

De Achterhoek werkt door 2.0

*Bestuurskundige scan van het voorstel aan het AB van de regio Achterhoek voor een
nieuwe regionale samenwerkingsstructuur*

Prof. dr. Marcel Boogers

Maart 2018

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inleiding

Het DB van de regio Achterhoek heeft mij verzocht om een bestuurskundig oordeel te geven over de voorgestelde nieuwe samenwerkingsstructuur voor de Achterhoek, zoals deze is uitgewerkt in het document 'De Achterhoek werkt door' en in de 24^{ste} Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek. Dit is aanvulling op de juridische toets die door mr. Rob de Greef is uitgevoerd. Voor dit bestuurskundig oordeel heb ik de volgende criteria gehanteerd: *besluitvaardigheid*, *democratische legitimiteit*, *realisatiekracht* en *ontwikkelperspectief*. Deze criteria worden vaker gehanteerd om samenwerkingsverbanden te beoordelen. Het laatste criterium heeft betrekking het hanteerbaar maken van ingewikkelde discussies over de verdere ontwikkeling van de samenwerking. De eerste drie criteria komen globaal overeen met de drie redenen die in het voorstel worden genoemd om de samenwerkingsstructuur te vernieuwen: het beter betrekken van raadsleden bij de regionale samenwerking; meer slagkracht in de bestuurlijke besluitvorming; en meer uitvoeringskracht.

Besluitvaardigheid

Besluitvaardigheid heeft te maken met het vermogen om adequaat te reageren (en anticiperen) op vraagstukken die voortkomen uit de opgaven waarvoor de regio zichzelf heeft gesteld.

Dat betekent dat regionale belangen van inwoners, bedrijven en instellingen op een samenhangende manier ('*integraal*') daadkrachtig worden opgepakt en afgewogen. In het verlengde hiervan is het nodig om bij inhoudelijke of lokale belangenconflicten knopen door te kunnen hakken, tegen zo laag mogelijke bestuurlijke kosten ('bestuurlijke drukte') en met een korte doorlooptijd van de besluitvorming.

Voor wat betreft de besluitvaardigheid van de regio betekent het voorstel 'de Achterhoek werkt door' een forse verbetering ten opzichte van de oude situatie.

- Door verschillende overleggremia in een nieuwe structuur onder te brengen ontstaat meer integraliteit en wordt de bestuurlijke drukte flink verminderd.
- De grootste winst van het voorgestelde model zit echter in het kunnen beslechten van lokale belangenconflicten. Door de inhoudelijke besluitvorming over de Agenda Achterhoek 2030 te concentreren in de Board die in meerderheid uit vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen bestaat, krijgen de inhoudelijke ambities van de regio meer aandacht en wordt voorkomen dat lokale belangentegenstellingen te zeer gaan domineren. Ook het fractiegewijs vergaderen in de Achterhoek Raad kan helpen dit te voorkomen.

Toch brengt deze hybride vorm van samenwerking (geformaliseerd en niet-geformaliseerd; publiek en privaat) een aantal aandachtspunten met zich mee. Verder zijn er ook nog een aantal andere zaken die om nadere overweging of uitwerking vragen.

- Het eerste is aandachtspunt is de verhouding tussen de besluitvorming van de gemeenteraden, Regio Achterhoek, de Board en de Achterhoek Raad. Daarbij zijn er een paar zaken die in het voorstel verduidelijking behoeven. Als de Regio Achterhoek die de begroting vaststelt (waar elke gemeente even sterk vertegenwoordigd is) anders denkt over de besteding van budgetten dan de Achterhoek Raad die hier uiteindelijk over beslist (en waar een gewogen stemgewicht geldt), wie trekt dan aan het langste eind?
- In het verlengde hiervan dient het aanbeveling om Art 225.3 van de nieuwe samenwerkingsregeling te heroverwegen. Dit artikel bepaalt dat de niet-gemeentelijke leden

van de Board zich van stemming onthouden als het onderwerp van beraadslaging zich volgens de drie gemeentelijke leden niet leent voor besluitvorming door een ander dan de lokale overheid. Het gevaar van deze formulering is dat het artikel kan worden misbruikt om ongewenste besluitvorming tegen te houden. Een tweede probleem is dat er dan nog maar drie boardleden beslissen. Het is daarom logischer vooraf te bepalen waar het primaat van het lokaal bestuur de doorslag hoort te geven: deze taken horen dan bij Regio Achterhoek en niet bij de Board thuis.

