



## Gemeente Renkum

Verantwoordelijke afdeling

Nummer

- Inboeknummer:
- Paragraaf begroting:
- Steller: fractie RZS

Raad d.d.  
25 juni 2014

Datum

10 juni 2014

Onderwerp

**Instellen tijdelijke subcommissie  
Intergemeentelijke samenwerking**

### Geadviseerd besluit

1. Een subcommissie Intergemeentelijke samenwerking in te stellen voor de periode tot 1 juli 2015 conform onderstaand voorstel;
2. Vaststellen Reglement subcommissie Intergemeentelijke samenwerking.

### Aanleiding

Op 21 mei jl. werd mw. Saskia Stuiveling, President Algemene Rekenkamer, geïnterviewd in de NRC over het verslag van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 2013. Opmerkelijk was dat zij de Tweede Kamer waarschuwde voor “een ongecontroleerde decentralisatie”. Zij wees erop dat het niet de vraag is of het Rijk klaar is voor de decentralisaties, maar de 403 gemeenten. Echter nog belangrijker is dat zij zich afvroeg of de Tweede Kamer zich wel realiseert dat haar klassiek budgetrecht door de voorgenomen decentralisaties aan invloed inboet. Immers, de gezamenlijke pot van premies overtreft al de Rijksbegroting en daar gaat nu weer acht miljard van af. De Kamer moet ervoor zorgen dat zij nog wel het overzicht erop heeft.

Wat geldt voor de Tweede Kamer is ook van toepassing op de positie van de gemeenteraad. De raad wordt geconfronteerd met de decentralisaties en met de opdracht dat de gemeente deze zo goed mogelijk implementeren, waarbij telkenmale de vraag aan de orde moet komen; “wat doen wij zelf en waar is het noodzakelijk het samen met anderen te doen?”. Met andere woorden het proces kan zich niet beperken tot de inhoudelijke kant maar moet evenzeer, en in een aantal gevallen wellicht nog meer, zich richten op de vraag op welke wijze de afzonderlijke gemeenten hun samenwerking met andere willen inrichten. Bij dit alles dient de raad zichzelf de gelegenheid te geven op beide aspecten procesmatig te sturen.

Het hierna volgende dient als nadere onderbouwing.

Voor een goed begrip van de huidige positie van de raad is het zinvol in herinnering te brengen dat in 2002 het duale stelsel werd ingevoerd ter vervanging van het monistische stelsel. Zoals bekend waren in het monistische stelsel wethouders lid van de raad en bepaalden zij in de praktijk in hoge mate de standpunten van de fracties waaruit zij afkomstig waren.

Het duale stelsel beoogt een meer evenwichtige verhouding tussen raad en college te bewerkstelligen door beleidsvoorbereiding en uitvoering bij het college neer te leggen en de beleidskaderstelling en de controle bij de raad.

Voorts werd in de afgelopen periode onderkend dat in de huidige situatie een veranderde positiebepaling van de gemeentelijke overheid ten opzichte van de burger voor een goed democratisch proces van groot belang is. Dit heeft geleid tot het besluit een nieuwe besturingsfilosofie handen en voeten te geven, waarbij de burger eerder in het besluitvormingstraject wordt betrokken en de gemeente meer open staat voor diens initiatieven.

Dualisme en besturingsfilosofie hebben een vergaande invloed op de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de raad.

De op korte termijn op ons afkomende nieuwe ontwikkelingen (decentralisaties, nieuwe besturingsfilosofie, intergemeentelijke samenwerkingen enz.) noodzaken tot een herbezinning op de onderlinge relaties tussen burgers, raad en college. Met andere woorden: Verandert hierdoor de taakverdeling tussen raad en college en hoeveel ruimte blijft erover voor de burger om daadwerkelijk gedurende het gehele proces van beleidsvoorbereiding en –uitvoering nog invloed uit te oefenen? Een helder antwoord op deze vraagstelling is onontbeerlijk voor een goed functionerend democratisch proces.

## Nadere gedachtevorming

Ten aanzien van deze hiervoor genoemde ontwikkelingen heeft een aantal voorstellen de raad bereikt. Tevens zijn raadsbrieven ontvangen en werden informatiebijeenkomsten georganiseerd. Maar dit alles neemt niet weg dat desondanks sprake is van een diffuus beeld. Zo is door de raad een aantal kadernotities vastgesteld waarin nogal wat impliciete keuzes zijn vervat; keuzes die niet expliciet zijn geformuleerd. Het argument dat de expliciete verwoording van deze keuzes plaatsvindt in de begroting is weinig valide omdat alleen al door het tijdstip van behandeling procesmatig, zowel qua inhoud als voor wat betreft de wijze waarop, aansturing door de raad nauwelijks mogelijk is. De raad loopt achter de feiten aan.

