de toekomst.
6. Houdt op basis van redelijke argumenten een debat over de toekomst
7. Creëer met alle raadsleden gezamenlijk een toekomstvisie voor de bestuurlijke inrichting in de Drechtsteden
8. Laat de raden aansluiten bij de toekomst visie van de Drechtsteden en maak hen mede eigenaar van de ontwikkeling.
9. Vier uw succes!!

## 9.5. DISCUSSIESTUK: 'DRECHTSTEDEN OF DRECHTSTAD'

Zonder al te veel moeite zijn er vergelijkingen te maken tussen het besluitvormingsproces in de Drechtsteden en de Europese Unie. Het is 12 juni 2008 en de Ieren hebben 'Nee' gezegd tegen het verdrag van Lissabon. Wanneer er binnen de Drechtsteden een referendum gehouden zou worden zal naar alle waarschijnlijkheid een zelfde antwoord gegeven worden. Hoe legitiem is de samenwerking nu eigenlijk?

De positieve geluiden van verbetering, zijn gedurende het onderzoek wel degelijk doorgelopen. In de laatste raadsvergadering van 18 juni is door vele Drechtstraadsleden een compliment gegeven ten aanzien van de stukken, maar ook de roep om zichtbaarheid voor de burgers is een belangrijk statement. Wat bij mij zorgen baart, zijn de mogelijke aanpassingen in de regeling ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de gemeenten en de Drechttraad. Voorzitter Bandell liet duidelijk weten dat er nieuwe voorstellen komen om de daadkracht van de Drechttraad te vergroten. Enerzijds zou om een pas op de plaats er voor zorgen dat de gemeenten dichterbij de regio komen, anderzijds zoekt de Drechtsteden naar een besluitvormingsorgaan dat daadkrachtig de belangen van de regio behartigt.

De legitimiteit van de besluitvorming staat op het spel en wel omdat vele onderdelen van de besluitvorming niet als legitiem worden ervaren. Wanneer de Drechtsteden de knelpunten erkennen en aan de slag gaan met het oplossen daarvan, dan zal de rechtmatige basis beter benut worden. En wellicht zal uiteindelijk ieder inzien dat, wanneer gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden, het besluitvormingsproces nog niet zo diffuus en problematisch is.

Daarnaast is de discussie van een gekozen Drechttraad niet van tafel. Wanneer de Drechttraad gekozen wordt, worden er namelijk vele knelpunten opgelost en de verschillende verhoudingen in de Drechttraad behoren dan tot het verleden. In een gekozen Drechttraad telt iedere stem immers gelijk. Als de knelpunten worden opgesomd die door een gekozen raad oplost, pleit dit stuk uiteindelijk wellicht juist tot het instellen van een gekozen raad, maar wat zijn de gevolgen daar van?

Het 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> en 12<sup>e</sup> knelpunt worden verholpen, wanneer de Drechttraad gekozen wordt: geen discussie over fracties in de Drechttraad; geen mogelijkheid om op basis van een politiek standpunt uit de functie ontbonden te worden; een stemverhouding op basis van het verkregen stemmen; geen politieke spagaat waarin bestuurders terechtkomen; geen excuses ten aanzien van tijdsgebrek; geen conflicten tussen gemeentelijke bijeenkomsten, fractie bijeenkomsten en Drechtstedelijke bijeenkomsten. En eveneens zou een gekozen raad de mogelijkheid bieden om een regionale coalitie te vormen en het bestuur een politieke agenda mee te geven.

Een dergelijke keuze zou echter andere knelpunten versterken. Het is aannemelijk dat de afstand tussen de Drechtsteden en de gemeenteraden groter wordt en de raadsleden minder betrokken zijn, dat er nog minder invloed van de gemeenten is op het beleid en de agenda in de regio, dat de kennis bij de gemeenteraden ten aanzien van de regio verminderd, en last but not least, dat er geen sinds meer sprake is van verlengd lokaal bestuur.

Het erkennen van een vierde – regionale - bestuurslaag zal meer duidelijkheid geven ten aanzien van de verantwoordelijkheden die ieder heeft. Drechttraadsleden en Drechtstedenbestuurders dienen los te staan van de gemeenten. Ze dienen regionale belangen af te wegen. Echter moeten de deelnemende gemeente realiseren dat deze daadkrachtige regio ook mandaat dient te krijgen om besluiten te nemen. Dit mandaat zal vergaande invloed hebben op de afzonderlijke besluitvorming in de gemeenten.