- De leden van de Board worden aangesteld en aangestuurd door een uit fractievoorzitters samengesteld regioparlement: de Achterhoek Raad. Dit geeft de Board bedoeld of onbedoeld een publiekrechtelijke legitimatie, terwijl de Board geen publiekrechtelijke bevoegdheden heeft. Dit kan tot verwarring en onduidelijkheden leiden. Het is daarom van belang steeds helder te maken hoe de besluitvorming van gemeenten en Regio Achterhoek (waar juridisch bindende beslissingen worden genomen) zich verhoudt tot die in de Board.
- Het laatste punt betreft de inzet van de andere twee O's: de ondernemers en (onderwijs-) instellingen. De Board heeft geen publieke bevoegdheden maar beslist wel over de inzet van publieke middelen. Dit terwijl de overheid 4 van de 10 zetels in de Board inneemt. Welke (principe-) afspraken zijn gemaakt over de financiering en de inzet van andere middelen door bedrijven en instellingen aan het realiseren van de agenda Achterhoek 2030?
- Tot slot nog een opmerking over de samenwerking met Duitsland. Volgens het voorstel krijgt deze een duidelijke plek in de regionale samenwerking, maar niet helemaal duidelijk is waar en hoe. Het is denkbaar dat Duitse bedrijven en instellingen in de Board en aan de thematafels vertegenwoordigd zijn, maar het voorstel is onduidelijk over de wenselijkheid (ook niet in de toekomst) hiervan.

Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit heeft betrekking op de mate waarin inwoners en hun vertegenwoordigers invloed hebben op besluitvormingsprocessen. In het verlengde hiervan is het van belang dat inwoners hun wensen en problemen bij raadsleden naar voren kunnen brengen en dat raadsleden zich hierover kunnen informeren. Hiervoor is het nodig dat er goede sturings- en verantwoordingsinformatie wordt gegeven waarop politieke oordelen kunnen worden gebaseerd. Dit vraagt ook om heldere en transparante besluitvorming.

Economische boards groeien overal in Nederland, maar bijna nergens is er goed nagedacht over een goede democratische legitimatie van de besluitvorming in deze organen. Met het voorgestelde model wordt de Achterhoek hier een uitzondering op.

- Het voorstel biedt een innovatieve manier om raadsleden eerder en nadrukkelijker bij regionale keuzevraagstukken te betrekken. Door te bevorderen dat zij fractiegewijs vergaderen worden raadsleden uitgedaagd om regionale belangen af te wegen in plaats van zich volledig op lokale belangen te richten.
- Met de Achterhoek Raad ontstaat een regionale politieke ruimte waarin regionale keuzevraagstukken kunnen worden besproken. Er zijn maar weinig plekken in Nederland waar de regionale democratie zo sterk is ontwikkeld.
- Het voorstel voorziet in de noodzakelijke versterking van een regionale griffie-functie voor de

Achterhoek Raad.

- Het voorstel om de cyclus van de Achterhoek Raad te synchroniseren met die van gemeenteraden is eenvoudig maar effectief, verschillen in de momenten waarop regionale voorstellen in de raden worden behandeld is voor raadsleden een belangrijke bron van ergernis.

Om deze sterke punten beter tot hun recht te laten komen, zijn er onderdelen in het voorstel die dienen te worden uitgewerkt of toegelicht.

- De Achterhoek Raad betekent zoals gezegd de ontwikkeling van een regionale politieke ruimte. Om die te vullen moeten betrokkenen ervaring opdoen met het bespreken van regionale vraagstukken vanuit een regionaal (en niet een lokaal) perspectief. Het verdient daarom aanbeveling om de Raad vaker dan 3 keer per jaar bijeen te laten komen. Dat de Raad bijeenkomt op de 6 wekelijkse regioday waarop andere regionale gremia vergaderen, ligt meer in de rede.
- De Raad benoemt de leden van de Board en kan ze ook ontslaan. De private deelnemers van de Board (de meerderheid van de leden) worden zo geconfronteerd met politieke risico's die vreemd voor ze zijn. De uitzonderlijke situatie dat het provinciale lid van de Board (GS-lid) wordt ontslagen, zal ook tot complicaties leiden. Ik raad daarom aan om de ontslagmogelijkheid te vervangen door toepassing van het vertrouwensbeginsel, dat trouwens ook in het openbaar bestuur geldt. De leden van de Board hebben bij aanstelling het vertrouwen van de Raad gekregen, wat kan worden opgezegd met een motie van wantrouwen. Het is dan aan de Boardleden of aan degenen die hen hebben voorgedragen om daar eventuele consequenties aan te verbinden.
- Het is verstandig om in de regeling op te nemen dat de Board gezamenlijk verantwoordelijk is; deze collegiale verantwoordelijkheid maakt individuele Boardleden minder kwetsbaar.
- De Achterhoek Raad stelt de Agenda vast en de jaarplannen waarin deze worden uitgewerkt. De middelen hiervoor worden door de gemeenteraden ter beschikking gesteld. Dat gebeurt indirect door zienswijzen te geven op de begroting van de regio Achterhoek of direct door besluiten te nemen over regionale projecten met 'nieuw' budget. Hiermee zijn er twee parallelle democratische besluitvormingsprocedures ontstaan die slecht met elkaar verbonden zijn. Bij conflicten over begrotingen en budgetten kan dit tot complicaties leiden. Dit probleem is eenvoudig op te lossen door de Achterhoek Raad een adviserende rol richting de gemeenteraden te geven. De Achterhoek Raad wordt zo tevens een gezamenlijke raadscommissie van alle gemeenteraden. De Achterhoek Raad adviseert de raden dan over de begroting en de budgetten (en evt. andere voorstellen) waar gemeenteraden over dienen te beslissen. Op deze manier kunnen de leden van de Raad daadwerkelijk ambassadeurs zijn van regionale samenwerking in hun gemeenteraden.
- Artikel 22g van de regeling is nogal ingewikkeld geformuleerd "Elk lid heeft zoveel stempunten als de fractie(s) die hij vertegenwoordigt, raadsleden kent in zijn gemeenteraad." Ik zou ervan maken: "elk lid van de Achterhoek raad kent zoveel stempunten als het aantal raadsleden dat zij/hij vertegenwoordigt."

