



De Drechttraad 2004-2021

Raadsleden in het Algemeen Bestuur



Drechtsteden



Colofon

Uitgave Drechtsteden

Klankbordgroep Drechtstraad

Peter Boudewijn

Wenny van der Hee

Irene Koene

Chris Moorman

Tekst

Els Boers en Hans van der Maas, MoreThanWords

Vormgeving

Bjzndr Communicatie

Alle interviews 2021 Hans van der Maas, MoreThanWords.

Overige teksten op basis van

Rapport Dijkstal (2004)

Rapporten Scholten I (2004) en II (2010)

Rekenkamer(commissie)rapport (2009)

Rapport Berenschot (2017)

Afstudeerscripties van Harmen van Dorsser in 2008 en

André Flach in 2018

Van draden spinnen en manden maken tot netwerken

(Drechtsteden, 2018)

Losse documenten uit het digitale archief van de regiogriffie

Rapport Deetman (2018)

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Inleiding.....	8
1. Aanloop Drehtraad 2002-2004.....	12
Interview met Aat Ouwerkerk.....	18
2. Organische start Drehtraad 2004-2006	24
3. Praktijk Drehtraad, onderzoeken 2008-2009	38
Interview met Harmen van Dorsser	44
Interview met Arjen Overbeek.....	48
4. Evaluatierapport Drechtsraad 2010	54
Interview met Jan Heijkoop	62
5. Aanpassingen Drehtraad 2010	64
Interview met Fred Loos	71
6. Nieuwe raadsperiode Drehtraad 2014-2018.....	76
Interview met Arno Brok.....	77
Interview met Joke Heijmans	80
7. Jubilea Drehtraad 2016-2018	86
Interview met Marcel Boogers.....	87
8. Model van de Toekomst 2018.....	89
Interview met André Flach	93
9. Traject einde Drehtraad 2019-2021.....	100
Interview met Jaap Paans.....	106
Nawoord.....	113
Bijlage - Weetjes.....	114

Voorwoord

Slim, samen, vooruit!

Allereerst wil ik mijn waardering en lof uitspreken voor iedereen die een rol heeft gespeeld bij de Drechtraad. Van mensen aan de zijlijn, tot de leden zelf, tot iedereen die het mogelijk heeft gemaakt dat de Drechtraad kon functioneren. Er is veel pionierswerk, enthousiasme en creativiteit nodig geweest de afgelopen jaren.

In 2006 ontstond er iets bijzonders in politiek Nederland: De Drechtraad. Raadsleden uit de regio stonden aan het roer. Het was en is nog steeds voer voor discussie, binnen en buiten onze regio. Dit boek geeft een mooi inkijkje.

De Drechtraad heeft onze regio veel goeds gebracht. Gemeenten en raadsleden ontmoetten elkaar, gaven richting aan plannen en straalden een gezamenlijkheid uit. Deze winst nemen we graag mee om onze regio verder te brengen. We gaan profiteren van het fundament dat jaren geleden gelegd is. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de zaadjes die door de Drechtraad zijn gezaaid nu verder tot ontwikkeling komen om verdere bloei van onze geweldige regio mogelijk te maken.

De wereld verandert. We leven in een nieuw tijdsgewricht. Samenwerking vereist andere maatschappelijke spelers en een andere manier van samenwerken. De Drechtraad was iets te veel iets van overheden onderling. Het is nu tijd om samen met andere partners op te trekken. Samenwerken hoeft niet altijd met iedereen samen. Het kan in kleiner of ander verband ook lukken zolang we het grotere geheel maar voor ogen houden.

Ik noem dat 'de luiken openzetten'. Sommige thema's vragen om meer flexibele samenwerking tussen gemeenten (ook buiten onze regio), kennisinstellingen en bedrijven. Er is behoefte aan meer maatwerk. Stedelijke opgaven versus waarborgen van lokale identiteit in omliggende dorpen.

We moeten streven naar behoud van het goede en verbetering van het mindere. Dat is wat we gaan doen. We blijven niet hangen in en mijmeren over het verleden. We bouwen met elkaar verder aan een regio waar je bij wilt horen en waaraan je een steentje wilt bijdragen. Ik blijf mij daar, hopelijk samen met u, in volle overtuiging hard voor maken. Laat dit boek een waardevolle herinnering zijn aan een mooie en interessante periode in onze samenwerking en laten we ervoor zorgen dat we met elkaar nog meer aansprekende resultaten bereiken voor onze prachtige regio.

Smart Delta Drechtsteden: Slim, samen, vooruit!

Wouter Kolff

Burgemeester Dordrecht

Regiovoorzitter Drechtsteden



Nieuw-Lekkerland

Rijderkerk

Ablasserdam

Oude Molen

Heerjansdam

Hendrik-Ido-Ambacht

ZWIJNDRECHT

ZWIJNDRECHT

's-Gravendeel

Sterrenburg

Zwijndrecht

Louisa

Tweede Tol

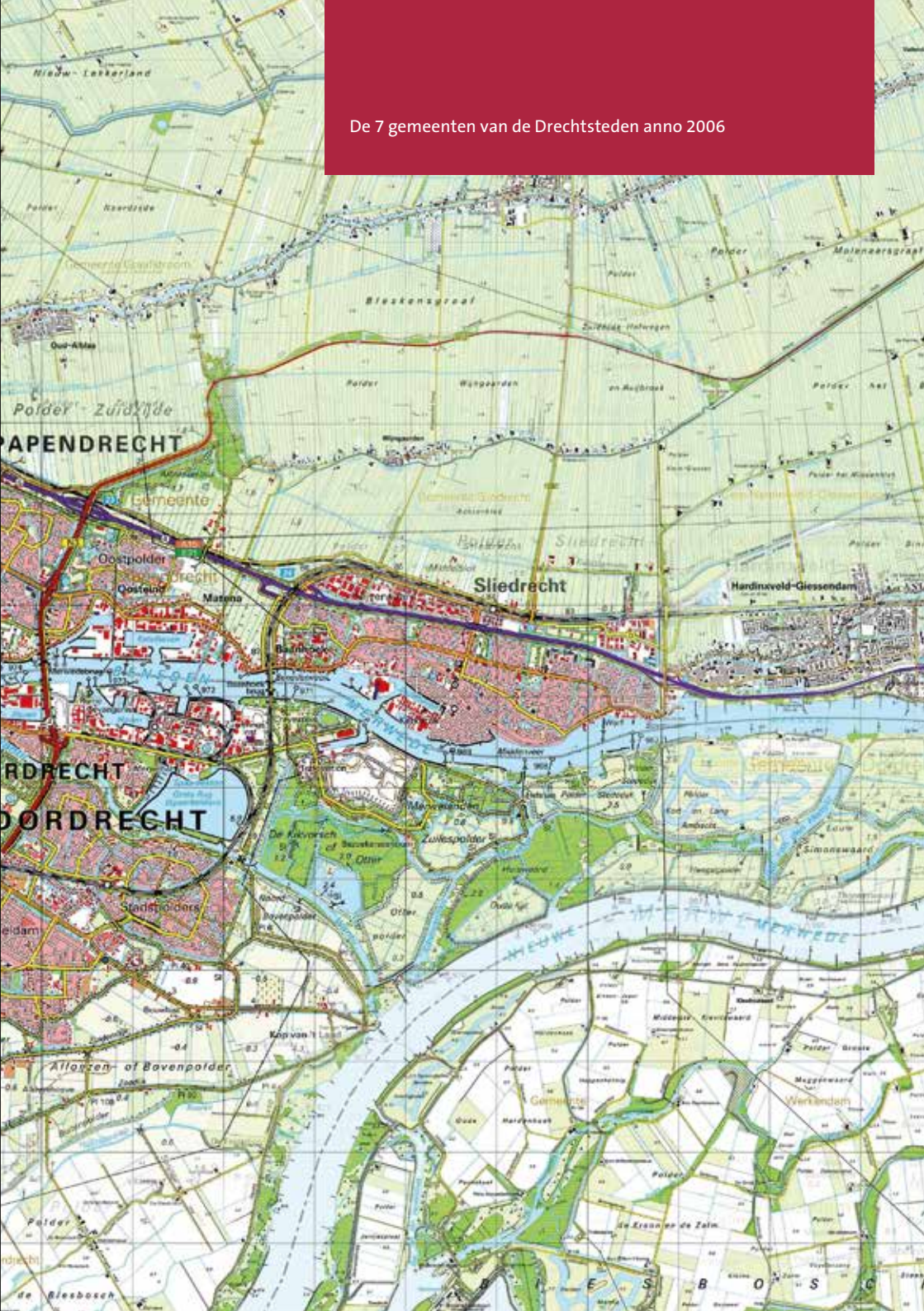
Louisa

Polder Nieuw-Bonaventura

Nieuw-Bonaventura

Louisa

De 7 gemeenten van de Drechtsteden anno 2006



Inleiding

Het land van de gemeenschappelijke regelingen en dan die volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een bijzonder land, een land met al jaren veel beweging én discussie, nog steeds. Een land waarin van de mogelijke soorten het 'Openbaar Lichaam' voor raadsleden het meest aanspreekt. Een Openbaar Lichaam kent een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Vergelijkbaar met een gemeente, waar het DB het college van burgemeester en wethouders is, en het AB de gemeenteraad.

De, al jarenlange, discussie gaat over de plek van raadsleden bij een gemeenschappelijke regeling. Raadsleden voelen zich op afstand staan en dat hoort niet, is de algemene gedachte. Zelfs het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert deze discussie al jaren, tot op de dag van vandaag.

Binnen de Drechtsteden is het 'probleem' van raadsleden op afstand in 2006 getackeld met de instelling van de Drechtraad. Daarvoor is er eerst, vanaf 2002, flink gediscussieerd met de invoering van het dualisme in de Gemeentewet. Een goede oplossing is dan het idee: raadsleden aan het roer en raadsleden in het algemeen bestuur. Tot 1 januari 2022 in ieder geval, want dan stopt de Drechtraad. De GR Drechtsteden gaat op in de GR Sociaal met in het AB collegeleden en geen raadsleden meer.

De Drechtraad heeft in al die jaren veel gebracht, dat zeker de moeite waard is om niet te vergeten. Hoe werkte dat nou precies, die Drechtraad? Waarom stopt het? Welke ervaringen zijn er in die bijna 20 jaar opgedaan? Al die jaren en nog steeds is er de worsteling om raadsleden te betrekken bij de gemeenschappelijke regelingen. De Drechtraad heeft zichzelf in ieder geval de afgelopen jaren op de kaart gezet. De praktijk laat alleen zien dat de Drechtraad bij andere gemeenten geen navolging krijgt.

Dit boek geeft een inkijk in eerst het traject naar de Drechtraad toe, de onderlinge discussies met tussentijdse 'verbeteringen' en de weg naar het einde van de Drechtraad. Er komen meerdere rapporten voorbij tijdens de hele periode. Elk rapport op basis van uitgebreid onderzoek naar hoe de stand van zaken op dat moment is. Van deze rapporten is dankbaar gebruik gemaakt om een beeld neer te zetten dat recht doet aan het functioneren van de Drechtraad door de jaren heen.

De rode lijn van het verhaal van de Drechttraad

In de periode tussen 2002 en 2004 zijn er flinke discussies binnen de Drechtsteden over wat past. Uit die discussies, waaraan behalve raadsleden ook statenleden deelnemen, ontstaat in 2004 een vorm van de Drechttraad. Op experimentele wijze ontstaat daarna de echte Drechttraad, die begin 2006 formeel is. Na 2006 zijn er vervolgens na elke gemeenteraadsverkiezing aanpassingen. Aanpassingen die 'problemen oplossen' en dus verbeteringen zijn, is de hoop. Tot de gevonden vorm in 2020 uiteindelijk leidt tot de opheffing eind 2021.

Tussen 2006 en 2020 zijn er drie gemeenteraadsverkiezingen, in 2010, 2014 en 2018. Na elke verkiezing laaien de (vaak zelfde) discussies op. De nieuwe raadsleden, zowel binnen als buiten de Drechttraad, zwen- gelen deze discussies over het functioneren van de Drechttraad en het Dagelijks Bestuur (DSB) aan.

Allerlei commissies geven in de loop der jaren gevraagd advies over hoe de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) het beste te besturen, en dan vooral over hoe het beste voldoende resultaten te boeken. Het zijn niet de minste personen die zo'n commissie naam geven als voorzitter.

De eerste is de Commissie Dijkstal in 2004, daarna tweemaal de Commis- sie Scholten en de laatste commissie is de zogenaamde voorbereidings- Commissie van Deetman. Deze commissie is de vervolgstap op basis van het rapport Berenschot. Daarna houdt het bestuur meerdere sessies/ conferenties met de colleges van de deelnemende zeven gemeenten om het uiteindelijk eens te worden over het vervolg vanaf 2022.