Alles overwegend is het nog maar de vraag of het niet verstandiger zou zijn om in plaats van een gekozen Drechtraad in te stemmen met een herstructurering tot één gemeente 'Drechtstad'. Rationeel gezien is dit wellicht verstandiger dan een oplossing zoeken in een vierde bestuurslaag. Emotioneel is dit waarschijnlijk nog niet haalbaar, maar het is wel onderzoekswaardig.



## 10. EVALUATIE VAN HET THEORETISCH KADER

Op basis van Scharpfs in- en outputlegitimiteit en March en Olsens handelingsperspectieven heeft Hemerijck (2003) een theorie ontwikkeld met vier kernvragen van beleid. In dit onderzoek is deze theorie aangepast. Dit komt voort uit het uitbreiden van één van de basis onderdelen. Scharpfs theorie is namelijk aangevuld met throughputlegitimiteit. Deze aanpassing heeft geleid tot 'zes kernvragen van het beleidsproces'. Afgevraagd kan worden of deze aanpassing nu daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan het beter bepalen van de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden.

### ***Theoretische onderbouwing***

De aanpassing op de theorie is tweeledig, naast de toevoeging van twee kernvragen, 'Is het compleet' en 'Is het transparant' is ook de essentie aangepast. Van 'kernvragen van beleid' naar 'kernvragen van het beleidsproces'.

Ondanks dat een besluit dat genomen is door een democratische gelegitimeerd orgaan, kunnen er problemen ontstaan op het vlak van aanvaardbaarheid. Wanneer beleid niet op een transparante manier tot stand komt, kunnen belanghebbende het gevoel hebben dat hun perceptie niet of in mindere mate is meegenomen in de besluitvorming. Dit is eveneens geconstateerd in de Drechtsteden.

Daarmee is de aanvaardbaarheid en ook de legitimiteit in het geding. Belanghebbende voelen zich immers minder vertegenwoordigd in de besluitvorming. De legitimiteittheorie is zodoende ten aanzien van de waarden (input) en prestaties (output) aangevuld met het proces (throughput). Een democratische beslissingen moeten namelijk gerechtvaardigd worden door middel van een publiek debat dat op basis van redelijke argumenten gevoerd wordt en waarbij zo mogelijk alle belanghebbenden hun perspectief kunnen laten horen (Geenens, 2004).

Het procesmatige onderdeel is in dit onderzoek verwoord in transparantie en compleetheid. Alle belanghebbende moeten inzicht hebben in de processen en procedures die op basis van democratie waarden zijn opgesteld (transparantie). Eveneens dienen alle redelijke argumenten gewogen te worden, hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat voor zover mogelijk alle redelijke argumenten beschikbaar zijn (compleetheid).



### ***Onderbouwing vanuit het onderzoek***

In het onderzoek neemt de belevingswaarden van betrokkenen en belangrijk onderdeel in, deze blijken grotendeels betrekking te hebben op het besluitvormingsproces. Geconcludeerd kan worden dat juist de procedurele kant van de legitimiteit grotendeels debet is aan de algemeen heersende gevoelens ten aanzien van het samenwerkingsverband.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de samenwerking een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van de regio, echter de wijze waarop dit gebeurt kan volgens vele ter discussie worden gesteld. Zo zijn onderdelen duidelijkheid, compleetheid en leesbaarheid van de stukken onderdelen waarover veelal een negatief oordeel geveld wordt, maar ook de transparantie van het besluitvormingsproces is voor respondenten een issue waarop veel aan te merken viel.

Wanneer enkel de waarden en de prestaties van het samenwerkingsverband onderzocht zouden zijn, dan hadden de compleetheid van de stukken en de transparantie van het proces niet of in mindere mate aan bod gekomen. En juist op deze onderdelen is de door betrokkenen dat het samenwerkingsverband minder aanvaardbaar wordt ervaren. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de aanvulling op de theorie heeft geleid tot een bredere kijk op de legitimiteit van het beleid, het besluitvormingsproces is namelijk een belangrijk onderdeel geworden.

