



D-39 (PA 16 januari 2013)

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 329 96 10
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Aan de leden van de gemeenteraad

Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Datum
19-12-2012

Ons kenmerk
SP00/12.0022924

Contactpersoon
Ward Mariman

Onderwerp
discussiepunten regionale samenwerking

Datum uw brief

Doorkiesnummer
(024) 3299486

Geachte leden van de Raad,

Tijdens besprekingen in kamerrondes in oktober, november en december van het voorbije jaar bent u geïnformeerd over de voortgang van regionale samenwerking in het Rijk van Nijmegen. Daarnaast ontving u op 18 december jl. het rapport "*Een koepel voor regionale zullen?*", waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke structuren aan eventueel nieuw te vormen regionale initiatieven kunnen worden gegeven, zoals u onder meer vroeg in uw motie "*Regionale samenwerking vanuit raadsperspectief*" uit juni 2012.

In de begeleidende brief bij het rapport gaf het college aan graag met u in gesprek te willen over samenwerkingsthema's en daarbij passende structuren. Ook tijdens kamerrondes bespraken wij met elkaar de mogelijkheid om in 2013 verder in te gaan op vraagstukken die samenhangen met regionale samenwerking. Het college overlegde met u toen tevens de mogelijkheid om een bijeenkomst te organiseren met gemeenteraden uit het Rijk van Nijmegen, waarop "regionale vraagstukken" gedeeld kunnen worden die in verschillende gemeenten leven. De gezamenlijke colleges van B&W hebben op een bijeenkomst op 18 december jl. de suggestie besproken om in de eerste helft van februari een dergelijke bijeenkomst te organiseren. In aansluiting bij uw opmerkingen in de kamerronde over de opzet van een dergelijke bijeenkomst, hebben wij de colleges in de regio gevraagd om al in januari met hun eigen raden in overleg te treden over relevante regionale vraagstukken; dat is dus ook wat wij graag met u doen.

Tijdens de collegeconferentie op 18 december jl. hield wethouder Plaizier uit Beuningen namens het Regionaal Aanjaagteam een presentatie over bijgaande notitie. Over die notitie heeft geen besluitvorming plaatsgevonden: er worden slechts eerste gedachten in verwoord van vraagstukken die samenhangen met regionalisering. Wij zijn van mening dat in deze notitie een aantal relevante discussiepunten worden benoemd en stellen dan ook voor het gesprek met u in januari met behulp van deze notitie te voeren.

Met vriendelijke groet,
de Burgemeester van Nijmegen,

drs. H.M.F. Bruls

DISCUSSIEPAPER T.B.V. BESPREKING REGIONALISERINGSVRAAGSTUKKEN IN HET RIJK VAN NIJMEGEN

Opgesteld op verzoek van het Regionaal Aanjaagteam

Om het gesprek binnen **de gemeenteraad** over regionale samenwerking vorm te geven zijn in dit memo de volgende vier onderwerpen genoemd die richting geven aan toekomstige keuzes op het gebied van regionale samenwerking.

1. samenwerking op inhoud en welke clustering?
2. autonomie versus overdracht van taken en verantwoordelijkheden
3. bestuurlijke vertegenwoordiging – democratische legitimatie
4. criteria voor informatievoorziening ten behoeve van gemeenteraden

Elk onderwerp wordt voorzien van een korte introductie, waarna de vragen resp. opties zijn beschreven.

1. Samenwerking op inhoud en welke clustering?

Een eerste discussiepunt vanuit raads perspectief betreft de inhoud van de samenwerking en de daarbij behorende clustering. De actuele ontwikkelingen in de regio bekijkend, is in hoofdlijnen op inhoud een clustering ontstaan op een tweetal schaalniveaus.

Het eerste schaalniveau betreft de samenwerking op stadsregionale schaal (waarmee bedoeld wordt op de schaal van die 20 gemeenten, niet op het instituut "Stadsregio Arnhem Nijmegen"). Op het gebied van de samenwerking op stadsregionale schaal zien wij dat gemeenten (in meer of mindere mate) lijken te kiezen voor samenwerking op de thema's;

- o *Mobiliteit;*
- o *Economie en Economische Profilerings (waaronder lobby en waarbij ook over de grenzen van de Stadsregio heen gekeken zal worden naar samenwerking met andere partijen).*

Het tweede schaalniveau betreft de samenwerking die op dit moment ontstaat in de subregio's regio Arnhem en regio Rijk van Nijmegen. Op die niveaus zie je dat de samenwerking zich vooral richt op;

- o *Bedrijfsvoeringstaken, en;*
- o *Bovenlokale vraagstukken op het sociale domein.*
- o *Ruimtelijke Ordening en Wonen (waarbij in het middengebied bestaande uit Arnhem, Overbetuwe, Lingewaard en Nijmegen ook samenwerking op regionale schaal op dit thema plaats vindt);*

Discussie

Een concrete vraag aan de gemeenteraden is of zij zich kunnen vinden in clustering van deze thema's op de desbetreffende schaalniveaus.