Na 2021

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden splitst; een klein deel uit de regeling gaat verder onder de nieuwe naam Gemeenschappe- lijke Regeling Sociaal Drechtsteden, met een Algemeen Bestuur van portefeuillehouders, met daaruit afgeleid het Dagelijks Bestuur. Voor de raadsleden komt er een adviescommissie die advies uitbrengt aan het AB/DB. Dit is in lijn met de nieuwste aanpassing van de Wet gemeen- schappelijke regelingen van 2021.

Met dit boek hopen de samenstellers de unieke kanten van en de lessen uit de Drechttraad actueel te houden. En vooral dat dit boek inspireert en bijdraagt aan de democratische belangen in zowel de gemeente, als in ons land.

Oktober 2021, Dordrecht



*'De reis van de Drechttraad met hun prominente
voorzitters, allen tevens Burgemeester van Dordrecht'*



Periode 2004-2021

Burgemeesters én voorzitters van de Drechttraad

Burgemeester Ronald Bandell (links), start de Drechttraad, tot 2010.

Burgemeester Arno Brok (midden), de jaren onderweg met de Drechttraad, tot 2017.

Burgemeester Wouter Kolff (rechts), de periode naar het einde, tot 2022.

1

Aanloop Drechttraad 2002-2004 Dualisme treedt binnen bij de Drechtsteden.

Het dualisme doet in 2002 zijn intrede in gemeenteland. Statenleden uit Dordrecht en Sliedrecht starten samen met actieve raadsleden uit de Drechtsteden-gemeenten hun overleg BORS (Bestuurlijk Overleg Raad en Statenleden). Dordrecht noemt de groep wel de 'bende van de zwarte hand', want hij opereert naast de vaste structuren. Deze losse groep straalt energie uit met ontmoeting tussen opbouwers en criticiasters, wat leidt tot een breder initiatief.

Wethouders zijn niet langer lid van de gemeenteraad, maar alleen lid van het college, het dagelijks bestuur van de gemeente. Wat betekent dit voor raadsleden nu zij een eigen positie hebben en daarmee op afstand staan van de wethouders? Het college bereidt voorstellen voor, de zogenaamde kaders voor beleid, en voert uit wat de raad besluit. De gemeenteraad neemt de besluiten over de kaders voor het uit te voeren beleid en controleert het college of zij de raadsbesluiten wel goed en netjes uitvoeren. Hoe vertalen we dat nu naar de samenwerking? Dualisme niet alleen in de gemeente, maar ook in de regio?

In het land verdwijnen raadsleden uit de besturen van samenwerkingsverbanden. Niet meteen en niet overal, bij sommige gemeenten duurt het even. Met een enkele uitzondering is het algemene beeld dat alleen collegeleden de gemeente kunnen vertegenwoordigen in besturen waar de gemeente aan deelneemt. Binnen de Drechtsteden ontstaat een eigen beeld over wat het dualisme betekent voor de samenwerking binnen de Drechtsteden en vooral wat dan het beste past bij de Drechtsteden.

De Drechtsteden lijken ijdeler te zijn, want men kijkt heel graag in de spiegel.

Meerdere commissies zien het levenslicht en fungeren als spiegel om vervolgens te komen tot bruikbare adviezen. De nadruk van de adviezen ligt vooral op de uitvoering, hoe en wat het beste is voor het gebied van de Drechtsteden. De Commissie Dijkstal gaat aan de slag en neemt de Drechtsteden onder de loep. Dit mondt uit in het gezamenlijk oppakken van allerlei projecten. De term 'Manden maken' doet zijn intrede voor de uitvoering van al die projecten. Het beeld ontstaat dat er sprake is

van bestuurlijke drukte en schijnconsensus. Een vervolgcommissie blijkt nodig om een oplossing te vinden.

Hoe 'springen' de Drechtsteden van bestuurlijke drukte en schijnconsensus naar uitvoeringskracht en gedragen inhoudelijk resultaat?

De Commissie Scholten (de toenmalige burgemeester van Zwijndrecht) krijgt de opdracht om een voorzet te doen. Iedereen is het er zo'n beetje over eens dat versterking van de positie van de raden nodig is. Op lokaal niveau gebeurt dit nu met de invoering van het dualisme, maar op regionaal niveau is het niet goed geregeld. Een nieuwe bestuursstructuur zorgt ervoor dat de raden niet voor voldongen feiten komen te staan, zo is het brede gevoel.

De positie van zowel collegeleden als raadsleden in de regio is nu onoverzichtelijker, luidt het algemene beeld. Het gemeentebestuur is dual en de regio nog steeds monistisch. Op gemeentelijk niveau zijn de kaderstellende en controlerende taken gescheiden van de uitvoering, net als de verantwoording. De mix van structuren, duale gemeente en monistische regio, maakt het lastig voor de legitieme besluitvormingsprocedures. Dat maakt weer dat de raden, en soms ook de wethouders, zich onvoldoende betrokken voelen, anno 2002. De wens is een regionale samenwerking op basis van draagvlak voor de structuur. De structuur die zorgt voor daadkrachtige uitvoering en zorgvuldige procedures, zodat alle partners (vooral de raden) op het goede moment hun rol kunnen spelen. Een niet geringe opgave!

Dualisme binnen de regio volgens de Commissie Scholten

De Commissie Scholten concludeert: het ligt voor de hand om de duale rolneming ook op regionaal niveau in te voeren. Dan krijg je vanzelf daadkracht, en geef je legitimiteit aan procedures, is het idee. Raden (kadersteller/controlleur) en colleges (uitvoerder/verantwoorder/voorbereider) op regionaal niveau, betekent een Drechttraad (DR) en een Regiobestuur (RB).

De Drechttraad heeft het laatste woord over zaken waarvan de bevoegdheid overgedragen is door de gemeenteraden. De deelnemende gemeenten zijn en blijven autonoom en de lokale raden hebben een eigen rol in het beleidsvormingsproces.

Startsein voor de Drechttraad

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is niet dual en dat gaan de Drechtsteden daarom zelf regelen. Het AB benoemt de leden van het DB uit haar midden, dat staat zo in de wet. Maar hoe doen we dat

binnen de GR Drechtsteden als we een Drechtraad willen? Er blijkt een praktische mogelijkheid om toch 'dual te gaan'. De regio Parkstad Limburg is het voorbeeld, daar is een DB dat uitsluitend bestaat uit collegeleden en een AB dat bestaat uit alleen raadsleden. De collegeleden zijn formeel wel lid van het AB, maar hebben geen stemrecht. Net als in gemeenten is het voorzitterschap van het AB en DB gecombineerd. Bij de Drechtsteden lijkt dit goed te gaan passen.

Samenstelling Drechtraad

Met de aanstaande Drechtraad is er eerst nog wel enige discussie over de samenstelling. Hoe en wat past bij de Drechtsteden?

Er zijn meerdere opties voor een samenstelling:

- Evenredigheid inwonertal.
- Evenredigheid politieke fracties.
- Alle gemeenten een gelijk aantal vertegenwoordigers.
- Alle fracties een gelijk aantal vertegenwoordigers.
- Een mengvorm.

Iedereen is het uiteindelijk eens over het volgende:

- Politieke fractievorming organiseren de politieke partijen zelf. Het gaat in eerste instantie om de gemeenten die samenwerken en dus de gemeentebelangen. Het ontstaan van contacten tussen fracties van dezelfde of vergelijkbare politieke signatuur lijkt wel in de rede te liggen.
- De al bestaande stemverhoudingen in het Drechtstedenbestuur blijven; het aantal inwoners bepaalt het aantal stemmen dat een gemeente heeft en de afgevaardigden van tenminste drie van de zeven deelnemende gemeenten stemmen in om een voorstel aan te nemen. De invoering van gewogen stemmen doet overigens niets af aan het feit dat bij de besluitvorming altijd het streven blijft op basis van consensus.
- Per gemeente mag elke fractie in de raad één raadslid afvaardigen naar de Drechtraad en een vervanger uit dezelfde fractie. Zo zijn er voldoende leden van iedere gemeente aanwezig om draagvlak te garanderen én voldoende representatie van de verschillende politieke stromingen. Daarnaast doet de weging van stemmen recht aan de verhoudingen van inwoners in de Drechtsteden. Fractievoorzitters die geen lid zijn van de Drechtraad kunnen gebruikmaken van het spreekrecht.

Dagelijks bestuur, regiobestuur en adviescommissies

Belangrijk is vooral dat de lokale colleges het regiobestuur in de uitvoering steunen. Draagvlak is nodig om te komen tot daadkracht, is de gedachte. Daadkracht zit vooral in de competenties van de mensen in het DB. Een regiobestuur heeft daadkrachtige leden nodig. Daadkrachtige

leden die goede opdrachtgevers zijn met het vermogen om draagvlak te creëren voor de uitvoering van het beleid. Bestuurlijke en managementkwaliteit is daarbij essentieel, naast korte sturings- en informatielijnen.

Het regiobestuur zal bestaan uit zeven leden (één uit elke gemeente) plus een voorzitter. Een formateur stelt het regiobestuur samen, in overleg met de colleges. De Drechtraad benoemt vervolgens deze bestuursleden. De formateur is ook de voorzitter van het regiobestuur. De Drechtraad kiest de voorzitter zo kort mogelijk na de verkiezingen, zodat hij aan de slag kan met de formatie. Het lijkt voor de hand te liggen om daarvoor de burgemeester van Dordrecht te kiezen, maar dat hoeft niet.

Er komen adviescommissies van de portefeuillehouders in het regiobestuur. Elke adviescommissie kiest uit haar midden een voorzitter. De voorzitter van het regiobestuur heeft hierbij recht van voordracht. De bestuurlijke drukte die erop dat moment bestaat met de zeven bestuurlijke commissies is te veel van het goede. Drie of maximaal vier commissies past beter, en helpt het versterken van de integratie. Dit betekent dat de dan bestaande zeven commissies fuseren. De adviescommissies geven op een bepaald terrein advies aan het regiobestuur voor de beleidsvoorbereiding.

Verlengd – of regionaal bestuur?

Willen de Drechtsteden een verlengd bestuur of een regionaal bestuur? Deze vraag stelt de commissie zichzelf met het onderstaande als resultaat. De keuze bepaalt de inrichting van en verhouding tussen de verschillende organen, vindt de Commissie Scholten.

Regionale dualisering

Bij een verlengd lokaal bestuur houden de afzonderlijke gemeenten de besluitvormende bevoegdheden in handen. Een Drechtraad zou dan niet eens echt nodig zijn, omdat de raden uiteindelijk zelf besluiten. Meer regionaal bestuur dan meer besluiten op regionaal niveau, luidt de redenatie. Regionale dualisering betekent dat de Drechtraad over de kaderstelling voor en controle van het regiobestuur gaat. Bevoegdheden van colleges, raden en ambtenaren kunnen worden overgedragen, maar dat hoeft niet. Wel stelt de Drechtraad de begroting en jaarrekening van de Drechtsteden vast, dat is sowieso de basis volgens de Commissie Scholten.

Gemengd

Het beeld is dat de Drechtsteden een gemengde constructie is, omdat de beleidsvorming de lokale verantwoordelijkheid blijft (wel weer

binnen de kaders van het regionaal samenwerkingsverband) en de uitvoering op regionaal niveau gebeurt.

Het uitgangspunt, volgens de Commissie Scholten, is dat de structuur de inhoud volgt en dat is juist bij de bevoegdheidendiscussie van groot belang. Gemeenten, en met name gemeenteraden zijn over het algemeen huiverig voor het overdragen van bevoegdheden. Dit maakt naar hun gevoel inbreuk op hun autonomie en beleidsvrijheid. Het is alleen onvermijdelijk dat sommige bevoegdheden overgaan naar het regionale niveau. De uitdaging is om te kijken hoe de ambities van de Drechtsteden zich vertalen naar het regiobestuur. Het uitgangspunt bij het beleidsproces op regionaal niveau behoort te voldoen, in 2004, aan de volgende leidende principes:

- **Draagvlak**
Voldoende ruimte bieden voor de betrokkenheid van raadsleden aan de voorkant van het besluitvormingsproces en daar ook collegeleden bij betrekken.
- **Daadkracht**
Besluiten voortvarend nemen.
- **Procedurele legitimiteit**
Het verloop van het proces is geen vanzelfsprekendheid met vele spelers. Afstemming en een goede coördinatie zijn in ieder geval noodzakelijk.