### ***Het theoretisch kader overziend***

Als eerste moet omgemerkt worden dat andere theorieën ten aanzien van legitimiteit, een ander beeld hadden gegeven. Wanneer, bijvoorbeeld, op basis van democratische legitimiteit het samenwerkingsverband onderzocht was, dan had dit waarschijnlijk gekomen tot een conclusie dat verlengd lokaal bestuur tekort komt aan de ambities van de Drechtsteden, maar door gebruik te maken van een theoretisch kader dat processen, rechtmatigheid en aanvaardbaarheid combineert is er een breed spectrum van legitimiteit belicht. Zo zijn zowel objectieve als subjectieve aspecten van legitimiteit aan bod gekomen. Dat er zich knelpunten voordoen is niet meer dan logisch, enkel al de legitimiteitparadox, dat juistheid en aanvaardbaarheid veelal tegenstrijdig zijn, is hier een onderbouwing voor. Een totaal beeld van legitimiteit is de theorie zeker niet, maar al met al is het mijns inziens een aanpassing die voldoende geholpen heeft inzicht te krijgen in de legitimiteit van het besluitvormingsproces.



## 11. VERANTWOORDING

### 11.1. LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Bijl, R., raadslid VVD Zwijndrecht

Doevedans, O., dorpsraadslid Gemeente belangen Hendrik Ido Ambacht

Exoo, B., fractievoorzitter PVDA Zwijndrecht

Graaf, A. de, raadslid VVD Papendrecht

Jaquet, A., Juridisch adviseur Drechtsteden (per mail)

Meeuwen, D., raadslid SGP/CU en waarnemend voorzitter Drechtraad

Pauw, T., raadslid Pro Sliedrecht

Platschorre, L., fractievoorzitter SGP/CU Hendrik Ido Ambacht

Poiesz, B., Griffier Hendrik Ido Ambacht

Ruikes, A., fractievoorzitter CDA Alblisserdam

Scholten, A., burgemeester van Zwijndrecht en vice-voorzitter Drechtstedenbestuur

Stelt, A. van der, voorzitter CDA Papendrecht

Steensel, D.A. van, Wethouder van Dordrecht en Drechtstedenbestuurder

Visser-Schielker, H., fractievoorzitter Pro Sliedrecht

Vissers, E. fractievoorzitter VVD Zwijndrecht

Vogelaar, G.J., secretaris Drechtstedenbestuur

Yanick, G, plaatsvervangend Drechtraadslid PVDA Dordrecht

### 11.2. LITERATUUR

Bekkers, V. en A. Ringling (red), Vragen over Beleid; Perspectieven op waardering, Lemma, Utrecht, 2003.

Belinfante A.D., en J.L. de Reede, Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht, Kluwer, Deventer, 2005.

Braithwaite, J., Restorative Justice and Responsive Regulation, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Bovens, M.A.P., ea. Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek, Kluwer, Deventer, 2001

Cyert, R.M. en J.G. March, A Behavioral Theory of the Firm, Basil Blackwell, Oxford, 1963

Edwards A.R., L.Schaap (red), Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Muidenberg, 2000

Frissen, P.H.A., De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid, Van Gennep, Amsterdam, 2007