Is dat zo, of zouden bepaalde thema's toegevoegd of verwijderd moeten worden en/of op een ander schaalniveau belegd dienen te worden?

2. Autonomie versus overdracht van taken en bevoegdheden

Een tweede discussiepunt vanuit raads perspectief betreft de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden gemeenten autonomie wensen over te dragen in het kader van regionale samenwerking. Dit vraagstuk wordt overigens wellicht nog actueler vanwege het onlangs gesloten regeerakkoord. De toenemende urgentie voor dergelijke samenwerking, wordt namelijk onderstreept door het onlangs gepresenteerde regeerakkoord; de komende jaren zullen door de Rijksoverheid een aantal forse wijzigingen worden aangebracht in de bestuurlijke organisatie. Deze wijzigingen zullen weerslag hebben op de taken die lokaal en regionaal moeten worden opgepakt. Tezamen met de tegelijkertijd opgelegde bezuinigingen levert dit grote uitdagingen op, die regionale samenwerking in een nog dwingender perspectief plaatsen.

Het vraagstuk van autonomie is daarbij overigens niet bij alle "samenwerkingsmodellen" even relevant. Als namelijk gekozen wordt voor samenwerking in de vorm van een centrum-gemeente-constructie ligt de beslissingsbevoegdheid immers primair bij die centrumgemeente.

Bij alle andere samenwerkingsvormen (vorming van een openbaar lichaam, vorming van een private partij of dienstverlening middels bijvoorbeeld een gastheerconstructie of bestuurlijke afspraken) is de vraag in hoeverre een gemeente autonomie over wenst te dragen in het kader van regionale samenwerking wél van belang.

Lokaal wordt dit vraagstuk ook wel eens aangevlogen door het stellen van de vraag “waar gaan wij bij de volgende verkiezingen nog over?”. Met het overdragen van autonomie, beslis je namelijk als individuele gemeente niet meer zelf over alle vraagstukken. Dat heeft gevolgen voor de democratische legitimatie en zeker ook gevolgen voor de herkenbaarheid voor burgers, bedrijven en instellingen. Maar aan de andere kant kan het wel voordelen met zich mee brengen, bijvoorbeeld qua effectiviteit en efficiency. De kwetsbaarheid kan afnemen. Dat zijn aspecten waar gemeenten in deze tijd van economische crisis ook rekening mee houden.

Discussie

De discussie moet worden gevoerd in hoeverre de gemeenten bereid zijn om autonomie over te dragen en onder welke voorwaarden.

Die vraag wordt onderstaand in twee delen nader uitgewerkt.

Mate van overdracht van autonomie?

Het eerste deel van de vraag betreft “in hoeverre”. Omdat die vraag zonder daarbij een aantal opties weer te geven wellicht wat lastig te beantwoorden is, zijn onderstaand een aantal niveaus opgenomen ten aanzien van dat eerste deel van de vraag. Uiteraard is dit niet uitputtend, er zijn ook andere mogelijkheden dan onderstaande schaalniveaus, maar ze geven wellicht wel een goed beeld op hoofdlijnen. Deze niveaus (oplopend van schaalniveau 0 tot en met schaalniveau 4), zijn ter illustratie aangevuld met een voorbeeld aan de hand van <Breed>, het SW-bedrijf in de regio Rijk van Nijmegen.

Uiteraard geldt ook dat voor verschillende onderwerpen een ander niveau gekozen zou kunnen worden. Bijvoorbeeld qua Mobiliteit kiest gemeente X voor niveau 2, maar op het gebied van Economie kiest gemeente X voor niveau 0.

De niveaus zijn zodanig ingericht dat niveau 0 het meest de autonomie van de individuele gemeente waarborgt en niveau 4 het minste. Maar daar staat tegenover dat bij niveau 4 de kansen om te komen tot bijvoorbeeld effectiviteits-/kwaliteitsslagen en efficiëncyslagen hoger zullen zijn dan bij niveau 0.