Het beeld bij de 'duale' rolneming

Belangrijke momenten voor kaderstelling en controle zijn de begroting en de jaarrekening. Deze bepalen het ritme en kunnen omgeven zijn met verschillende vormen van debat, interactie en communicatie. De betrokkenheid van raadsleden is daarmee gewaarborgd. Een verlengde lokale structuur en een regionale structuur vragen ieder om een ander besluitvormingsproces, maar het principe blijft hetzelfde. Bij verlengd bestuur legt het Drechtstedenbestuur verantwoording af aan de Drechttraad en bij regionaal bestuur rechtstreeks aan de gemeenteraden.

De leden van de Drechttraad (oftewel de regioraad) zijn verantwoording verschuldigd aan de raden bij verlengd lokaal bestuur. Alleen bij uitoefening van regionale bevoegdheden hoeft de regioraad zich niet formeel te verantwoorden naar de gemeenten.

De eerste mogelijkheid op lokaal niveau in het besluitvormingsproces voor raadsleden is via hun portefeuillehouder, die deelneemt in de adviescommissie. Het beleid gaat van het regiobestuur eerst naar de individuele raden, via de colleges. Na de besluitvorming in de ge-

meenteraden gaat het via het regiobestuur naar de Drechtstraad. Als de bevoegdheid op regionaal niveau ligt, dan gaat een voorstel - na het overleg met de adviescommissies - rechtstreeks naar de Drechtstraad, dus zonder tussenkomst van afzonderlijke gemeenteraadsbesluiten.

De praktijk waarbij wethouders - ook Regio Bestuursleden - vooral verantwoording afleggen tegenover de eigen raad, lijkt een goede zaak. De gemeenteraad geeft dan immers invulling aan zijn controlerende en kaderstellende rol. Het lijkt geen probleem dat het regiobestuur daarnaast ook aan de regionaal raad verantwoording aflegt. In de ene relatie gaat het primair over het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid door het regiobestuur als zodanig; in de tweede relatie gaat het over de opstelling van de eigen gemeentelijke vertegenwoordiger in het regiobestuur in relatie tot het gemeentelijke belang. Als de kaderstelling vorm krijgt door zowel lokale als regionale besluitvorming, neemt het regiobestuur de uitvoering ter hand.

Volgens de Commissie Scholten is wat nu bedacht is toekomstbestendig. Er is een scheiding tussen raadsleden en collegeleden, als gevolg van de duale rolneming en het sterke karakter van het Drechtstedenbestuur. Dit biedt naar het oordeel de juiste waarborgen voor de uitvoering en de controle. De overdracht van bevoegdheden kan vorm krijgen doordat in de fase van de kaderstelling veel aandacht is besteed aan draagvlak.

“Het wantrouwen is nooit echt weggeweest”

Vanaf het prille begin tot aan nu is en voelt Aat Ouwerkerk zich betrokken bij de Drechttraad. Als vertegenwoordiger van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht spreekt de VVD'er kritisch mee in de besluitvorming. “Het is heel erg jammer dat de Drechttraad stopt.”



“Er is meer voor nodig dan een hapje en drankje.”

Ouwerkerk wijst naar de lokale partijen bij de teloorgang van de Drechttraad: “Zij hebben de behoefte om samen te werken onder tafel gemoffeld en onmogelijk gemaakt. Het succes van een Drechttraad wordt mede bepaald door de bereidheid om regionaal te denken en te handelen. Je moet naar elkaar willen luisteren. Natuurlijk is er een lokaal belang en iedereen mag dat uiten, maar voor de regionale besluitvorming moeten we al die lokale belangen kanaliseren.”

Gehakketak

Op een bepaald moment ging de Drechttraad langzaam ten onder aan een gebrek aan inhoudelijke discussies, vindt Ouwerkerk. “Er ontstond steeds meer gehakketak over punten en komma’s in de procedures. Ik wijt dat aan een gebrek aan vertrouwen in elkaar, misschien zelfs onwil, dat is nooit echt weggeweest. Er is simpelweg te weinig geïnvesteerd om alle partijen erop te wijzen op een regionaal belang van een Drechttraad waar alle afzonderlijke gemeenten van profiteren. De Drechttraad heeft best veel gebracht: meer aandacht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, van gedeputeerden die te maken hebben met de openbare ruimte en van Brussel. Als elleboog tussen Rotterdam en Antwerpen heeft de Drechttraad zijn stem laten horen. Landelijk staan we op de kaart.”

Te vrijblijvend

Mede daarom vindt Ouwerkerk het jammer dat de Drechttraad stopt. Want er is nog zo veel te doen, zegt hij. En ach, dat er een gezellige borrel blijft, is voor hem absoluut niet hetzelfde: “Wanneer je besluiten wilt nemen en politiek overleg wilt voeren, dan is er meer voor nodig dan een hapje en een drankje met elkaar. Bovendien is het veel te vrijblijvend. Als gepensioneerde heb ik er tijd voor, maar het gros slaat die informele bijeenkomsten binnenkort over.”

Experimentele fase Drechtraad en Manifest

De aanbevelingen van de Commissie Scholten vallen in vruchtbare bodem. Om de vaart erin te houden geeft de burgemeester van Dordrecht, Ronald Bandell, de toenmalige griffier, Jaap Paans, opdracht om aan de slag te gaan. Er komt een notitie waarin staat hoe de weg zal zijn naar het opstarten van een Drechtraad, te beginnen met een experimentele fase.

Het is de bedoeling dat de Drechtraad in december 2004 het besluit over een Manifest neemt, naast een agenda voor de eerste inhoudelijke Drechtraad op 19 januari 2005. Er komen vier werkgroepen die ieder een eigen onderdeel voorbereiden voor het instellen van de formele Drechtraad:

1. Spelregels
2. Communicatie
3. Informatievoorziening
4. Agendering.

Elke werkgroep krijgt ondersteuning van een raadsgriffier en bestaat uit minimaal zes raadsleden. De uitkomsten van de werkgroepen komen aan de orde in januari in de Drechtraad. De ideeën uit de werkgroepen drie en vier geven het informatie- en communicatiebeleid vorm. Op 5 november 2004 is er de voorbereidende bijeenkomst, waaruit de werkgroepen een aantal wensen meenemen.

Werkgroep 1 buigt zich over de 'spelregels'

De spelregels staan in het 'Drecht-raadmanifest'. Dit manifest vervult gedurende de experimentele fase van de Drechtraad de functie van reglement. Ook staan de ambities van de Drechtraad erin beschreven. De werkgroep bereidt de plenaire besluitvorming voor en kan voorstellen doen voor wijzigingen in de tekst. De toelichting hiervan gebeurt in de plenaire zitting van de Drechtraad met daarna ruimte voor discussie.

Werkgroep 2 buigt zich over de agenda voor 2005

Op 5 november 2004 geeft men aan twee keer per jaar bij elkaar te komen. Voor het jaar 2005 zijn drie

data opgenomen in het manifest. Het voorstel is een eerste 'inhoudelijke' bijeenkomst te houden op 16 januari. Na instemming, vinden er in 2005 drie cycli plaats van agendering/meningsvorming/ besluitvorming. De eerste loopt van januari tot juni, de tweede van juni tot november en de derde van november 2005 tot de eerste bijeenkomst van de Drechtraad in 2006. De werkgroep ontvangt alle informatie over de zaken waaraan het Drechtstedenbestuur werkt en over zaken van de nabije toekomst. Daarnaast voert de werkgroep de discussie over hoe de Drechtraad de voortgang van de projecten in het kader van 'Mandenmaken' het beste kan volgen en controleren.

Werkgroep 3 buigt zich over de wijze van informatievoorziening aan de Drechtraadsleden

Op 5 november is de wens uitgesproken om informatie op eigentijdse wijze te delen. Geen grote stapels papier bij de Drechtraad. De vraag is hoe, bijvoorbeeld door slimme inzet van digitale media, de Drechtraad te voorzien van informatie. Bij de stukken voor de vergadering van 1 december ligt er ter voorbereiding een notitie over dit onderwerp van

de raadsgriffiers.

Werkgroep 4 buigt zich over de externe communicatie

De werkgroep denkt na over hoe 'externen' (burgers en maatschappelijke partijen) goed te betrekken bij het werk van de Drechtraad. Werkgroep 3 en 4 rapporteren aan de plenaire Drechtraad. De uitkomsten van de discussies in de werkgroepen geven een informatie- en communicatiebeleid voor de Drechtraad vorm.

Foto op pagina 22-23

De molens in het landschap van Alblasserdam.





2

Organische start Drechttraad 2004-2006 Informeel Regeling met het Manifest als basis.

Op 1 december 2004 komt de Drechttraad voor het eerst bijeen. Dit, nadat eerder dat najaar alle deelnemende gemeenten in hun raadsvergadering het besluit nemen over de GR Drechtsteden. De deelnemende gemeenten zijn in 2004: Alblasterdam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht. Samen vormen zij de Drechtsteden.

Aan de vergadering van 1 december gaat een uitgebreide voorbereiding vooraf. Een maand eerder, om precies te zijn op 5 november, heet burgemeester Ronald Bandell van Dordrecht alle aanwezigen van harte welkom op een speciale bijeenkomst. Deze bijeenkomst is bedoeld om de eerste bijeenkomst van de Drechttraad op 1 december van dat jaar met elkaar voor te bereiden. De griffiers van de deelnemende gemeenten nemen samen de voorbereiding en organisatie van de bijeenkomst ter hand.

5 november: de voorbereidende bijeenkomst

Ronald Bandell haalt in zijn welkomstwoord aan dat alle aanwezige gemeenteraden zich hebben uitgesproken voor vernieuwing van de bestuurlijke organisatie: slagvaardiger, daadkrachtiger en minder bureaucratisch. Bandell wil gaandeweg kijken hoe de regionale vraagstukken aan te pakken. Eén van de uitgangspunten is de vraag, hoe de bestuurlijke drukte te verminderen? Het gaat om het op zoek gaan naar een werkwijze die nieuwe energie losmaakt en vooral slagvaardig is. Samen met de griffiers is nagedacht over werkbare ideeën voor de Drechtsteden, vooral over de koppeling tussen gemeenten en gemeenteraden. Ronald Bandell vindt het 'best spannend' om te zien wat er in de bijeenkomst van die dag in november 2004 gaat gebeuren, laat hij de deelnemers weten.

Op deze eerste bijeenkomst zijn er nog geen stukken. De notitie op de agenda van de Drechttraad van 1 december is straks geschreven op basis van de bijeenkomst in november.

Het voorstel van de griffiers is om de besluitvormingscyclus van de Drechttraad uit te laten gaan van drie fasen:

1. **Agendering** door DS-bestuur of Drechtraad, afhankelijk van wat de raden kiezen. Agendering kan aan de hand van een concreet voorstel, een startnotitie of een startconferentie tijdens de Drechtraad.
 2. **Meningsvorming** in de gemeenteraden. Deze fase duurt het langst. Denk aan een discussie in de eigen raad, discussie met inwoners en het maatschappelijk middenveld. Iedere gemeente kan dit op eigen wijze vormgeven en bereidt haar standpunt voor.
 3. **Besluitvorming** in de Drechtraad.
- In totaal duurt deze cyclus ongeveer zes maanden.

Het idee is dat de Drechtraad bijeen komt op een Drechtstedenconferentie. Met in de ochtend terugkoppeling over de eerder gehouden discussie op lokaal niveau en daarna de mogelijkheid elkaar vragen te stellen.

's Middags staat de controlerende taak van de Drechtraad centraal en de activiteiten voor de kalender van het komende halfjaar.

In de avond vindt de plenaire bijeenkomst van de Drechtraad plaats, inclusief debat en besluitvorming. Raadsleden die overdag niet aanwezig kunnen zijn, krijgen op dat moment terugkoppeling over wat overdag is besproken.

De zeven raadsgriffiers ondersteunen gezamenlijk de Drechtraad, naast ieders individuele ondersteuning van de eigen gemeenteraad. Bureau Drechtsteden ondersteunt het Drechtstedenbestuur en faciliteert de zeven raadsgriffiers bij de voorbereiding van de Drechtraadconferenties.

Communicatie

De voorzitter, Ronald Bandell, concludeert aan het einde van de bijeenkomst dat communicatie voor de raadsleden belangrijk is. Strikte reglementering is wat hem betreft niet direct nodig. Hij wil kijken hoe een en ander zich ontwikkelt: "Laat het vooral groeien. Sommige procedures vastleggen is wellicht nodig, maar bedwing de neiging om alles vast te leggen". Bandell merkt het belang op om enerzijds de betrokkenheid goed te regelen aan de voorkant, maar ook de betrokkenheid van alle fracties uit alle gemeenten. Aan de andere kant is de terugkoppeling in de eigen fractie/gemeenteraad en het goed regelen op de eigen, lokale manier van hetzelfde belang. De leden van de Drechtraad in oprichting krijgen de oproep om nog eens mee te denken. Raadsleden hebben veel denkkracht en niet alles hoeft voor 1 december geregeld te zijn. De voorzitter sluit af met de opmerking dat de installatie sowieso op 1 december plaatsvindt, anders gaat de vaart eruit. De Commissaris van de Koningin biedt aan om de Drechtraad te installeren. Hieruit blijkt duidelijk engagement vanuit de provincie Zuid-Holland. De griffiers bereiden dit programma verder voor.