- Geenens, R., Deliberatieve democratie en de rol van macht in democratie. In: *Ethische Perspectieven*, 14(1), pp. 84-85, 2004.
- Hagenaar, R., *Onderzoek naar het regionale samenwerkingsverband De Drechtsteden: samen beter je zelf zijn*, Dordrecht, 2007.
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, Handboek public management*, SDU uitgevers, Den Haag, 2004.
- Helden, J.G. van, Normering prestatie-indicatoren, begin- of eindpunt van doelmatigheid? In: *B&G*, pp. 8-12 September 1997
- Hemerijck, A.C., Vierkernvragen van beleid, in: *beleid en maatschappij*, jrg. 30, nr. 1, 2003, pp 3-19
- Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu, Werkt het, past het, mag het, en hoort het?: de kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, nr. 2, 2004, pp. 55-56.
- Hoesel, P van, F. L. Leeuw, J.W.M. Mevissen, *Beleidsonderzoek in Nederland, Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*, Van Gorcum, Assen, 2005
- Hoogerwerf, A., en M. Herweijer, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Hupe, P., *Overheidsbeleid als politiek, overde grondslagen van beleid*, Van Gorcum, Assen, 2007
- Jansen, P. en R. van Raak, Laat raadsleden de regioraden kiezen, in: *VNG magazine*, 5 november 2005
- Luijk, H. van, en A. Schilder, *Patronen van verantwoordelijkheid: Ethiek en Corporate Governance*, Academic Service, Schoonhoven, 1997.
- March, J. en J. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York, 1989.
- Meer, F.B. van der, *Leren van bestuurlijke vernieuwing, gepresenteerd op de conferentie van de Vereniging voor Bestuurskunde*, 1996
- Olsen, J.P., *Understanding institutions and logics of appropriateness*, working paper No. 13, August 2007, Arena , Oslo, 2007.
- Ringeling A., *Het imago van de overheid*, Elsevier, 's Gravenhage, 2004.
- Rousseau, J.J., *Du contrat social ou Principes du Droit politique* 1762.
- Scharpf, F., *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder Co, Westview, 1997.
- Scharpf, F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Weber, M., *Wirtschaft Und Gesellschaft: Grundriss Der Verstehenden Soziologie*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1972.
- Zürn, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a. M., Suhrkamp 1998.

### 11.3. DOCUMENTEN

Bureau Leerplicht en Vroegtijdig Schoolverlaters, Jaarverslag 2006-2007, Dordrecht, 2007

Drechtsteden, Samen werken aan een krachtige regio, Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, versie 3.0, Dordrecht, januari 2008

Drechtsteden, Manden maken, Eindbod, Dordrecht, juni 2004

Gemeente Oisterwijk, Jaarverslag leerplicht schooljaar 2005-2006, januari 2007

Gemeente Wevershoof, Leerplichtverslag schooljaar 2006-2007, mei 2008

Gemeente Wijk bij Duurstede, Cluster Onderwijs, Jaarverslag leerplicht schooljaar 2005-2006, september 2006

Gemeente Westland, Jaarverslag Leerplicht schooljaar 2006-2007,

Gemeente Rotterdam, Jeugd, Onderwijs en Samenleving, Jaarverslag leerplicht Schooljaar 2005-2006, april 2007

Gemeente Kampen, Jaarverslag Leerplicht RMC Schooljaar 2006-2007,

Gemeente Veenendaal, Onderwijs, Zorg en Samenleving, Jaarverslag Schooljaar 2005-2006, Leerplicht en RMC

IWI, Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand, Verkennende studie, Den Haag, 2007.

Regio Maastricht en Mergelland, Jaarverslag Leerplichtwet 2006-2007, januari 2008

Regionaal Bureau leerplicht Holland Rijnland, Jaarverslag 2006-2007, Leiden, januari 2008

Regionaal Bureau Leerplicht+ ,Verslag RBL+ Schooljaar 2004-2005, Dordrecht, oktober 2005

Regionaal Bureau Leerplicht+ ,Verslag RBL+ Schooljaar 2005-2006, Dordrecht, 2006

Remkes, J.W., Verbetering van democratische controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005-000234768), Den Haag, 13 Oktober 2005.



## BIJLAGE 1: SELECTIE VAN RESPONDENTEN

### SELECTIE RAADSLEDEN

Er is nagestreefd om van alle gemeenten ten minste twee gemeenteraadsleden te spreken, waarvan er één tevens in de Drechtraad vertegenwoordigd is. om een zo breed mogelijke onderzoek te verrichten is tevens gekozen voor een verdeling tussen coalitiepartijen en oppositie partijen. Tevens is getracht rekening te houden met verschillende partijen uit het politiekspectrum.