Ter illustratie; het SW-bedrijf Breed kan efficiënter werken als zij voor alle gemeenten hetzelfde beleid en een daarmee samenhangende gelijke uitvoering kunnen hanteren, dan wanneer met een SW-medewerker uit Nijmegen anders omgegaan dient te worden dan met een SW-medewerker uit Beuningen.

NIVEAU 0 - Men kan beslissen om helemaal geen autonomie over te willen dragen. De gedachte daarbij is dan dat zowel op uitvoeringsniveau als op beleidsmatig niveau elke gemeente zelf een eigen koers moet kunnen varen.

→ *Illustratief voorbeeld; de deelnemende gemeenten bepalen zelf hoe Breed met de eigen lokale SW-ers omgaat, zowel beleidsmatig als in de uitvoering.*

NIVEAU 1 - Men kan beslissen om op uitvoeringsniveau een deel van de autonomie over te willen dragen, maar zeker niet alles en op beleidsmatig niveau zelfs helemaal niet.

→ *Illustratief voorbeeld; de deelnemende gemeenten bepalen beleidsmatig zelf hoe Breed met de eigen lokale SW-ers omgaat en bij politiek gevoelige zaken ook op uitvoeringsniveau. Over overige uitvoeringszaken wordt besloten door of namens het AB van Breed.*

NIVEAU 2 - Men kan beslissen om op uitvoeringsniveau alle autonomie over te willen dragen, maar op beleidsmatig niveau niet.

→ *Illustratief voorbeeld; de deelnemende gemeenten bepalen beleidsmatig gezien zelf hoe Breed met de eigen lokale SW-ers omgaat, maar ten aanzien van uitvoeringszaken wordt besloten door of namens het AB van Breed.*

NIVEAU 3 - Men kan beslissen om op uitvoeringsniveau alle autonomie over te willen dragen, en op beleidsmatig niveau deels.

→ Illustratief voorbeeld; de deelnemende gemeenten bepalen op hoofdlijnen beleidsmatig gezien zelf hoe Breed met de eigen lokale SW-ers omgaat, maar ten aanzien van de overige beleidsmatige vraagstukken en ten aanzien van uitvoeringszaken wordt besloten door of namens het AB van Breed

NIVEAU 4 - Men kan beslissen om zowel op uitvoeringsniveau als op beleidsmatig niveau alle autonomie over te willen dragen

→ Illustratief voorbeeld; het AB van Breed bepaalt beleidsmatig gezien en qua uitvoering gezien hoe Breed met de SW-ers van alle deelnemende gemeenten wordt omgegaan.

Overdracht van autonomie maar onder welke voorwaarden?

Het tweede deel van de vraag gaat over de voorwaarden van overdracht. Want naast dat elke gemeente dient te bepalen in hoeverre zij autonomie wenst over te dragen in het kader van regionale samenwerking, is ook van belang "onder welke voorwaarden" men dat wil.

Ook hierbij weer een aantal mogelijke suggesties. Die suggesties sluiten misschien helemaal niet of misschien juist heel erg goed aan bij de wens van de lokale gemeenteraad. Het doel is dan ook niet dat het onderstaande wordt gezien als een voorstel voor bepaalde voorwaarden, het is enkel bedoeld als steun om het denkproces op gang te helpen;

- o Als het beleid of de uitvoering effectiever worden;
- o Als het beleid of de uitvoering efficiënter worden;
- o Als het gaat om een politiek "minder gevoelige" beleidskeuzes of besluitvorming;
- o Als de burger, het bedrijf of de instelling geen verschil merkt;
- o etc.

3. Vertegenwoordiging / democratische legitimatie

In de regio is de invloed van burgers beperkt. Zij kunnen immers alleen indirect invloed op de regio uitoefenen en niet de direct de daar zittende personen verkiezen. Hierdoor zetten mensen vraagtekens bij de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden. Toch is dit niet zo problematisch als het lijkt.

Samenwerking in de regio is gebaseerd op het principe van verlengd lokaal bestuur. Het gaat daarbij om gemeenteoverschrijdende belangen en/of om uitvoering op grotere schaal. Bij de behartiging van gemeenteoverschrijdende belangen brengen de gemeenten hun stem uit in de gemeenschappelijke regeling. Hier ligt het primaat bij de gemeenten. De gemeente heeft besloten om taken aan de regio te delegeren en kan deze uiteraard ook weer terugnemen. Bij de uitvoeringstaken in regioverband is helemaal geen sprake van een democratisch gat; het maakt in principe niet uit wie een taak uitvoert. Uiteraard geldt dat alleen zolang de democratische controle wel goed geborgd is.