Tijdens deze bijeenkomst zijn er digitale peilingen met stemkastjes. Van de 32 aanwezigen zijn er 17 fractievoorzitter; 18 vinden dat meningsvorming over regionale zaken lokaal hoort te gebeuren en 14

raadsleden vinden juist dat dit aan de Drechtraad is. Met de opzet van de Drechtraadconferentie is men het grotendeels eens, zo ook met het aantal bijeenkomsten van drie tot vier keer per jaar.

De eerste Drechtraadsbijeenkomst op 1 december 2004

In zijn welkomstwoord bij de eerste Drechtraadsbijeenkomst benadrukt voorzitter Ronald Bandell dat er sprake is van een mijlpaal in de samenwerking. In zijn ogen is met de oprichting van de Drechtraad nu feitelijk het duaal werken ingevoerd. De Drechtraad dient als forum voor de gemeenteraadsleden. Het oefenen met een Drechtraad betekent niet dat het lidmaatschap vrijblijvend is, maar dat er hard gewerkt moet worden. De verschillende werkgroepen doen in de vergadering verslag en komen met voorstellen waarover de Drechtraad stemt. De voorstellen gaan over waarmee vooral rekening te houden, en hoe zo optimaal mogelijk te communiceren. Iedereen kan zich vinden in de voorstellen, maar over de spelregels ontstaat stevige discussie, vooral over de stemverhoudingen. De voorzitter benadrukt een paar keer nadrukkelijk dat het niet gaat om een juridisch document, maar om het experiment. De spelregels staan in een Manifest.

De spelregels in het Manifest over de stemverhoudingen leiden tot discussie. De voorzitter stelt voor om het Manifest nu wel vast te stellen met de aantekening dat stemzwaarte, vervanging en stroomschema nog kunnen leiden tot veranderingen. Een eventuele wijziging kan in de volgende vergadering, op 19 janu-

ari 2005. Iedereen kan zich hierin vinden, op twee raadsleden na. Daarnaast worden naast 19 januari nog twee data in 2005 vastgesteld: 15 juni en 5 oktober. De Drechtraad kiest uit drie kandidaten Hugo van Meeuwen als plaatsvervangend voorzitter.

In zijn speech complimenteert de Commissaris der Koningin van Zuid-Holland, Jan Franssen, de aanwezigen met hun keuze voor de Drechtraad. Hij roept de regio op daadkracht te tonen. Daadkracht op basis waarvan de provincie inhoud kan geven aan een nieuwe samenwerkingsrelatie en overdracht van taken, budget en bevoegdheden.

Manifest

De inleidende tekst van het Manifest luidt: "Dit manifest is opgesteld voor de eerste bijeenkomst van de Drechtraad, op 1 december 2004. Met de ondertekening hiervan is de 'experimentele fase' van het democratisch regionaal bestuur in de Drechtsteden gestart. Dit mani-

fest vormt de basis voor de bijeenkomsten van de Drechttraad tot het moment dat de Drechtsteden een zelfstandige gemeenschappelijke regeling vormen en de werkwijze en de bevoegdheden van de Drechttraad formeel zijn vastgelegd." Het Manifest telt de volgende tien onderdelen.

1. Samenwerking in de Drechtsteden

De politieke en bestuurlijke samenwerking in de Drechtsteden heeft de afgelopen jaren steeds meer vorm gekregen. Intensieve samenwerking is ook de komende periode noodzakelijk om tal van maatschappelijke vraagstukken aan te pakken die de reikwijdte van de individuele gemeentebesturen overstijgen.

Drie elementen spelen daarbij een belangrijke rol: draagvlak, daadkracht en procedurele legitimiteit. De Drechtsteden willen in de nabije toekomst een zelfstandige regio worden. Vooruitlopend daarop zijn regionale bestuursorganen ingesteld: een Drechtstedenbestuur en een Drechttraad.

2. Een Drechttraad: raad van 7 raden

Daadkrachtige samenwerking tussen gemeenten is alleen mogelijk als lokaal draagvlak voor deze samenwerking is gegarandeerd. Ook de democratische legitimiteit van regionaal bestuur is afhankelijk van de lokale verankering daarvan. De Drechttraad draagt zorg voor de betrokkenheid van de gemeenteraden, het maatschappelijk middenveld en burgers bij het regionale bestuur. Meningsvorming over nieuwe regionale taken of projecten vinden in beginsel plaats in de lokale politieke arena's. Op grond hiervan neemt de Drechttraad gedragen beslissingen.

3. Een raad van raadsleden

In de Drechttraad zijn alle fracties die zitting hebben in een van de zeven gemeenteraden vertegenwoordigd. Net als de leden van andere vertegenwoordigende lichamen beslissen

de leden van de Drechttraad 'zonder last'. Dat betekent dat de leden van de Drechttraad in gezamenlijk overleg zelfstandig besluiten nemen. Vergeving door fractiegenoten is dan ook niet mogelijk. Voorzitter van de Drechttraad is de voorzitter van het Drechtstedenbestuur. De Drechttraad benoemt uit haar midden een vicevoorzitter.

4. Bevoegdheden en besluiten

Voor dat de Drechtstedenregio een officiële status heeft, kan de Drechttraad geen besluiten nemen die de gemeenten binden. De Drechttraad creëert daarom een zo breed mogelijk draagvlak voor zijn besluiten en neemt 'in materiele zin' de beslissing. De gemeenteraden zijn intensief betrokken bij de meningsvorming rondom besluiten die de Drechttraad neemt. Zij stellen vooraf kaders, plaatsen opmerkingen en kanttekeningen voor de besluitvorming in de Drechttraad. Alle besluiten van de Drechttraad bekrachtigen de gemeenteraden formeel. Besluiten van de Drechttraad amenderen de gemeenteraden niet. Discussie en argumenten gaan voor stemmingen. Bij stemming heeft ieder lid van de Drechttraad zoveel stemmen als zijn of haar fractie in de gemeenteraad groot is.

5. De agenda

De Drechttraad besluit zelf over zijn agenda. Op 1 december 2004 zijn afspraken gemaakt over onderwerpen voor de jaaragenda van 2005. In iedere Drechttraadvergadering stelt de Drechttraad de (voorlopige) agenda voor de volgende vergadering vast. De Drechttraad bespreekt diverse

onderwerpen: voorstellen van het Drechtstedenbestuur, rapportages over de voortgang van regionale projecten, voorstellen van leden van de Drechtstraad of van gemeenteraden in de regio. Sommige onderwerpen komen aan bod in de plenaire zitting van de Drechtstraad, een ander deel krijgt een plaats in de Drechtstedenconferentie, voorafgaand aan de bijeenkomst van de Drechtstraad. De leden van de Drechtstraad ontvangen de agenda en de stukken voor de Drechtstraad tijdig.

6. De vergaderingen

Tot de instelling van de regionale bestuursorganen in een officiële regeling, komt de Drechtstraad drie keer per jaar bij elkaar. De leden van de Drechtstraad kijken bij het behandelen van onderwerpen verder dan de papieren realiteit. Zij spreken met betrokkenen over voorgenomen besluiten of over de consequenties van al in gang gezet regionaal beleid. Zij zien met eigen ogen de voortgang van projecten.

De Drechtstedenconferentie voorafgaand aan de vergaderingen van de Drechtstraad, is hiervoor een belangrijk moment. De werkwijze van de Drechtstraad weerspiegelt de ambitie van de leden om op een open en transparante wijze vorm te geven aan het regionaal bestuur in de Drechtsteden en daarbij de blik zoveel mogelijk 'naar buiten' te richten.

In de plenaire zittingen van de Drechtstraad heeft ieder lid de procedurele rechten, zoals die ook zijn geregeld in de reglementen van orde van de diverse gemeenteraden. Waar verschillen bestaan tussen deze reglementen of in situaties waarin de reglementen niet voorzien, beslist de raad op voorstel van de voorzitter over de te volgen procedure. In deze gevallen heeft ieder lid van de Drechtstraad één stem.

7. Woordvoerders in de Drechtstraad

Onderwerpen in de Drechtstraad geven soms aanleiding tot gezamenlijke woordvoering van vertegenwoordigers van fracties van dezelfde of verwante politieke kleur. Andere onderwerpen raken de belangen van de deelnemende gemeenten op een manier die gezamenlijke woordvoering van de leden van één gemeente logisch maakt. De Drechtstraad wil met beide (of eventueel zelfs andere) vormen van fractievorming ervaring opdoen. Om die reden is gekozen voor de volgende procedure: na het verspreiden van de agenda van de Drechtstraad geven de leden (of groepen van leden) per agendapunt aan in welk verband zij aan het debat willen deelnemen. Dat kan zijn in gemeentelijk verband (waarbij de raadsleden van een gemeente worden geacht een fractie te vormen), in politiek verband (waarbij wordt aangegeven welke leden van de Drechtstraad gezamenlijk het woord voeren) of in willekeurig welk ander verband.

8. De griffie en de ondersteuning

De Drechtstraad krijgt ondersteuning van de griffiers van de zeven gemeenteraden. Gezamenlijk vormen zij de griffie van de Drechtstraad. Het secretariaat van de griffie ligt bij bureau Drechtsteden. Bureau Drechtsteden levert waar nodig de griffie ondersteuning.

9. Informatie

De informatievoorziening aan de leden van de Drechtstraad is helder en bondig. De leden van de Drechtstraad hebben geen behoefte aan pakken papier, liever alleen informatie op hoofdlijnen. Bij behoefte aan meer informatie, vragen zij daarom of vergaren zij die zelf, bijvoorbeeld door met betrokkenen te praten of door locaties te bezoeken. Ook voorstellen aan de Drechtstraad zijn bondig en

helder. Een actuele website met achtergronden, reacties van burgers en het maatschappelijk middenveld en verslag van discussies in de diverse gemeenten en de Drechtraad, ondersteunt de informatie van de Drechtraad en speelt een belangrijke rol in de communicatie met burgers.

10. Communicatie

Alle bijeenkomsten en vergaderingen van de Drechtraad zijn openbaar. Zowel over de onder-

werpen die er aan de orde zijn als over de genomen besluiten door de Drechtraad, communiceert de Drechtraad actief met burgers en het maatschappelijk middenveld. In de fase van meningsvorming kunnen de gemeenteraden een beroep doen op Bureau Drechtsteden voor advies en ondersteuning bij het organiseren van de betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld in de gemeenten.

Wijzigingen Manifest

Op de tweede Drechtraadbijeenkomst in januari 2005 past de Drechtraad het Manifest aan.

Allereerst staat er dan nadrukkelijk in dat ieder besluit tijdens de experimentele fase tot 2006 geldt. De stemverhouding is op basis van fractiegrootte, waarbij de meerderheid bestaat uit de meerderheid in raadszetels en wel ook van minimaal vier gemeenten.

Staat in het oorspronkelijke manifest dat leden van de Drechtraad zich niet mogen laten vervangen, nu is deze mogelijkheid er wel. Gemeenteraden benoemen ook plaatsvervangende leden van de Drechtraad. Een plaatsvervanger voldoet aan dezelfde eisen als de leden, zij zijn dus allen raadslid. Een lid van de Drechtraad kan het woord voeren namens zichzelf, namens de gemeente of namens alle fracties in de Drechtraad van dezelfde politieke stroming.

Voor alle duidelijkheid krijgt het aangepaste Manifest een toelichting, een aanhangsel waarin de besluitvormingscyclus is omschreven. De toelichting bestaat uit tien kort omschreven stappen.

Een korte samenvatting: Besluitvormingscyclus:

Stap 0: Vaststellen van de Termijnagenda, te beginnen met jaaragenda 2005.

Stap 1: Agendering van de onderwerpen op de Termijnagenda.

Stap 2: Het Drechtstedenbestuur legt een startnotitie of procesontwerp aan de Drechtraad voor.

Variante 2.a. De Drechtraad bespreekt een eigen onderwerp om te komen

tot verzoek om een startnotitie aan het Drechtstedenbestuur.

Stap 3: De Drechtraad ontvangt vier weken van tevoren de startnotitie of het procesontwerp, met een cc aan de gemeenteraden.

Stap 4: De Drechtraad besluit tot een 'go' of een 'no go'.

Stap 5: Het Drechtstedenbestuur draagt zorg voor de ambtelijke/be-stuurlijke voorbereiding.