	Alblasserdam		Dordrecht		Hendrik-Ido-Ambacht		Papendrecht		Sliedrecht		Zwijndrecht	
		DR		DR		DR		DR		DR		DR
CDA		x					x					
PVDA				x								x
VVD								x			x	
CU						x				x		
SCP	x											
Lokaal ed.			x		x				x			

TABEL 1 SELECTIE VAN RAADSLEDEN





## BIJLAGE 2 TABELLEN DOELMATIGHEID

	2004 -2005	2005-2006	2006-2007
Aantal leerplichtigen	52620	61638 <sup>9</sup>	54124
Aantal meldingen op grond van de leerplichtwet	386	419	984
Aantal proces-verbalen	63	41	74
Totaal aantal geregistreerde vroegtijdig schoolverlaters	3111	3706	4137
Het aantal dossiers	nb	1482	2293
Het aantal contacten	6859	6709	9390

TABEL 1 BELEIDSPRESTATIES BLVS UITGEZET PER JAARGANG

	2005	2006	2007
Formatieplaatsen (fte)	18,34	18,34	22,7
Begroting	€ 1.364.880	€ 1.372.202 <sup>10</sup>	€ 1.704.000

TABEL 2 MIDDELEN VAN HET BLVS UITGEZET PER JAARGANG

	Aantal leerplichtige	Personele bezetting (fte)	bezettingsgraad ten aanzien van de norm van 3800 leerplichtigen per fte
Wevershoof 2006-2007	1889	0,11	22,13%
Oisterwijk 2005-2006	6054	1	62,77%
Westland 2006-2007	17701	3,6	77,28%
Wijk bij Duurstede 2005-2006	4402	0,94	81,14%
Maastricht & Mergelland 2006-2007	26200	5,79	83,98%
Kampen 2006-2007	12378	3,4	104,38%
regio Holland Rijnland 2006-2007	57165	16,31	108,42%
Venedaal 2005-2006	10446	3,5	127,32%
Rotterdam 2005 -2006	79333	29,11	139,44%
Drechtsteden 2006-2007	54124	22,7	159,37%

TABEL 3 LEERP LICHTORGANISATIES IN RELATIE TOT DE PERSONELE BEZETTINGSNORM VAN INGRADO

<sup>9</sup> Het aantal leerplichtige is veel groter doordat in het jaarverslag 2006-2006 per abuis de 4 jarige waren meegenomen in de berekening van het aantal leerplichtigen

<sup>10</sup> Begrotingsgetal 2006 is een geïndexeerde waarde

	BLVS Drechtsteden	Rotterdam	regio Holland-Rijnland
Jaarverslag	2006-2007	2005-2006	2006-2007
Aantal leerplichtigen	54124	79333	57165
Aantal meldingen op grond van de leerplichtwet	984	3896	1366
Aantal processen-verbaal	74	438	145
Totaal aantal geregistreerde vroegtijdig schoolverlaters	4137	nb	nb
Het aantal dossiers	2293	nb	nb
Het aantal contacten	9390	nb	nb
Formatieplaatsen (fte)	22,7	29,11	16,31
Begroting	€ 1.704.000	nb	nb

TABEL 4 OVERZICHT BELEIDSPRESTATIES EN MIDDELEN LEERPlicht ORGANISATIES

	BLVS Drechtsteden	Rotterdam	regio Holland-Rijnland
Aantal leerplichtigen	100%	114%	147%
Aantal meldingen op grond van de leerplichtwet	100%	309%	193%
Aantal processen-verbaal	100%	462%	273%

TABEL 5 PERCENTAGE VAN DE BELEIDSPRESTATIES / FTE, MET BLVS DRECHTSTEDEN ALS 100%

	BLVS Drechtsteden	Rotterdam	regio Holland-Rijnland
Aantal meldingen per leerplichtige	1,82%	4,91%	2,39%
Aantal processen-verbaal per leerplichtige	0,14%	0,55%	0,25%

TABEL 6 PERCENTAGE VAN DE BELEIDSPRESTATIES / LEERPlichtIGEN

	2004 -2005	2005-2006	2006-2007
Aantal meldingen op grond van de leerplichtwet	92%	100%	235%
Aantal processen-verbaal	154%	100%	180%
Totaal aantal geregistreeerde vroegtijdig schoolverlaters	84%	100%	112%
Het aantal dossiers	nb	100%	155%
Het aantal contacten	nb	100%	140%
Formatieplaatsen (fte)	100%	100%	124%
Begroting	99%	100%	124%

TABEL 7 PERCENTAGE VAN BELEIDSPRESTATIES EN MIDDELEN, MET 2005 -2006 ALS 100%

	2004 -2005	2005-2006	2006-2007
Aantal meldingen op grond van de leerplichtwet	92%	100%	190%
Aantal processen-verbaal	154%	100%	146%
Totaal aantal geregistreeerde vroegtijdig schoolverlaters	84%	100%	90%
Het aantal dossiers	nb	100%	125%
Het aantal contacten	nb	100%	113%

TABEL 8 PERCENTAGE VAN DE BELEIDSPRESTATIES / FTE, MET 2005-2006 ALS 100%



## BIJLAGE 3 ENQUÊTE AAN RAADSLEDEN VAN DE DEELNEMENDE GEMEENTEN

---

### ***Algemene onderzoeksinformatie***

Welke gemeente vertegenwoordigt u?