Realisatiekracht

Realisatiekracht gaat over het vermogen om de benodigde middelen te vergaren en deze effectief en efficiënt in te zetten voor het realiseren van regionale beleidsdoelen. Meer concreet betekent dit dat er (ambtelijke) capaciteit en financiële middelen moeten zijn voor de voorbereiding en uitvoering van voorstellen. Verder is lobbymacht nodig: goede contacten op andere bestuursniveaus en het vermogen om met één mond te kunnen spreken richting andere overheden.

Het voorstel biedt op deze punten een flinke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie, al zijn er wel wat zaken die verduidelijking behoeven.

- Het voorstel biedt met de instelling van de Board, thematafels en met extra ambtelijke ondersteuning veel realisatiekracht. Of die realisatiekracht zich ook manifesteert hangt af van de personele invulling van de thematafels, de ondersteuning van die tafels en van het samenspel tussen Board en thematafels.
- De thematafels hebben een voorbereidende en uitvoerende functie: zij bereiden de jaarplannen voor en voeren deze uit. Het functioneren van de Board en daarmee ook de Raad is dus erg afhankelijk van de kwaliteit van de thematafels.
- Het is lastig in te schatten of de voorgestelde ambtelijke ondersteuning van de thematafels voldoende is. Daar waar extra inzet nodig is, zouden hier in de Regio Achterhoek afspraken over moeten worden gemaakt. Het zou goed zijn om dit in de regeling en de toelichting expliciet te benoemen. Verder dient het aanbeveling om na te gaan of bedrijven en instellingen ook capaciteit kunnen leveren bij de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking van plannen en projecten.
- Wat eerder is gezegd over de (financiële) bijdrage van private partners, is ook hier van belang. Welke (principe-) afspraken zijn gemaakt over de financiering en de inzet van andere middelen door bedrijven en instellingen ten behoeve van de agenda Achterhoek 2030?

Ontwikkelperspectief

Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is het van belang dat de bestuursvorm enige mate van flexibiliteit heeft. Verder moet worden voorkomen dat discussies over de mogelijke doorgroei van de samenwerkingsconstructie het functioneren ervan niet teveel gaan hinderen.

In het voorstel wordt ervoor gepleit om structuurdiscussies te beëindigen en de gekozen structuur samen verder te ontwikkelen. Dat is een juiste keuze. Bij structuurdiscussies is het beste vaak de vijand van het goede. Voorgesteld wordt daarom om in de nieuwe structuur te ervaren waar de nieuwe werkwijze goed loopt en waar het 'knelt'. Zo kan 'werkendeweg' tot een steeds betere, effectievere samenwerkingsvorm worden gekomen.

- Toch moet worden voorkomen dat het functioneren van de samenwerking wordt gehinderd door verschillen van inzicht over de bestuurlijke toekomst van de regio. Betrokkenen die vrezen dat de samenwerking zal leiden tot een ontwikkeling in de richting van een ongewenste toekomst, zullen zich er dan minder voor inzetten.
- Om dit te voorkomen is het daarom van belang dat er diepgaander wordt geëvalueerd dan wordt voorgesteld. Het verdient aanbeveling om de evaluatiebepaling uit de regeling aan te scherpen. Een jaarlijkse voorgangsrapportage is niet voldoende voor een serieuze evaluatie. Een (lieft extern uitgevoerde) evaluatie van de regeling na 2 jaar biedt meer garanties voor het 'werkendeweg' verbeteren van de samenwerking.