Stap 6: Uiterlijk tien weken voor de

Drechtraadconferentie, waarin het onderwerp gepland staat, ontvangen de Drechttraad en gemeenteraden van het Drechtstedenbestuur een voorstel.

Stap 7: Elke gemeente geeft lokaal invulling aan de fase van meningsvorming. Er is een mogelijkheid om dit gezamenlijk te doen.

Stap 8: Elke gemeenteraad voert een debat over het voorstel voorafgaand aan de geplande Drechttraadvergadering, met een als standpunt geformuleerd besluit van de raad als resultaat.

Stap 9: In het debat in de Drechttraad komen de verschillen in standpunten

tussen gemeenten, tussen politieke stromingen en/of binnen politieke stromingen aan bod, zo ook moties en amendementen. De uitkomst is een, bij voorkeur, unaniem besluit, maar geeft op zijn minst het gevoel bij alle betrokkenen dat alles wat gezegd moest worden, is gezegd in alle gemeenten en dat de verschillen in politieke opvattingen over het onderwerp voldoende aan bod zijn geweest.

Stap 10: De zeven gemeenten nemen exact hetzelfde besluit, formaliseren het daarmee en maken het in juridische termen 'afdwingbaar'.

De spelregels zijn nu duidelijk, tenminste... In 2008 is er een student, Harmen van Dorsser, die een afstudeerscriptie schrijft over de Drechttraad. Hij houdt een enquête onder de leden van de Drechttraad en constateert dat de spelregels niet bij iedereen duidelijk zijn. Zijn advies is om hier meer aandacht voor te hebben, zowel vanuit de Drechtsteden als ook de raadsleden zelf.

Manden maken

In de loop der jaren zijn de spelregels regelmatig aangepast, zoals staat in de komende hoofdstukken. Maar in 2005 is er naast de aandacht voor de Drechttraad vooral veel aandacht voor de projecten die de Drechtsteden met elkaar afspreken. Het zogenaamde 'Manden maken' is een lijst met maar liefst 32 projecten met een regionale uitstraling. De vergaderingen in 2005 gaan grotendeels over die 32 projecten.

Samenwerking al vanaf de 19e eeuw

De Drechtsteden-gemeenten werken al veel eerder samen, al sinds de 19de eeuw. De landelijke nota 'Vernieuwing bestuurlijke organisatie' (1995) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de opmaat naar de huidige nauwe samenwerking. De Drechtsteden bespreken ideeën over hoe de gemeenten hun krachten het beste kunnen bundelen. Zo is in 1996 Bureau Drechtsteden opgericht om de samenwerking structuur te geven en te begeleiden. Uiteindelijk leidt dit tot de oprichting van het gemeenschappelijk besluitvormingsorgaan de Drechttraad in 2006. In dit boek beperken we ons tot de Drechttraad, maar meer over de geschiedenis vindt u in de publicatie 'Van draden spinnen en manden maken tot netwerk' (Drechtsteden, 2014). De Drechtsteden ontwikkelen een streefbeeld van een samenwerking

tussen gemeenten die enerzijds afhankelijk zijn van elkaar en anderzijds de eigen identiteit waarborgen. Het streefbeeld gaat vooral in op de mogelijkheden die het water biedt aan de regio.

In 2006 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Een goed moment voor de nieuwe gemeenteraden om de experimentele fase van de Drechtraad af te laten sluiten. Eerst bereidt de informele Drechtraad de formele besluitvorming voor. Als het goed is, hoeven de nieuwe gemeenteraadsleden dan alleen maar het besluit te nemen: het vaststellen van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. De informele Drechtraad is met de vaststelling van de regeling meteen geformaliseerd. Begin januari 2006 is er eerst nog een korte enquête als input voor de regeling.

In 2006 zijn er in zes van de zeven gemeenten gemeenteraadsverkiezingen. In 's-Gravendeel neemt de 'oude' raad het besluit over de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Per 1 januari 2007 is 's-Gravendeel onderdeel van de gemeente Binnenmaas dat in 2015 onderdeel is van de gemeente Hoeksche Waard.

Ministerie van Binnenlandse Zaken kijkt mee

Het concept Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden staat voor het eerst op 5 oktober 2005 uitgebreid op de agenda van de Drechtraad. Zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken als de Provincie bemoeien zich ermee.

Het Ministerie wijst de Drechtsteden nadrukkelijk op de nauw luisterende grenzen van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Hoe men de stemmen wil verdelen is zaak van de individuele gemeenten (gelijk of gewogen), als het totaal aantal stemmen per gemeente maar volgens de regeling is. Politieke fractievorming is dus toegestaan, vindt men. Het ministerie kijkt of de regeling voldoet aan het artikel in de Wgr over de verantwoording aan de eigen raad. Volgens het ministerie is het inzetten van leden en adviserende leden niet in strijd met dat artikel. Binnen de Drechtraad was hier discussie over en men is nu gerustgesteld. Niets staat meer in de weg om de regeling vast te stellen. Het voorstel past binnen de grenzen van de wet. Eventuele fractievorming binnen de Drechtraad vraagt nog wel veel discussie, maar wordt aan de loop der dingen overgelaten.

Het Reglement van Orde laat zien hoe de Drechtraad vergadert en welke posities niet-leden hebben om toch mee te kunnen doen. Dit geldt ook voor de collegeleden die niet in het dagelijks bestuur (DSB) zitting hebben. Er komt een regiogriffier, een rol die de griffier van Dordrecht erbij vervult tot 2015. Vanaf 2015 komt er een eigen regiogriffier met griffie. Bureau Drechtsteden vervult tot die tijd de ondersteunende taken van de regiogriffier en blijft deze ook na 2015 deels vervullen.

Reglement van Orde Drechtraad – 2006, de artikelen die afwijken van die van gemeenteraden dan wel, die niet heel vanzelfsprekend zijn, ingekort weergegeven:

1. Drechtraad

- De Drechtraad komt in conferentievorm bijeen. Voorafgaande aan de formele vergadering van de Drechtraad is er in diverse werkvormen gelegenheid om op een open en transparante wijze vorm te geven aan het regionaal bestuur in de Drechtsteden en daarbij de blik zoveel mogelijk naar 'buiten' te richten.
- Raadsleden uit de deelnemende gemeenten, die geen zitting hebben in de Drechtraad, krijgen de gelegenheid deel te nemen aan alle conferentieonderdelen. De plenaire vergadering wonen zij bij als toehoorder.
- Extra vergaderingen zijn er op uitnodiging van de voorzitter, op verzoek van het Drechtstedenbestuur of een vijfde van het aantal leden.

2. Agenda

- De Drechtraad besluit zelf over zijn agenda. In de laatste reguliere vergadering van het jaar stelt de Drechtraad, op voorstel van de voorzitter, de jaaragenda voor het volgende jaar vast.
- Sommige onderwerpen bespreekt de Drechtraad in de plenaire zitting dan wel in het programma voorafgaand. In iedere Drechtraadvergadering wordt de (voorlopige) agenda voor de volgende vergadering vastgesteld.
- De leden van de Drechtraad ontvangen de agenda en bijbehorende stukken voor de Drechtraad uiterlijk vier weken voor de vergaderdag.
- Raadsleden die geen lid zijn van de Drechtraad, ontvangen de stukken via hun griffie op de voor die

gemeente gebruikelijke wijze.

- Alle bestuursorganen van de deelnemende gemeenten ontvangen een agenda met daarbij behorende stukken.

3. Voorzitter

- De voorzitter leidt de plenaire vergadering van de Drechtraad.
- De Drechtraad benoemt op voordracht van de voorzitter vijf leden van de Drechtraad, die, naast de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter, belast zijn met het technisch leiden van de overige onderdelen van de Drechtraadconferenties.

4. Vergadering

- Woordvoering is mogelijk door gezamenlijke vertegenwoordigers van fracties van dezelfde of verwante politieke partijen of één gemeente. Wanneer de leden van de Drechtraad het woord voeren, geven zij aan namens wie.
- Vóór aanvang van de vergadering tekenen de leden van de Drechtraad de presentielijst.
- Inspreekmogelijkheid na de opening van de vergadering is totaal maximaal 30 minuten en per spreker maximaal vijf minuten. Aanmelden dient vooraf te geschieden bij de coördinerend griffier tot een half uur vóór aanvang van de vergadering.
- De conceptnotulen bevatten tenminste vermelding van de aanwezige leden, samenvattingen van de woordvoeringen met de aanduiding wie er namens wie het woord heeft gevoerd.
- Voor het vragenhalfuurtje (onderwerpen die tot het werkterrein van de Drechtsteden behoren en niet op de agenda staan) kunnen de leden zich aanmelden bij de coördinerend griffier tot uiterlijk 12.00 uur, twee werkdagen voor de Drechtraad.

5. Rechten van de leden

- In verband met een ordentelijk en efficiënt verloop van de vergadering wordt de leden van de Drechtraad gevraagd digitale teksten van moties en amendementen uiterlijk een half uur vóór aanvang van de Drechtraad beschikbaar te stellen aan de coördinerend griffier.

6. Stemmingen

- Als één of meerdere leden stemming verlangen, roept de coördinerend griffier de leden bij naam op hun stem uit te brengen. Met instemming van de leden van de Drechtraad kan het stemmen ook met stemkastjes.
- Bij ordevoorstellen en schriftelijke stemmingen heeft elk lid één stem en geldt dat voor besluitvorming tenminste 60% van de uitgebrachte stemmen heeft ingestemd met het voorstel.

7. Regiogriffie en ondersteuning

- De Drechtraad regelt op voorstel van de voorzitter de vervanging van de coördinerend griffier bij zijn afwezigheid in de Drechtraad.
- De regiogriffie bereidt aan de hand van de jaaragenda en de voorlopig vastgestelde agenda de volgende Drechtraadconferentie voor. Zij zorgen voor het tijdig en compleet toesturen van vergaderstukken en zijn verantwoordelijk voor de website van de Drechtraad.
- Het secretariaat van de regiogriffie voert de organisatie van de Drech-

steden. Zij zorgen ook waar nodig voor ondersteuning van de griffie.

- De instructie voor de regiogriffie stelt de Drechtraad vast.

8. Drechstedenbestuur

- De leden van het Drechstedenbestuur zijn, voor zover zij niet in de Drechtraad zijn benoemd, voor de Drechtraadconferenties uitgenodigd en krijgen alle vergaderstukken die naar de leden van de Drechtraad gaan.

9. Informatie

- De informatievoorziening, inclusief de voorstellen aan de leden van de Drechtraad, is helder en bondig en beperkt zich tot de hoofdlijnen. Een actuele website met vergaderstukken, achtergrondinformatie, reactiemogelijkheden en informatie uit de gemeenten ondersteunt het functioneren van de leden van de Drechtraad.

10. Communicatie

- Alle bijeenkomsten en vergaderingen van de Drechtraad zijn in principe openbaar. In de fase van meningsvorming, voorafgaande aan de besluitvorming in de Drechtraad, kunnen de raden van de deelnemende gemeenten een beroep doen op Bureau Drechsteden voor advies en ondersteuning bij het organiseren van de betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld in de gemeenten.

Stemverhouding

Zoals al eerder gemeld is vooral de stemverhouding een discussiepunt. Dit discussiepunt duikt steeds weer op en blijkt zelfs nog in 2021 een issue bij het opstellen van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Drechsteden Sociaal.

In 2006: “In de Drechtraad wordt een stemverhouding gehanteerd, waarbij vanuit elke gemeente zoveel stemmen worden uitgebracht als

bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing geldig in de gemeente zijn uitgebracht gedeeld door 100”.

Gemeente	Aantal geldig uitgebrachte stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen in 2002 gedeeld door 100
Alblasserdam	8.579/100 = 86
Dordrecht	44.185/100 = 442
's-Gravendeel	4.256/100 = 43
Hendrik-Ido-Ambacht	10.307/100 = 103
Papendrecht	14.158/100 = 142
Sliedrecht	12.123/100 = 121
Zwijndrecht	17.895/100 = 179
Totaal	1.116

Dit systeem van de stemverhouding blijft de basis tot het einde van de Drechtraad in 2022.

Hoe gaat het nu in de praktijk met de Drechtraad nadat het allemaal zo mooi is uitgedacht in 2006?

Foto op pagina 36-37

De Voorstraathaven in Dordrecht, met zicht op de Grotekerks-
buurt.





3

Praktijk Drechtraad, onderzoeken 2008-2009 Een afstudeerscriptie en een Rekenkamer- onderzoek met gelijkloidend advies.

In 2008 studeert Harmen van Dorsser af op de Drechtraad als fenomeen en dan met name de legitimiteit van de Drechtraad. Was er al veel discussie de afgelopen jaren, in 2008 is men nog niet uitgediscussieerd over hoe het bestuurlijk voor de GR Drechtsteden met de Drechtraad geregeld is. De scriptie houdt de Drechtsteden een spiegel voor en geeft aan waar nog wel weer eens extra naar gekeken mag worden. Het onderzoek in de scriptie laat verschillende knelpunten zien.

