



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden

Keuning, M.

Citation

Keuning, M. (2013). Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. *Bestuurskundige Berichten*, 28(4), 13-14. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212321>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212321>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden

Steeds meer taken van lokale overheden, recent of binnenkort gedecentraliseerd of van oudsher al taken van de gemeente worden samen met buurgemeenten, de regio of de provincie uitgevoerd. Gemeenten zijn niet langer een eiland, maar pakken beleidsterreinen die grensoverschrijdend zijn ook samen aan. Economie, bereikbaarheid, het binnenkort te decentraliseren zorg-, arbeidsmarkt- en jeugdbeleid, het zijn allemaal zaken die niet ophouden bij de grenzen van de gemeente.

Ook de gemeente Leiden kent inmiddels tal van samenwerkingsverbanden met de buurgemeenten, in groter regionaal verband of met samenwerkingsverbanden waar ook andere overheidslagen (de provincie en het Rijk) bij betrokken zijn. In het kader bij dit artikel ziet u een kleine inventarisatie van een aantal samenwerkingsverbanden van de gemeente Leiden. Opvallend is dat bijna ieder samenwerkingsverband een andere samenstelling kent. Wat betekent dat voor gemeenten? Een kleine beschouwing uit ervaring.

Door Mart Keuning

Dat territoriale decentralisatie niet alleen voordelen heeft is bij bestuurskundigen en lokale politici gevoelig bekend. De decentralisatieparadox is inmiddels een bekende term. Omdat de lokale overheid dicht bij burgers staat, krijgt ze veel taken omdat ze meer maatwerk kan leveren voor minder geld. Door de vele taken wordt de lokale overheid weer zo groot dat de voordelen ervan teniet worden gedaan.

Anderzijds hebben gemeenten weinig keus. Als kleinste territoriale overheid staan ze inderdaad in directer contact met burgers, verzameld in belangengroepen, wijk- en ondernemersverenigingen of individueel. De taken die ze uitvoeren houden alleen niet op bij de grenzen van de stad. Woonruimteverdeling in een dichtbevolkte stad als Leiden moet in samenspraak gebeuren met de buurgemeenten om iedereen die graag in de regio wil wonen te bedienen. Ook economisch beleid houdt niet op bij de grenzen van de stad. En als iedere gemeente apart eigen beleid voor arbeidsparticipatie (uitkeringen) schrijft, worden de verschillen tussen gemeenten die dicht bij elkaar liggen veel te groot.

Democratische legitimiteit: de invloed en rol van de gemeenteraad

Samenwerking ligt dus voor de hand, maar is uit het oogpunt van democratische legitimiteit soms wel ingewikkeld. De veelheid aan samenwerkingsverbanden (zie kader) maakt het soms lastig voor de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers, de gemeenteraad, om te weten hoe invloed uit te oefenen en die als een van de vele gemeenteraden in een samenwerkingsverband ook echt te kunnen gebruiken.

Veel samenwerkingsverbanden tussen overheden vallen onder de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Die wet voorziet een aantal manieren voor invloed van de gemeenteraad op samenwerkingsverbanden:

- Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping;
- Financiële controle door de betrokkenheid van

de raad bij het vaststellen van de begroting;

- Bepaling door de raad van het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken;
- Opstelling van regels door de raad aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling;
- Bepaling door de raad van het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het AB (Algemeen Bestuur), cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft.

Hoewel veel samenwerkingsverbanden organisaties zijn die beleid slechts uitvoeren, staat de gemeenteraad bij een samenwerkingsverband vaak wat verder af van de formulering van het gevoerde beleid. Nieuw beleid dat binnen een gemeenschappelijke regeling in het bestuur wordt geformuleerd, en daarna door wethouders in hun eigen gemeente moet worden verdedigd, is niet makkelijk door iedere afzonderlijke gemeenteraad aan te passen. Dat zou het besluitvormingsproces te traag en ingewikkeld maken. In plaats daarvan is er vaak de zogenaamde 'wensen-en-bedenkingen-procedure' waarbij een gemeenteraad wel iets kan vinden, maar de strikte invloed beperkt is. Het geld is vaak in een eerder stadium al beleidsarm aan de



Het Leidse Stadhuis

Kader: inventarisatie formele regionale samenwerkingsverbanden Leiden

Regionaal samenwerkingsverband Holland Rijnland

Thema's: met name bereikbaarheid, wonen, werken, jeugdbeledien economische zaken.