Zoals bekend heeft de raad op 27 november 2013 beraadslaagd over een door de VVD ingediende motie inzake het verminderen c.q. wegnemen van het democratisch tekort bij gemeenschappelijke regelingen. Aan deze motie lag een uitgebreide notitie ten grondslag.

Voorts heeft het college op 18 maart 2014 aan de raad een raadsbrief inclusief een notitie inzake Intergemeentelijke Samenwerking toegezonden. Deze notitie is vanuit procesmatig oogpunt bijzonder relevant omdat daarin in vijf fases stap voor stap uiteengezet wordt hoe gekomen kan worden tot een intergemeentelijke samenwerking en welke vragen beantwoord dienen te zijn voordat tot een volgende fase wordt overgegaan. Het betreft de volgende fases:

- Fase 1: Verkenningfase;
- Fase 2: Intentiefase;
- Fase 3: Uitwerkingsfase;
- Fase 4: Realisatiefase;
- Fase 5: Uitvoerings- en monitoringsfase.

Eerder in dit initiatiefvoorstel wordt aangegeven dat informatie aan de raad nogal diffuus van karakter is. Dit wordt mede veroorzaakt door het gegeven dat het college, daartoe uiteraard gevoed door de organisatie, zich met name concentreert op de beleidsinhoudelijke kant maar te weinig zicht biedt op de inhoudelijke aspecten van de intergemeentelijke samenwerking in samenhang met de implementatie van de decentralisaties.

Daar staat dan tegenover dat de raad zich tot nu toe in hoge mate beperkt tot zijn controlefunctie en te weinig zicht heeft op de verregaande consequenties van de intergemeentelijke samenwerking. Alternatieven komen nauwelijks aan de orde.

Een notitie zoals aangereikt op 18 maart jl. is dan een eyeopener. Te weinig is sprake van een expliciete bespreking/besluitvorming over fase 1 (verkenning) en fase 2 (de intentie), zoals beschreven in die notitie.

Het lijkt er op alsof alles zich nu concentreert op fase 3, de uitwerking, waardoor de rol van de raad procesmatig in het geheel niet meer uit de verf kan komen.

Als de raad hieraan op korte termijn niets doet, is het onvermijdelijk dat de raad in de periode vanaf november dit jaar op nagenoeg alle terreinen van het sociaal domein geconfronteerd wordt met voorstellen over de intergemeentelijke samenwerking waar feitelijk alleen nog maar met ja op geantwoord kan worden. Inhoudelijk zijn wij dan gebonden aan vele regelingen tot samenwerking. Dit alles zonder dat procesmatig is voldaan aan voorwaarden en criteria zoals verwoord in bijvoorbeeld de rapporten over de besturingsfilosofie, of in de notitie over de Intergemeentelijke Samenwerking.

Het gevolg zou zijn dat wat mw. Stuiveling vreest voor de Tweede Kamer op ons lokaal niveau eveneens het geval zal zijn. Daarbij komt dat de verhouding tussen raad en college fundamenteel verandert. Het is niet voor niets dat in de presentatie van 19 mei jl. gesteld werd dat het college “gemandateerd zou moeten worden” ten behoeve van de uitwerking en realisatie van de decentralisaties.

Een mandatering aan het college, zonder een voorafgaande besluitvorming door de raad op basis van de hierboven genoemde vijf fases, leidt ertoe dat het overwicht van het college ten opzichte van de raad de facto groter is dan ten tijde van het monistische stelsel. Het democratische proces waarbij de raad ook daadwerkelijk het hoogste bestuursorgaan dient te zijn, wordt ernstig aangetast. De eigen lokale inkleuring verdwijnt nagenoeg en wordt niet opgevangen door vrijblijvend te spreken over “lokaal wat kan en regionaal wat moet”. En dat heeft ook gevolgen voor de beleidsruimte die de hele raad wil geven aan burgers om in een zo vroeg mogelijk stadium bij voor hen belangrijke kwesties betrokken te worden.

## Voorstel

Door de bovengenoemde decentralisaties ontvangen gemeenten belangrijke taken in het sociale domein. In 2014 moeten daarvoor de nodige besluiten genomen worden, waardoor ook voor de langere termijn verzekerd wordt dat de gemeenteraad politieke sturing kan geven en de kaders kan bepalen. Dezelfde overwegingen gelden voor de aansturing op het gebied van bijvoorbeeld de Stadsregio of de aanstaande samenwerkingsverbanden in G-5 verband.