Bij gemeentelijke samenwerking moet ook vaak een keuze worden gemaakt tussen een afvaardiging van de raad of een afvaardiging van het college. Dit dilemma speelt uiteraard alleen bij samenwerking waar raadsleden bij betrokken zijn; bij een samenwerking tussen colleges kunnen geen raadsleden worden afgevaardigd. Belangrijkste eis aan de afgevaardigde is dat hij of zij de belangen van de gemeente op regionaal niveau moet kunnen behartigen. Het is goed hierbij eerlijk na te gaan of raadsleden voor deze taak goed zijn toegerust. Datzelfde geldt overigens ook voor collegeleden; ook voor hen wordt het in een steeds complexer wordende maatschappij lastiger op een juiste wijze als bestuurder in het bestuur van verbonden partijen te opereren. Verder kan het voor raadsleden lastig zijn om vanuit hun kaderstellende en controlerende rol collega-raadsleden in het samenwerkingsverband ter verantwoording te moeten roepen. Aan de andere kant kan het ook voordelen hebben om juist wel raadsleden te benoemen; de directe invloed van de gemeenteraad is groter dan wanneer collegeleden worden benoemd.

De vertegenwoordiging binnen het samenwerkingsverband houdt overigens ook verband met de vorm. Indien als vorm wordt gekozen voor een "centrum-gemeente-constructie" dan is er geen regionaal lichaam waar een "vertegenwoordiging" vanuit een bepaalde gemeente in kan zitten. In die gevallen zal op portefeuillehoudersniveau de bespreking plaats vinden waarbij portefeuillehouders uiteraard handelen op basis van het beleid van hun eigen gemeenteraad.

Als daarentegen bijvoorbeeld gekozen wordt voor een gemeenschappelijke regeling, dan is het vraagstuk van de vertegenwoordiging een stuk relevanter. In dat geval moet elke gemeente namelijk bepalen door wie zij zich laat vertegenwoordigen in die regeling. Zijn dat alleen collegeleden, of alleen raadsleden? Of wellicht een mix van beiden?

Discussie

Het concrete vraagpunt voor gemeenteraden is hoe zij om willen gaan met de vertegenwoordiging in het kader van regionale samenwerking.

Dit is een wezenlijke vraag voor gemeenteraden omdat daarmee ook vraagstukken op bijvoorbeeld het gebied van democratische legitimatie, herkenbaarheid voor de burgers, bedrijven en instellingen en transparantie samenhangen.

Omdat die vraag zonder daarbij een aantal opties weer te geven wellicht wat lastig te beantwoorden is, zijn onderstaand net als bij het tweede discussiepunt een aantal mogelijkheden opgenomen. Overigens geldt dat niet per definitie alle gemeenten uiteindelijk voor dezelfde optie hoeven te kiezen. In de huidige Stadsregio bestaat er ook verschil in de inrichting van de vertegenwoordiging. Sommige gemeenten kennen een vertegenwoordiging bestaan uit enkel collegeleden, andere gemeenten kennen en gemengde vertegenwoordiging.

OPTIE 1 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband vertegenwoordigd worden door leden van het college van B&W, onafhankelijk van de vraag om welke inhoud en welke autonomie het gaat.

OPTIE 2 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband vertegenwoordigd worden door leden van het college van B&W als het louter om uitvoering, beleidsvoorbereiding of beleid op ondergeschikte punten gaat. Anders een gemixte samenstelling (zowel raadsleden als één of meer B&W-leden → zoals de Nijmeegse en Arnhemse Stadsregiodelegatie nu zijn samengesteld).

OPTIE 3 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband vertegenwoordigd worden door leden van het college van B&W als het louter om uitvoering of beleidsvoorbereiding (niet om beleidsvaststelling) gaat. Anders een gemixte samenstelling (zowel raadsleden als één of meer B&W-leden → zoals de Nijmeegse en Arnhemse Stadsregiodelegatie nu zijn samengesteld).

OPTIE 4 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband vertegenwoordigd worden door leden van het college van B&W als het louter om uitvoering en niet om beleid of beleidsvoorbereiding gaat. Anders een gemixte samenstelling (zowel raadsleden als één of meer B&W-leden → zoals de Nijmeegse en Arnhemse Stadsregiodelegatie nu zijn samengesteld).

OPTIE 5 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband altijd vertegenwoordigd worden door een gemixte samenstelling (zowel raadsleden als één of meer B&W-leden → zoals de Nijmeegse en Arnhemse Stadsregiodelegatie nu zijn samengesteld).

OPTIE 6 - Elke gemeente moet in een samenwerkingsverband altijd vertegenwoordigd worden door enkel raadsleden.