Knelpunten voor raadsleden

Een knelpunt is de wens vanuit politiek oogpunt dat raadsleden vanuit verschillende perspectieven een standpunt mogen innemen binnen de Drechtraad. Dit frustriert soms een besluit in de eigen gemeente. Een ander knelpunt is dat vooral de agendavorming en het besluitvormingsproces voor vrijwel alle raadsleden een soort black box blijkt. Raadsleden hebben ook weinig tot geen interesse in de uitvoering, laten de raadsleden zelf weten. Voor de raadsleden telt vooral wát er gebeurt en niet zozeer hóe de dingen gebeuren. Aan de andere kant is de constatering dat de formele kant van het samenwerkingsverband zowel juridisch als procedureel goed uitgedacht en geregeld is. Vrijwel iedereen heeft wel een positief gevoel bij de samenwerking, alleen een stuk minder over hoe dit gebeurt.

Hoe zit het ook alweer? Hoe werkt het bij de Drechtraad nu in de praktijk? Toch ook weer op onderdelen net iets anders dan bij de start? Hieronder een korte omschrijving.

Samenstelling

Drechtraad (algemeen bestuur)

De Drechtraad heeft een voorzitter en leden, waarbij de zittingsperiode gelijk is aan die van gemeenteraden. De deelnemende gemeenten wijzen de leden van de Drechtraad aan. Het aantal gemeenteraadsfracties is gelijk aan het aantal zetels in de Drechtraad. De Drechtraad heeft ook twee leden van ieder college van burgemeester en wethouders. Zij zijn formeel lid, maar hebben geen stemrecht in de Drechtraad. Elke gemeenteraad benoemt deze twee leden als lid van de Drechtraad en de Drechtraad benoemt vervolgens beiden als lid van het Dagelijks Bestuur. Dit om te voldoen aan de Wgr, want daar staat dat het DB uit

AB-leden moet bestaan.

De Drechtraad wijst zelf een raadslid als plaatsvervangend voorzitter aan.

De Drechtraad heeft verder dezelfde instrumenten als een gemeenteraad. De Drechtraad heeft die taken en bevoegdheden die zijn overgedragen door de gemeenteraden met een volmacht of machtiging aan de Drechtraad.

De samenstelling van de Drechtraad kan tussentijds veranderen. Dit gebeurt wanneer in een gemeente het aantal fracties verandert, want het aantal zetels is gelijk aan het aantal fracties. (Het aantal leden groeide daardoor van 42 tot 58 leden in 2021!). Deze samenstelling roept vragen op over de legitimiteit volgens Van Dorsser.

De insteek is toch vooral om het met elkaar eens te zijn. De praktijk laat zien dat de verhoudingen met kleine afwijkingen door de jaren heen geen echt probleem zijn. Al blijft de stemverhouding wel altijd een discussiepunt. De groeiende omvang van de Drechtraad komt na 2008. De grote omvang is zeker een aandachtspunt, maar vormt geen reden om de stemverhouding aan te passen. (Afsplitsingen van fracties blijven zich voordoen tot in 2021, waardoor het aantal leden in de laatste twee vergaderingen van de Drechtraad nog van 57 naar 58 leden stijgt.). In de verslagen van de Drechtraad staat wat het stemgewicht is, want dat hangt dan weer af van het aantal aanwezigen. In een gemeenteraadsvergadering hangt de stemverhouding ook af van hoeveel raadsleden er aanwezig zijn.

Een voorbeeld van de Drechtraadsvergadering in 2009:

Het stemgewicht van alle leden bedraagt 1147.

Aanwezig zijn bij aanvang: 853 stemmen en afwezig 294.

Vanaf 20.40 uur aanwezig: 1021 stemmen en afwezig 126.

Noot:

De praktijk is dat het stemgewicht nauwelijks nodig blijkt omdat bij elke stemming de meerderheid duidelijk is.

Het Drechtstedenbestuur (dagelijks bestuur)

Het Drechtstedenbestuur bestaat uit een voorzitter en vier tot acht bestuursleden, waarvan ten minste de helft uit collegeleden bestaat. De andere leden kunnen personen zijn die geen deel uitmaken van de Drechtraad, gemeenteraden of colleges. In de praktijk zijn het toch alleen collegeleden die deel uitmaken van het bestuur. Formeel is het mogelijk dat niet alle gemeenten een afgevaardigde hebben in het Dagelijks Bestuur van de Drechtraad. Dat komt ook niet voor. Alle deel-

nemende gemeenten zijn vertegenwoordigd met één collegelid in het bestuur, naast de voorzitter, tevens voorzitter van de Drechtraad. De samenstelling van het Drechtstedenbestuur kan gedurende de bestuursperiode veranderen door voortijds aftreden of bij ziekte, of tijdelijke vervanging. Het DB kiest zelf haar plaatsvervangend voorzitter en regelt de portefeuilleverdeling. Het Drechtstedenbestuur is bevoegd de dagelijkse zaken van de regeling uit te voeren, net zoals een college dat doet in een gemeente.

Er is sprake van een mogelijke spagaat voor zowel Drechtraadsleden als -bestuurders, het Drechtstedenbelang versus het gemeentebelang. Dit heeft zich tot dan in 2008, maar ook in de jaren daarna, niet echt voorgedaan, tenminste niet zodanig dat het uitgroeide tot een probleem.

Verantwoording afleggen

Een dagelijks bestuurder legt verantwoording af aan de wethouders en de wethouders leggen op hun beurt weer verantwoording af aan de afzonderlijke gemeenteraden. Het Drechtstedenbestuur legt daarnaast verantwoording af aan de Drechtraad. De leden van de Drechtraad leggen op hun beurt weer verantwoording af aan hun eigen gemeenteraden. De Drechtraad heeft over de informatievoorziening een apart informatieprotocol.

De meesten vinden het bestuurlijke deel van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GRD), anno 2008, aanvaardbaar geregeld. Wel zijn er vraagtekens bij de gewogen stemverhouding. Als je echt dual wilt zijn, zou de Drechtraad gekozen zijn door de inwoners, vinden sommigen. Nu is ook niet elke stem van een Drechtraadslid hetzelfde, de ene stem telt zwaarder dan de andere. De invoering van het dualisme in de Drechtraad is wel okay, vinden de meesten. Het valt in 2008 op dat er in de Drechtraad raadsleden vooral vanuit de regionale fracties spreken en niet zozeer vanuit de eigen gemeente.

Binnen de Drechtraad bestaan er beelden van hoe bijvoorbeeld de verantwoording verloopt. Maar hoe het precies geregeld is, is niet of nauwelijks bekend. Het gevoel leeft dat raadsleden minder invloed hebben op de uitvoering van beleid. Het idee is dat de oorzaak vooral ligt bij het getrapt verantwoorden via het DB. De Drechtraad vergadert minder dan de gemeenteraad, wat niet helpt, denken sommigen.

Officieel ligt de autoriteit bij de gemeenteraden, maar in de GRD is veel zeggenschap door de afzonderlijke gemeenteraden overgedragen. Er is afstand ontstaan tussen de Drechtsteden en de afzonderlijke gemeenteraden. Over sommige onderwerpen beslist de Drechtraad en over andere onderwerpen beslissen de gemeenteraden. Wat ligt nou precies

waar? Het is niet altijd even duidelijk en zeker niet bij iedereen.

Lid van de Drechtraad versus raadslid zijn

Theoretisch is het mogelijk dat een gemeenteraad niet iedere fractie laat deelnemen aan de Drechtraad. In enkele gemeenten is dit opgelost door in de plaatselijke regelgeving op te nemen dat iedere fractie recht heeft op een zetel in de Drechtraad.

Het is voor gemeenten mogelijk een stemaanwijzing mee te geven aan Drechtraadsleden. Maar tegelijk is het aan het Drechtstedenraadslid zelf om aan te geven of deze namens zichzelf, de gemeenteraad of de (regio)fractie spreekt. De gemeenteraad kan het vertrouwen in een Drechtraadslid opzeggen en de benoeming opheffen. Dit schuurt met de democratische rechtmatigheid van het verlengd lokaal bestuur. Maar ook dit levert geen echte problemen op.

De portefeuillehouders mogen zowel in de gemeente als in de GRD dezelfde portefeuille hebben. Eventuele tegenstrijdigheden zijn niet te voorzien, maar kunnen een bestuurder in een politieke spagaat brengen. Bestuurders zijn verantwoording verschuldigd aan zowel de eigen gemeenteraad als aan de Drechtraad en kunnen op beide plekken uit hun functie ontheven worden. Dit alles blijkt op zich in de praktijk geen problemen op te leveren.

Voor- en tegenstanders

Onbegrip en gebrek aan kennis leiden ertoe dat enkele raadsleden het regionale belang niet inzien. Binnen sommige gemeenten zijn er één of twee raadsleden principieel tegen de Drechtsteden, een minderheid. Er zijn 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 tweemensfractie onvoldoende tijd om alle stukken van de Drechtsteden intensief te bestuderen. De Drechtraadvertegenwoordiger gaat daarom vaak niet naar de Drechtraadsvergadering. Een ander, positiever geluid is: 'Zolang je als Drechtraadslid naar de informatiebijeenkomsten komt en het proces continu blijft volgen, is het allemaal wel te behappen'.

Bij een grote groep raadsleden leeft het gevoel dat er steeds meer bevoegdheden naar de Drechtsteden gaan. Enkele raadsleden zetten vraagtekens bij het motief voor de samenwerking binnen de Drechtsteden. Velen verwijzen naar de dreiging vanuit de provincie om de gemeenten samen te voegen tot de 'Drechtstad'. Er is wel een verschil tussen raadsleden die Drechtraadslid zijn en de 'gewone' raadsleden. Vrijwel alle Drechtraadsleden onderkennen de te grote afstand tussen de Drechtraad en de gemeenteraad. Het gebrek aan betrokkenheid is te zien aan de publieke tribune en bij de informatiebijeenkomsten waar over het algemeen vrijwel geen 'gewone' raadsleden aanwezig zijn.

Hardloopwedstrijd

Het beeld van een hardloopwedstrijd: De ambtenaren van de Drechtsteden liggen ruim aan kop, met enige afstand gevolgd door de bestuurders. De Drechttraadsleden lopen achter de bestuurders aan en proberen deze bij te houden, met als gevolg dat ze af en toe vergeten om te kijken naar de collega-raadsleden. Bij de Drechtsteden gaat het in feite om een spannende reis, waarbij de komende twee à drie jaar inzichtelijk zijn, maar waar de reis zal eindigen weet niemand. Op dit moment, we zijn nog in 2008, is het takenpakket groot genoeg. Het is nu belangrijk om de huidige instrumenten de kans te geven om te slagen. Wanneer de veranderingen in dit tempo doorzetten, zal het leiden tot extra weerstand is de opgetekende mening door Van Dorsser in 2008.

De agendering en een soort circus

Het gevoel leeft dat de voorzitter van de Drechttraad en de ambtenaren de agenda bepalen. Geen van de Drechttraadsleden weet wat de agenda van de toekomst is. Kaderstellende discussies over mogelijke onderwerpen zijn er in ieder geval niet of nauwelijks. Een enkele keer komt het voor dat een afzonderlijke partij een stuk ter behandeling naar de raad stuurt. Op vrijwel alle agendapunten heeft het bestuur de regie en gaat het om voorstellen vanuit het bestuur. De Drechttraadsleden geven aan dat de Drechttraad zich laat leiden door de 'politieke agenda' van het bestuur. Dit terwijl, volgens enkelen, het bestuur de agenda van de Drechttraad zou behoren uit te voeren.

Over de voorbereiding van de vergaderingen zijn de (Drecht)raadsleden over het algemeen positief. Stukken zijn wel eens te compleet en/of technocratisch, maar bevatten voldoende informatie om een goede afweging te kunnen maken. Een goede doorkijk naar de te behandelen stukken in de toekomst ontbreekt helaas.

In het kader van verlengd lokaal bestuur is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de standpuntbepaling over de onderwerpen in de Drechttraad. Dit komt alleen in de praktijk steeds minder voor, omdat een Drechttraadslid kan kiezen namens wie hij of zij spreekt. Enkele regionale fracties ondermijnen, volgens de lokale partijen, het bepalen van een gemeentelijk standpunt. Deze fracties zeggen dat ze eerst de onderwerpen regionaal willen bespreken. Eveneens heerst onder raadsleden het gevoel dat de gemeenteraad zelf te lang buitenspel staat en vervolgens met de rug tegen de muur. Er ontstaat een soort 'uitholling van de lokale politiek'. Regionaal en landelijk georiënteerde partijen vinden juist dat door de regionale fractievorming, het algemene belang beter tot zijn recht komt.