- Alblisserdam
- Dordrecht
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Welke relatie heeft u tot de Drechtraad?

- Als Drechtraadslid
- Als plaatsvervangend Drechtraadslid
- Als raadslid

Wat is uw persoonlijke opvatting ten aanzien van de legitimiteit van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?

- positief
- neutraal
- negatief

### **Rechtmatigheid**

1a) Hoe ervaart u het 'dualistisch' systeem binnen de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

- aanvaardbaar
- neutraal
- niet aanvaardbaar

Kunt u dit toelichten?

1b) Hoe waardeert u de instrumenten die ter beschikking staan om de Drechtsteden te controleren

- voldoende
- neutraal
- onvoldoende

Kunt u dit toelichten?

1c) Hoe ervaart u de mogelijkheid om vanuit verschillende perspectieven een standpunt in te nemen:  
(perspectief vanuit de gemeente, vanuit de regionale of eigen fractie)

- positief
- neutraal
- negatief

Kunt u dit toelichten?

**Aanvaardbaarheid**

2a) Hoe aanvaardbaar vindt u de samenwerking in de Drechtsteden?

- aanvaardbaar
- neutraal
- niet aanvaardbaar

Kunt u dit toelichten?

2b) Hoe ervaart u de betrokkenheid van de gemeenteraad bij besluitvorming in de Drechttraad?

- positief
- neutraal
- negatief

Kunt u dit toelichten?

2c) Hoe ervaart u de invloed die de gemeenteraad heeft op het besluitvormingsproces in de Drechtsteden

- positief
- neutraal
- negatief

Kunt u dit toelichten?

2d) Hoe ervaart u de invloed die de gemeenteraad heeft op de agendavorming in de Drechtsteden

- positief
- neutraal
- negatief

Kunt u dit toelichten?

**Compleetheid**

3a) Hoe ervaart u de mate waarop u door het Drechtstedenbestuur gevraagd dan wel ongevraagd geïnformeerd wordt?

- voldoende
- neutraal
- onvoldoende

Kunt u dit toelichten?

3b) Hoe ervaart u de compleetheid (kwantiteit) van de door het Drechtstedenbestuur aangeboden inzichten?

- over compleet
- compleet
- niet compleet

Kunt u dit toelichten?

3c) Hoe ervaart u de kwaliteit van de door het Drechtstedenbestuur aangeboden informatie?

- goed
- neutraal
- slecht

Kunt u dit toelichten?



**Transparantie**

4a) Hoe ervaart u de transparantie van het besluitvormingsproces in de Drechtsteden?

- transparant
- neutraal
- diffuus

Kunt u dit toelichten?

4b) In welke mate heeft u inzicht in welke fase van besluitvorming bepaalde onderwerpen zich bevinden. (zoals bv. de besluitvorming over het SCD)

- voldoende
- neutraal
- onvoldoende

Kunt u dit toelichten?

4c) Hoe ervaart u het inzicht dat u hebt in de toekomstige ontwikkelingen binnen de Drechtsteden

- voldoende
- neutraal
- onvoldoende

Kunt u dit toelichten?

***Algemene vragen over de besluitvorming***

5a) Welke onderdelen van het besluitvormingsproces vindt u positief en kunt u dit toelichten?

5b) Welke onderdelen zouden volgens u aangepast kunnen worden om de legitimiteit te vergroten en kunt u dit toelichten?

Graag dit formulier voor 16 juni as. retourneren op onderstaande adres.

[Harmenvandorsser@hotmail.com](mailto:Harmenvandorsser@hotmail.com)

Harmen van Dorsser

Paganinistraat 8

3335 XB Zwijndrecht