Deelnemers: Alphen a/d Rijn, Hillegom, Kaag en Brasem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

Leidse Regio

Thema: Regionale Economische Agenda. Deelnemers: Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.

Servicepunt71

Thema: Gezamenlijke ambtelijke organisatie. Deelnemers: Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude.

GeVuLei

Thema: Gemeenschappelijke Vuilverwerking Leiden. Deelnemers: Leiden, Kaag en Braassem, Leiderdorp, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude

Regionale OntwikkelingsMaatschappij (ROM) Zuidvleugel (i.o.)

Thema: Ondersteuning innovatieve bedrijvigheid. Deelnemers: Ministerie van Economische Zaken, Provincie Zuid-Holland, de gemeenten Delft, Den Haag, Leiden, Rotterdam, Westland, Universiteiten van Delft en Leiden en de academische ziekenhuizen van Rotterdam en Leiden.

Omgevingsdienst West-Holland

Thema: Milieubeleid en leefomgeving. Deelnemers: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen en Zoeterwoude
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland

Thema: uitvoering belastinginning. Deelnemers: Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar Zoeterwoude, Hoogheemraadschap Rijnland

Politieregio (Den Haag)

Veiligheidsregio (Hollands-Midden)

Brandweer (Hollands-Midden)

gemeenschappelijke regeling toegezegd als bijdrage. En, zoals veel regeringsleiders en ministers Brussel de schuld geven van nieuw gevormd beleid waar ze zelf aan hebben meegescreven, zo kunnen ook lokale bestuurders zich makkelijker verschuilen achter een gezamenlijk genomen impopulair besluit.

Kansen voor de Raad

Bij de invoering van het dualisme in het lokaal bestuur was het belangrijkste doel om de politieke rol van de gemeenteraad te versterken. De gemeenteraad moest zich bezig gaan houden met het stellen van kaders waarbinnen beleid moest worden ontwikkeld, en controle achteraf. In de gemeenteraad komt daar in de praktijk weinig van; raadsleden bemoeien zich snel en graag met allerlei onbenulligheden, en met de uitvoering van beleid, die eigenlijk bij het College van Burgemeester en Wethouders ligt.

De lokale samenwerkingsverbanden kunnen de gemeenteraden stimuleren om meer op de kaderstellende en controlerende taken te focussen. Als er een samenwerking wordt aangegaan, moet de gemeenteraad zich focussen op de grenzen die aan de samenwerking worden gesteld, en onder welke voorwaarden moet worden samengewerkt. Daar moet de raad dus vooraf goed over nadenken, en de zaken niet op zijn beloop laten tot er iets mis gaat. De dagelijkse uitvoering staat dan wat verder af van de gemeenteraad, die natuurlijk wel altijd achteraf controleert of de uitvoering van de taken binnen de gestelde kaders is gebeurd.

Daarnaast moeten raadsleden moeite doen om al die organisaties te leren kennen, het zijn immers de organisaties die hun beleid uitvoeren. Vaak wordt beleid abstract zodra de invloed erop afneemt en het door een nieuwe of andere organisatie wordt uitgevoerd. De lokale democratie is (om deze en andere redenen) groter geworden dan wat zich in het stadhuis afspeelt. Als raadsleden hun controlerende taak goed willen uitvoeren, zullen ze hun best moeten doen de regionale verbanden te leren kennen. Pas dan kunnen ze de invloed uitoefenen die past bij het hoogste democratisch gekozen orgaan van de gemeente.

De gemeente ziet zichzelf niet langer als een eiland tussen andere gemeenten, die alles alleen doet, maar werkt samen op een groot aantal grensoverschrijdende thema's met regio en buurgemeenten. Omdat de gemeenten zelf kunnen kiezen hoe groot het samenwerkingsverband is, kan de gemeente per thema de gewenste schaalgrootte aannemen. De gemeenteraad moet als volksvertegenwoordiging haar kaderstellende en controlerende taak heel serieus nemen om in zo'n dynamische omgeving haar invloed als hoogste democratisch gekozen orgaan waar te kunnen maken. ■