Tegen de achtergrond van het vorengaande beleid RZS dat voor een beperkte periode, gedacht wordt aan de periode tot 1 juli 2015, een subcommissie Intergemeentelijke Samenwerking wordt ingesteld, die tot taak heeft procesmatig *voorbereidend* werk te verrichten voor de bestaande raadscommissies en/of de raad. Op de samenstelling wordt nog nader ingegaan.

Over de taakstelling van deze subcommissie kan het volgende worden opgemerkt.

Voor wat betreft de afzonderlijke, nadien in de raadscommissies te bespreken onderwerpen, zouden in de subcommissie per onderwerp voorstellen van het college aan de orde moeten komen waarin door het college wordt aangegeven welke stappen er reeds gezet zijn in de fases een en twee.

Welke “beleidsvrijheid” was in beide fases aanwezig, hoe is deze ingevuld en is aan de raad expliciet om instemming gevraagd? Welke stappen moeten nog in fases een en twee genomen worden en welke besluitvorming door de raad is daarbij nodig?

Aldus ontstaat een helder beeld over de nog te ondernemen stappen en kunnen én college én raad met vertrouwen de noodzakelijke activiteiten ontwikkelen verbonden aan fase drie, de Uitvoering. Ook voor fase drie geldt: Waarover dient de raad te beslissen en op welk moment, dit om te vermijden dat de besluitvorming inhoudelijk en procesmatig niet meer is dan “het kruisje zetten” bij iets wat inmiddels toch al onomkeerbaar is.

## Aanpak/uitvoering

Het voorstel betreft een tijdelijke subcommissie en beoogt niet de commissie structuur die wij in onze gemeente kennen structureel te veranderen. Het is de tijdsdruk en de noodzaak het geheel te overzien dat in een subcommissie met een grote frequentie van samenkomst deze onderwerpen worden besproken, waarna raadscommissies en raad in volledigheid hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken in de maandelijkse cyclus.

Voor de werkrelatie tussen de voorgestelde subcommissie en de raadscommissies is van belang op welke wijze de subcommissie in personele zin wordt samengesteld. Het is aan de fracties om te bepalen of zij vaste dan wel alternerende vertegenwoordigers in deze subcommissie willen laten functioneren. Bij de laatste optie fungeren, afhankelijk van het te bespreken onderwerp, afwisselend leden van de raadscommissies als lid van de subcommissie. Daarmee wordt ook nog eens beklemtoond dat de subcommissie niet nevenschikkend maar ondergeschikt is aan de raadscommissies. Tevens maakt een samenstelling op deze basis mogelijk indien *alle* leden van de subcommissie hiermee instemmen de opvattingen van de subcommissie rechtstreeks ter afdoening aan de raad voor te leggen, waardoor tijdswinst wordt gerealiseerd.

Om dit alles in goede banen te leiden, zal in elk geval op de kortst mogelijke termijn, zo mogelijk tijdens het zomer reces 2014, de subcommissie veelvuldig bijeen geroepen moeten worden om aan de hand van notities/voorstellen van het college sturing te kunnen geven aan het proces. In deze notities resp. voorstellen zal waar nodig alsnog een inhaalslag geleverd moeten worden in deze zin dat expliciet de keuzes worden voorgelegd welke reeds gemaakt zijn of genomen moeten worden betreffende de fases een en twee (verkenning en intentie) dit met het oog op het kwalitatief goede bespreken over de fases drie en vier (resp. uitwerking en realisatie).

Uitgaande van de B.O.B.-formule is de taak van de subcommissie gericht op de 'B' en de 'O', die van de beeldvorming en oordeelsvorming. In een zo vroeg mogelijk stadium (waar mogelijk nog in het concept stadium) dienen de onderwerpen in openbare vergaderingen van de subcommissie aan de orde te komen alvorens ze aan de raadscommissie en/of raad voor te leggen. De commissie heeft dus een voorbereidende taak.

In de vergaderingen van de commissie wordt actief gebruik gemaakt van de mogelijkheden, die op basis van onze verordening op de raadscommissies voor handen zijn, om burgers, organisaties, en andere instellingen te betrekken bij het beeldvormingsproces.

Voorgesteld wordt om de looptijd van de commissie te beperken tot 1 juli 2015. Dit stelt de subcommissie nog in staat een eerste evaluatie van de invoering van de diverse wetten c.a. te houden.

De Verordening op de raadscommissie is van toepassing op de tijdelijke subcommissie Intergemeentelijke samenwerking een reglement is bijgevoegd.

## Tot slot

In februari 2014 heeft RZS het "oude" college erop gewezen dat de benadering in de raadsbrief over de Intergemeentelijke Samenwerking binnen de zogenaamde G-5 gemeenten fundamenteel fout is. In deze raadsbrief werd namelijk in hoge mate voorbij gegaan aan het feit dat het uit democratisch oogpunt absoluut noodzakelijk is dat het college de raad in staat stelt de bevoegdheden van de raad volledig tot ontplooiing te laten komen.