Een woordvoerder kan meerdere standpunten vertegenwoordigen: van een fractie, het gemeentelijke, regionale en het eigen standpunt. Daarom noemt een raadslid het 'een soort circus', waarbij de besluiten-

vorming in de Drechtsteden als een samenhangendheidsvertoning dient. Het zijn veelal de lokale partijen die worstelen met regionale belangen, verantwoordelijkheden en taken.

De informatieavonden zijn nuttig

De informatieavonden zijn zeer nuttig, maar een informatiebijeenkomst in de middag is dat minder. Sommigen hebben dan andere verplichtingen, missen informatie en er is geen gelegenheid meer voor overleg met anderen om eventueel naar aanleiding van de gehoorde toelichting standpunten bij te stellen of te nuanceren.

Er bestaat een 'Inspraakverordening Drechtsteden', alleen komt er niet of nauwelijks iemand inspreken. Zijn de stukken zo incompleet of zijn burgers niet geïnteresseerd in wat er in de Drechttraad gebeurt?

Onvoldoende onderling vertrouwen

Binnen een samenwerkingsverband verliest men altijd enigszins autonomie over de besluitvorming. Je pakt samen beleidsmatige 'problemen' aan. Belanghebbenden vinden besluiten al snel minder aanvaardbaar. Een gezonde dosis argwaan door onwetendheid en onbegrip voor elkaanders inzichten ligt dan voor de hand. Daar waar geen zicht is op de toekomst van bepaalde processen en besluiten, ontstaat tegenwerking. Fracties maken zelf de keuze om een regionaal fractiestandpunt in te nemen, in plaats van een gemeentelijk standpunt. Wat blijkbaar tot argwaan leidt bij lokale en relatief kleine partijen. 'Mede door de regionale fractievorming is er nauwelijks een gemeentelijke voorbespreking'. Dit spoort niet met wat oorspronkelijk bedacht is. Een gekozen Drechttraad zou een optie kunnen zijn, maar dan is er helemaal geen vertegenwoordiging vanuit de gemeente. Dit zou dan ook strijdig zijn met de Wet gemeenschappelijke regelingen. De vraag is of een tussenoplossing helpt, zoals een Drechttraad kiezen door de gemeenteraden. Dé oplossing lijkt er niet te zijn concludeert Van Dorsser in 2008.

Harmen van Dorsser, schreef zijn afstudeerscriptie over de Drechtraad “Iedereen is moegestreden, Drechtstad een toekomstig feit”

Wanneer de vraag luidt: wat zijn de voordelen van de Drechtraad, weet Harmen van Dorsser wel wat te noemen: schaalvergroting en professionalisering van minder beleidsongelijkheid in een regio. Maar hij ziet ook nadelen, die hij ook uitvoerig beschreef in zijn afstudeerscriptie in 2008. Nu, in 2021, vragen we Van Dorsser opnieuw naar zijn mening. Een monoloog:

“In 2010 begon ik als burgerraadslid bij Zwijndrecht en kort daarna als raadslid voor de VVD in Zwijndrecht en ook als vertegenwoordiger in de Drechtraad. Formeel vertegenwoordigde ik de Zwijndrechtse gemeenteraad. Wanneer ik nu de Drechtraad beschouw, dan zie ik voor én nadelen aan die regionale samenwerking. Er komt bijvoorbeeld meer afstand tot de inwoners van een gemeente wat leidt tot het meewegen van andere belangen. Daarnaast is het politiek gezien een mooi spel met dubbele petten. Een bestuurder van een gemeenteraad is veelal ook dagelijks bestuurder van een samenwerking met bredere belangen.



“Zonder formele afstemmomenten, weer meer eilandjesgedrag.”

Te gekunsteld

De oprichting van de Drechtraad, waar ik niet bij betrokken was, boeide me. Deze samenwerkingsvorm heeft wel wat weg van een Europese Unie versus een landstaat, waarbij grotere thema's soms vragen om een bredere opinie en samenwerking. Mobiliteit, woningbouwopgave, regionale energievoorziening, arbeidsmarktbeleid en sociale voorzieningen zijn daar wat mij betreft voorbeelden van. Mijn mening over de Drechtraad is in de jaren niet veranderd. Ik vind de samenwerkingsvorm te gekunsteld; het heeft nog steeds onvoldoende de legitimiteit van besluitvorming bereikt.

Nuancering op een standpunt

De Drechtraad heeft zeker een aantal zaken bereikt, zoals een goed inzicht in de thema's die bij de gemeentelijke burens spelen. Door de vertegenwoordiging vanuit gemeenten, en niet vanuit een aparte groep politici, is/was er maandelijks een bijeenkomst waarin politieke organisaties in een regio over de volle breedte inzichten met elkaar delen/deelden. Ik denk overigens dat dit het meest gemist gaat worden. Een nuancering op een standpunt door collega's of inzicht in oplossingsrichtingen elders zijn soms fijn voor de meningsvorming.

Eilandjesgedrag

Ik zie het als een goed gegrepen kans dat de Drechtraad eenheid in de regio heeft georganiseerd. De kans die is blijven liggen is de totstandkoming van de legitimering van het grote plaatje. Het zou zelfs ook kunnen zijn, dat dit juist is geblokkeerd. Ik ga niet over het feit dat de Drechtraad stopt, maar ik vermoed wel dat iedereen moegestreden is. De kans is groot dat er verschraling van de politiek ontstaat. Minder contact tussen de fracties, omdat er geen formele afstemmomenten zijn, zal uiteindelijk leiden tot weer meer eilandjesgedrag. Tot slot sta ik nog altijd achter het gedicht waarmee ik mijn afstudeerscriptie in 2008 opende:

*Zeven gemeenten aan het water
Zijn verbonden door de eeuwen heen,
Maar hoe moet het nou 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 moegestreden,
Drechtstad, een toekomstig feit.*

Tegenwoordig woont Harmen van Dorsser in Rotterdam en is programmamanager bij Port of Rotterdam.

De kurk van de Drechtsteden is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Het is een rechtmatige basis voor het samenwerkingsverband, maar laat het als Drechttraad en Drechtstedenbestuur niet gebeuren dat het drijfvermogen afneemt, is het advies in de afstudeerscriptie (uit 2008) van Harmen van Dorsser. De gemeenschappelijke regeling zelf is niet het probleem en ook niet de manier waarop de Drechttraad vorm heeft gekregen, maar het onderling vertrouwen in de Drechtsteden is onvoldoende. Als ieder zijn/haar verantwoordelijkheid neemt, is de besluitvorming in de Drechtsteden pas legitiem.

Rekenkamerrapport in 2009

In 2009 verschijnt het rekenkamerrapport over de regionalisering van de Drechtsteden. De gezamenlijke Rekenkamercommissies van de gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht en de rekenkamer van Dordrecht laten dit onderzoek samen uitvoeren. De vraag luidt: zijn er resultaten en geven gemeenteraden voldoende sturing?

Het rapport concludeert dat het model Drechtsteden goed is voorbereid en een strak-geregisseerd proces kent van een nieuw maar complex besturingsmodel. Het model functioneert goed, ondanks de complexiteit, zo is het beeld. Er blijken geen duidelijke gebreken of tekortkomingen in de opzet. Nadeel is de bestuurlijke drukte, die blijft en is ook niet te voorkomen volgens de onderzoekers.

Het rekenkamerrapport noemt wel mogelijke punten ter aanscherping. Zoals de wenselijkheid van regionale fractievorming, de intensiteit van betrokkenheid van niet- Drechttraadsleden, de structurering van de informatievoorziening en de opzet met - en de frequentie van - de Drechttraadvergaderingen.

De gemeenteraad stuurt alleen via de raadsleden die lid zijn van de Drechttraad. De gemeenteraad als geheel stuurt maar weinig. Voor de kleinere gemeenten brengt deelname aan de Drechtsteden minder kwetsbaarheid, continuïteit en vergroting van kwaliteit en efficiency met zich mee. Specifieke doelen zijn er niet of nauwelijks. Het komt voor dat gemeenteraden denken zeggenschap te hebben over onderdelen, waarvan vervolgens in de praktijk blijkt dat ze daar niet over gaan. De praktijk laat zien, ook in de jaren na 2009, dat vooral de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) de meeste belangstelling heeft van zowel de raden zelf als de Drechttraad. De zeggenschap van de gemeenteraden is juist over dit onderdeel beperkt, die is gedelegeerd aan de Drechttraad.

Afstemming tussen de gemeenteraad en de Drechttraad kent verschillende knelpunten, blijkt in 2009 uit dit onderzoek. Zo zorgt de voorbereidingsfase voor veel overleg, zowel op lokaal als op regionaal niveau.

De voorbereidingstijd is daarbij vaak onvoldoende, omdat stukken laat komen. Het is lastig de gemeenteraadsleden buiten de Drechtraad goed inhoudelijk te betrekken.

Informatiebijeenkomsten toch politiek

Naast het formele voorbereidingsproces per gemeente zijn er de zogenoemde Drechtraadcarrousel: Informatiebijeenkomsten op regionaal niveau voor alle raadsleden van de Drechtstedengemeenten. Het zijn bijeenkomsten met inhoudelijke thema's zonder politieke discussie of stellingname. Er zijn daarvoor geen stukken waarmee raadsleden zich kunnen voorbereiden. De bijeenkomsten zijn ook niet bedoeld als input voor het besluitvormingsproces. De praktijk leert alleen dat er soms wel degelijk sprake is van het uitoefenen van invloed tijdens zo'n bijeenkomst. Die ervaring maakt dat de Carrousel in 2010 een andere invulling krijgt: de Carrousel is dan de voorbereidende 'commissie', zoals die er zijn bij gemeenten ter voorbereiding van de raadsvergadering. De niet-Drechtraadsleden mogen wel mee blijven doen in de Carrousel.

Onderlinge verschillen gemeenteraden

Er blijken onderlinge verschillen te zijn tussen de vier gemeenteraden. Raadsleden in Dordrecht hebben geen enkel probleem met het bestaan en functioneren van regiofracties. In de andere gemeenten is juist de regionale fractievorming omstreden. Het partijbelang kan voorrang krijgen boven het lokale belang, is het beeld. Een ander verschil tussen Dordrecht en de andere gemeenten is dat in Dordrecht het behoud van eigen beleidsruimte en grip op de regionale ontwikkelingen in de raad niet aan de orde zijn geweest. In de andere gemeenten zijn dit juist wel belangrijke aandachtspunten. In Sliedrecht zijn de meest concrete afspraken gemaakt in een verordening over hoe om te gaan met de regionale onderwerpen.

De 'bestuurlijke drukte', die nog steeds aan de orde is, geldt vooral de voorbereidingsfase van de Drechtraadsvergaderingen. De raadsleden van een regiofractie hebben laten weten dat als er echt sprake is van een conflict, het belang van de gemeente altijd het zwaarst weegt en dat de anderen dit accepteren. Het komt alleen weinig voor volgens de raadsleden.

Het advies (we zijn in 2009) is om de knelpunten met elkaar te bespreken en met oplossingen te komen.

De twee rapporten, de afstudeerscriptie en het rekenkamerrapport, zijn aanleiding voor de Drechtraad om een eigen evaluatierapport te willen. Een vervolg op het eerste rapport van de Commissie Scholten. De Commissie Scholten komt weer bij elkaar en gaat aan de slag.

Arjen Overbeek, oud-regiogriffier Drechttraad

“Je levert iets in om er samen beter uit te komen”

Van 2009 tot 2014 fungeerde Arjen Overbeek als regiogriffier van de Drechttraad. Hij ziet een nadeel aan regionale samenwerking, maar ook en vooral legio voordelen. “De kunst is voor iedereen helder te hebben wat de voordelen zijn.”

Arjen Overbeek begon zijn carrière in de jaren 80 in het bedrijfsleven. Later stapte hij in de PvdA als ondersteuner/adviseur en gemeenteraadslid in Haarlem. Vervolgens werd hij griffier bij diverse gemeenteraden en griffier van regionale samenwerkingsverbanden, waaronder de Drechttraad. Zijn huidige functie is Senioradviseur raden en Staten bij de Metropoolregio Amsterdam. “Samenwerken is moeilijk en regionale samenwerking is vaak nog veel lastiger”, zo begint Arjen zijn betoog. “De eigen belangen zijn soms zo groot (en terecht) dat men het gezamenlijke belang bijna niet meer kan zien. En dat is jammer. Dat vraagt om vertrouwen en leiderschap. Bij samenwerken lever je vaak ook iets in, maar wel met als doel om er gezamenlijk én individueel beter uit te komen. Dat betekent onderling vertrouwen. De kunst is om het voor iedereen helder te hebben wat het voordeel is. En daarbij speelt leiderschap een belangrijke rol.”