4. Informatievoorziening in het kader van de inrichting van de kaderstellende en controlerende rol

Een vierde vraagstuk vanuit raadsperspectief betreft de wijze van informatievoorziening in het kader van de inrichting van de kaderstellende en controlerende rol. Transparantie van het bestuur is daarbij belangrijk. Dit is overigens geen nieuw vraagpunt, ook op dit moment staat informatievoorziening in

het kader van regionale samenwerking (al dan niet in de vorm van verbonden partijen) in de belangstelling.

Wat hoe dan ook belangrijk is, is dat de wijze van informatievoorziening zodanig is ingericht dat de gemeenteraad goed in staat wordt gesteld om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen. De informatie moet dan ook vanuit het perspectief van de gemeenteraad aangeboden worden, waarbij helder moet zijn welke taken en bevoegdheden bij welke bestuursorganen zijn neergelegd. Dat wil zeggen, de aanbieder (of dat nu het college van B&W of een regionaal lichaam is) moet er voor zorgen dat de informatie voor de gemeenteraad op een makkelijk toegankelijk manier wordt aangeboden. Daarbij is het uiteraard van belang dat die informatie actueel, tijdig, begrijpelijk, volledig en juist is.

Discussie

Het concrete vraagpunt voor gemeenteraden in dit kader betreft de vraag hoe die informatievoorziening ingericht zou moeten zijn. Wat zijn in dat kader voorwaarden en verbeterpunten ten opzichte van de huidige inrichting qua informatievoorziening in het kader van regionale samenwerking?

Mogelijke handvaten daarbij zouden kunnen zijn;

- *Elk samenwerkingsverband is ervoor verantwoordelijk een informatiestatuut op te stellen; daarin moet worden opgenomen op welke wijze, waarover en wanneer het desbetreffende samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten informeert. Daarin moet ook expliciet aandacht worden gegeven aan de digitale ontsluiting van informatie.*

Elke vorm van regionale samenwerking is ervoor verantwoordelijk alle informatie over statuten, verdeling van rollen en bevoegdheden, beleidsplannen, jaarverslagen, tussentijdse wijzigingen e.d. op een transparante wijze digitaal beschikbaar te stellen op de website van het samenwerkingsverband.

De colleges van de deelnemende gemeenten zijn, als gemeenteraadsleden niet zelf direct participeren in het bestuur van een dergelijk samenwerkingsverband, ervoor verantwoordelijk hun eigen raad in staat te stellen de rol van kadersteller en controleur vorm te geven. Dat betekent:

1. het zwaartepunt van democratische invloed verleggen naar 'sturing vooraf'

Uitgangspunt daarbij kan een SMART-formulering zijn van: het doel van de samenwerking, de indicatoren en het budget. M.a.w.: de raad heeft een politieke keuze gemaakt (wat wil de raad bereiken + wanneer is de raad tevreden) en aangegeven wat het mag kosten. Binnen deze meerjarige kaders krijgt het samenwerkingsverband zoveel mogelijk vrijheid om taken uit te voeren.

2. beleidsplannen in concept-stadium (incl. substantiële / majeure beleidswijzigingen) + politiek gevoelige informatie aan raden voorleggen voor wensen en bedenkingen

Raden worden eerder (in een vroeg stadium) en expliciet gevraagd om een mening; het debat over bijstellingen wordt afzonderlijk gevoerd en niet meer als onderdeel van een rituele behandeling van begroting en rekening van het samenwerkingsverband. Dit heeft een positieve uitwerking voor de betrokkenheid, invloed en draagvlak bij raden en burgers.'

3. verantwoordingsinformatie en controle via de reguliere gemeentelijke planning- en control-cyclus.

Dit bevordert overzichtelijkheid (de beleidsinhoud wordt opgenomen in de programma's).

4. in principe éénmaal per raadsperiode stelt het samenwerkingsverband een evaluatie-rapport op en bespreekt de gemeenteraad deze.

Iedere gemeenteraad bepaalt voorafgaand aan de begrotingsperiode over welke samenwerkingsverband een afzonderlijke (beleids)evaluatie in het komende jaar plaats vindt. Dat dwingt de raden om hun rol waar te maken + het houdt het samenwerkingsverband scherp op haar publieke uitvoeringstaak.

Tenslotte is het te overwegen om gezamenlijk een regionale rekenkamer in te stellen dan wel de rekenkamers van de deelnemende gemeenten te verzoeken om de onderzoeksplannen regionaal af te stemmen om rekenkameronderzoeken bij regionale samenwerkingsverbanden goed te faciliteren.