Dit initiatiefvoorstel beoogt hiertoe alsnog te komen.

Naar het oordeel van RZS behoort dit geformuleerde uitgangspunt reeds consequenties te hebben voor de behandeling van de agenda van de raadscommissie Inwoners van 16 juni 2014.

Op deze agenda staan "de Regionale Afspraken Functies Bureau Jeugdzorg Gelderland" alsmede "de Transformatie Agenda Jeugd Regio Arnhem". Het gaat wederom om raadsbrieven waarin melding wordt gemaakt van intensief overleg tussen ambtenaren en tussen collegeleden maar de afzonderlijke gemeenteraden worden slechts geïnformeerd.

RZS bepleit dan ook dat beide onderwerpen, op de in dit initiatiefvoorstel aangegeven wijze, als eerste in de subcommissie worden behandeld.

Hetzelfde geldt voor "de Sturing Sociaal Domein Regionale Taken", met name waar het gaat om "de Centrale Sturing ten behoeve van een Regionale Strategische Alliantie in het Sociaal Domein".

pagina 6 van 8

Voortgaan op de huidige weg doet de gemeenteraad verworden tot jaknikker en schaadt het democratisch proces ten principale.

In het verlengde van de uitspraken van mw. Saskia Stuiveling dient gezegd: “Renkumse gemeenteraad let op Uw Saeck”.

## REGLEMENT REGELENDE DE SAMENSTELLING EN DE WERKWIJZE VAN DE SUBCOMMISSIE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

### Artikel 1 Taken

1. Er is een subcommissie Intergemeentelijke samenwerking, hierna te noemen de commissie.
2. Het doel van de commissie is om de betrokkenheid van de raadscommissies/gemeenteraad te vergroten bij de politieke sturing ten aanzien van de overheveling van taken naar de gemeente op het gebied van de jeugdzorg, Passend Onderwijs, AWBZ en de Participatiewet, alsmede bij de besluitvorming van de Intergemeentelijke samenwerking op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld via de Stadsregio en in G-5 verband.
3. De commissie is belast met de beeldvorming voor de gemeenteraad op de in lid twee genoemde taken en in dat kader met het:
  - a. voorbereiden, al dan niet via de raadscommissies, van besluitvorming en kaderstelling door de raad;
  - b. fungeren als klankbord voor de wethouder;
  - c. in kaart brengen van mogelijke politieke dilemma's;
  - d. terugkoppelen van signalen uit de samenleving;
  - e. (doen) informeren van de agenda-, raadscommissies/gemeenteraad.
4. Ten behoeve van realisering van lid twee dient het college, al dan niet op verzoek van de commissie, notities/voorstellen bij de commissie in.

### Artikel 2 Samenstelling

1. De commissie bestaat uit maximaal 16 leden waarbij elk van de in de raad vertegenwoordigde partijen twee leden, al dan niet in wisselende samenstelling mag aanwijzen.
2. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter en plaatsvervangend voorzitter.

### Artikel 3 Adviseur

1. Vaste adviseur van de commissie is de verantwoordelijke portefeuillehouder.
2. De portefeuillehouder genoemd onder 1 wordt voor alle vergaderingen van de commissie uitgenodigd, waarbij hij zich kan laten vergezellen door een of meerdere ambtelijke adviseurs.

### Artikel 4 Vergadering

1. De commissie vergadert zo vaak als zij het nodig acht.
2. De vergaderingen van de commissie zijn openbaar.
3. Na de opening van een vergadering kunnen andere aanwezige burgers of afgevaardigden van organisaties gezamenlijk gedurende maximaal dertig minuten het woord voeren over de op de agenda vermelde stukken.
4. Elke spreker krijgt maximaal vijf minuten het woord. De voorzitter verdeelt de spreektijd evenredig over de sprekers als er meer dan zes sprekers zijn. De voorzitter kan in bijzondere gevallen afwijken van de maximale lengte van de spreektijd.
5. De spreker voert het woord nadat de voorzitter hem dit heeft verleend. De voorzitter of een lid van de commissie doet een voorstel voor de behandeling van de inbreng van de spreker.

## Artikel 5 Verslag

De commissie brengt over haar werkzaamheden schriftelijk verslag uit aan de raadscommissie en/of raad.

## Artikel 6 Ambtelijke bijstand

De griffier stelt een ambtelijk secretaris beschikbaar die de commissie ondersteunt.

## Artikel 7 Duur

De commissie houdt van rechtswege op te bestaan op 1 juli 2015.