Wat is daarvoor nodig?

“Dat vraagt om een model van samenwerken dat past bij de eigen regio. Samenwerken is mensenwerk. Ik geloof niet in het kopiëren van de samenwerkingsreglementen naar een andere regio. Ik geloof in het samen ontwikkelen van een model van samenwerken. Dat hebben we in der tijd met raadsleden en bestuurders gedaan. Dat proces werd breed dragend. Daar sprak vertrouwen uit. Daar was men trots op.”



“Samenwerken is mensenwerk.”

Het sleutelwoord is dus samenwerken?

“Ja, maar samenwerken betekent ook continu onderhoud in relationele zin én van het systeem van samenwerken wat ‘toen’ bedacht was. Nogmaals, het is mensenwerk. Dat vraagt om continu investeren in draagvlak, het bieden van transparantie over wat er gebeurt én in regelmatig een stevige ‘apk’ van de samenwerking. Daarbij is actief leiderschap essentieel. Leiderschap dat gericht is op het iedereen optimaal in positie brengen binnen de constructie; te laten meedelen in

de gezamenlijke winst van het samenwerken. Het 'hoe' kan daarbij per raadsperiode verschillen. Het samenwerkingsmodel beweegt dan ook mee met de tijd."

Met als voordelen?

"Vooropgesteld, de voordelen van samenwerken wegen vrijwel altijd op tegen de nadelen. Een voordeel is het delen van kennis en ervaring maar ook het gezamenlijk optrekken in dossiers, zoals lobby bij het Rijk en in de EU. Iets wat vaak ook de grootste gemeente in een samenwerking niet alleen kan. Verder kunnen kleine gemeenten eenvoudiger 'zelfstandig' blijven. Je kunt je focussen op grotere onderwerpen, de ambtelijke kwaliteit van de gezamenlijke gemeenten stijgt en kan ook steviger externe adviseurs in de arm nemen. Denk als resultaten aan de aanpak van de verbreding van de A15 en de drie decentralisaties."



*"Samenwerken
betekent continu
onderhoud in
relationele zin."*

Wat vond u destijds van de oprichting van de Drechtraad?

"De Drechtraad heeft in zijn ontwikkeling verschillende fasen doorlopen. In de periode waarin ik de Drechtraad mocht ondersteunen, zaten we in de fase van het verder ontwikkelen van het democratische karakter. En om hoe om te gaan met een groeiend aantal onderwerpen dat we toen als zes gemeenten wilden oppakken. Het was een spannende periode met veel energie van raadsleden, binnen en buiten de Drechtraad, en een actief Drechtstedenbestuur. Actief ook in de zin van het contact zoeken met de leden van de Drechtraad. Met een stimulerend leiderschap van Arno Brok en andere bestuurders, die samen met de veel actieve raadsleden bezig waren in de regionale controle en kaderstellende instrumenten ontwikkelde en doorontwikkelde. In die jaren leidde dit tot een voorbeeld van samenwerken voor andere regio's in het land. Speciaal interessant voor raadsleden uit kleinere gemeenten was: grotere onderwerpen, kwaliteit voor hun gemeenten binnenhalen. De gemeenten zijn zo aan elkaar gegroeid dat iedereen ook wel wist dat men van elkaar 'afhankelijk' was."

Welke kansen heeft de Drechtraad wat u betreft gegrepen?

"Er zijn grote dossiers aangepakt die anders niet of zonder raadsleden waren besproken en behandeld. Die misschien wel ter besluitvorming

ooit een keer zouden worden voorgelegd aan de losse raden. Maar de vroegtijdige betrokkenheid en kaderstellende rol van de Drechtraad heeft er toen echt voor gezorgd dat raadsleden beter wisten wat er gebeurde. Er was veel interactie tussen volksvertegenwoordigers en de bestuurders over complexe vraagstukken. In vergelijking met andere GR-en in het land was er een stevige positionering van raadsleden binnen de gemeenschappelijke regeling.”

“

“Er was gezamenlijk een construct ontwikkeld.”

Het einde van de Drechtraad is nabij. Vindt u dat jammer?

“Hoewel ik niet alle ins en outs ken van het stopzetten van de Drechtraad en ik niet weet wat hiervoor in de plaats zal komen, zou ik in eerste instantie zeggen ‘erg jammer’. En dan doel ik vooral ‘jammer’ op het punt dat er gezamenlijk een construct was ontwikkeld, waarmee raadsleden en bestuurders gezamenlijk naar gemeentegrensoverschrijdende dossiers als bijvoorbeeld de drie decentralisaties, de gezamenlijke havens en de detailhandel in de ‘stad aan het water’ werd aangepakt. Dat smaakte toen naar meer samenwerking, en meer betrokkenheid van raadsleden. Maar zoals gezegd: nieuwe tijden, nieuwe mensen, nieuwe samenwerkingsopzet.”

Foto op pagina 52-53
Knotwilgen in het polderlandschap van Hardinxveld-
Giessendam.





4

Evaluatierapport Drechttraad 2010 Commissie Scholten II evalueert en wil structuuraanpassingen.

De gemeenteraadsverkiezingen in 2010 zijn mede de aanleiding voor de Drechttraad om de Commissie Scholten een evaluatie te laten uitvoeren. De nieuwe Drechttraad en de nieuwe gemeenteraden kunnen hier dan hun voordeel mee doen, is de gedachte.

De Commissie Scholten betreft ook dit keer zoveel mogelijk personen om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. Het conceptrapport gaat eerst naar de Drechttraad voor commentaar, daarna, in maart, kan het definitieve rapport naar de gemeenteraden. De hoofdconclusie in het rapport is dat de Drechttraad onomstreden is, maar dat er aanpassingen mogelijk zijn. In feite dezelfde conclusie als die bij de andere onderzoeken.

De titel van het rapport is:

'Resultaat door betrokkenheid'.

Verbetervoorstellen bestuurlijke organisatie

Netwerkstad Drechtsteden.

De Commissie Scholten komt met concrete verbetervoorstellen met vijf doelen, als uitgangspunt. Tenminste, dat is wat men wel wil bereiken.

De uitgangspunten zijn:

1. Het creëren van mogelijkheden voor gemeenteraadsleden, burgemeesters en wethouders om regionaal meer betrokken te zijn bij de onderwerpen van hun keuze.
2. Inhoud centraal en daaromheen een meer flexibel regionaal bestuursmodel organiseren.
3. Het versterken van de regionale duale verhoudingen en een scherper onderscheid tussen informeel (informatie, inspiratie & opinie) en formeel (besluitvorming) overleg.
4. Forse verbeterinslag op 'van buiten naar binnen' werken. Intensiveren van de samenwerking met maatschappelijke partners en andere overheden.
5. Kwalitatieve verbetering van de organisatie van het regionale democratisch proces (zoals agendasetting, kwaliteit en tijdigheid van stukkenstroom).

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden levert een bijdrage aan 'het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid, het verminderen van de bestuurlijke drukte en het meer betrekken van raadsleden bij regionale vraagstukken'.

In het rapport staat het nog maar een keer opgeschreven. Het kan echt een stuk beter. De gedachte is: De verbetervoorstellen leveren hopelijk nieuwe energie op voor de samenwerking.

De 'oude' Drechttraad vergadert altijd op een woensdag en vier keer per jaar, de 'nieuwe' Drechttraad doet dat wat vaker. De maandelijkse Drechtstedendinsdag doet zijn intrede, met uitzondering van het zomerreces en kerstreces. De omslag van de Drechttraad naar het nog meer functioneren als gemeenteraad, is de wens. Nodig is een agenda-commissie en de Carrousels als voorbereidende commissie van de Drechttraad. De Drechttraad is er voor het debat met besluitvorming, net zoals een gemeenteraad.

Samenwerking is voor de Drechtsteden een belangrijk middel en identiteitskenmerk om de benodigde bestuurskracht te realiseren.

De samenwerking staat niet ter discussie, maar is op zich niet het doel. De samenwerking is een middel om het doel te bereiken. Het doel is het bereiken van de maatschappelijke doelen. De eigen verantwoordelijkheid en het wederzijds vertrouwen zijn daarbij een vereiste.

'Structuur volgt inhoud', is het adagium van de Drechtsteden.

Er dreigt alleen 'metaalmoetheid'. De uitdaging is om politiek en bestuur meer flexibel en vernieuwend rondom die inhoud te organiseren. Dit betekent niet over alles willen meepraten, meer snelheid en meer gericht op resultaat. De kwaliteit van de organisatie in het democratische proces vraagt om meer kwaliteit qua inhoud en logistiek.

De Drechtsteden hebben met het samenwerkingsmodel een krachtig instrument in handen om toekomstige opgaven van een passend antwoord te voorzien. Toch is een verdere focus op resultaat noodzakelijk, vindt de Commissie Scholten. Het gaat dan om de verbinding tussen het lokale en het regionale en de verhouding tussen bestuur en vertegenwoordiging. De uitdaging is om lokaal en regionaal niveau met een zekere ritmiek en evenwichtigheid met elkaar te verbinden. Betrokkenheid is geen verplichting, maar wel minder vrijblijvend.

Het kan efficiënter en effectiever.

De Commissie Scholten heeft de indruk dat het 'beeld' bestaat dat over het algemeen de samenwerking effectiever en efficiënter kan. Voor regionale samenwerking is meer op resultaatgericht overleg nodig. Een goede organisatie van het democratische proces kan de regionale duale verhoudingen versterken. Op basis van de evaluatie ziet de commissie mogelijkheden om de kracht van het regionale duale vergadermodel te versterken: het verder invoeren van het vergaderen zoals bij gemeen-

teraden het geval is. Daarvoor is het aan de regiogriffier, tevens griffier van Dordrecht, om goed samen te werken met Bureau Drechtsteden.

Het streven is de inwoners beter te informeren over regionale activiteiten, dus over de samenwerking tussen de dan zes gemeenten. Gemeenten zelf zijn de eerste ingang voor inwoners en ondernemers en de relatie met de burgers. Zij zijn tenslotte de eerste overheid. Regionale diensten en de informatie erover zijn slechts beperkt zichtbaar. Gemeenten behoren te communiceren over het regionaal beleid en dit te vertalen zo nodig naar wat dit op lokale schaal betekent.

Netwerkstad Drechtsteden

‘Netwerkstad Drechtsteden’ bestaat pas echt na het, de komende jaren, zetten van forse stappen in het meer ‘van buiten naar binnen’ denken. De Drechtsteden winnen aan kracht door overheidssamenwerking. Maatschappelijke netwerkkracht is er pas bij forse investeringen in de samenwerking met onze partners. De kracht zit vaak in de eenvoud. Het huidige model kan eenvoudiger en flexibeler. Het spiegelen van het lokale aan het regionale, en de vertegenwoordiging aan het bestuur. Zoals de gemeenteraad lokaal functioneert, zo kan het in het model Drechttraad in feite.

De Drechttraad is een volwassen regionaal democratisch orgaan.

De Drechttraad is van ‘experiment’ gegroeid naar een volwassen regionaal democratisch orgaan. Tegelijkertijd is de constatering dat het enthousiasme voor de Drechttraad vermindert en dat is niet goed voor de democratische legitimatie. Er is veel gepraat over procedures en details in plaats van over de inhoud. Er is sprake van weinig onderling debat en er zijn onnodige ‘dubbelingen’ binnen de vergadercyclus. Dit vraagt, volgens de Commissie Scholten, om meer Inhoud en slagkracht binnen de samenwerking.

Betrokkenheid van alle raadsleden is nodig.

Uitgangspunt is dat alle ongeveer 150 raadsleden deelnemen aan de inhoudelijke voorbereiding. Regionale onderwerpen zijn van groot belang voor alle fracties. De besluitvorming blijft wel aan de Drecht-raadsleden uiteraard. Maar er zijn meer mogelijkheden nodig voor afstemming, opinievorming en advisering door alle raadsleden. Juist de diversiteit in kennis en kunde van de verschillende beleidsvelden, vanuit de verschillende achtergronden van de raadsleden, verrijken het debat en verbeteren daarmee de beleidsvoorstellen.

Betere afstemming van en wisselwerking tussen (inhoudelijke) lokale en regionale agenda’s werkt door in de portefeuillevdelingen van raads-

leden in de verschillende fracties, is de verwachting. De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van raadsleden staat in het verlengd lokaal bestuur centraal. Dat wil volgens de Commissie Scholten zeggen: debat en sturing op (politieke) hoofdlijnen aan de voorkant én controle op de uitvoering van het Drechtstedenbestuur achteraf door de Drechtraad. Daarvoor mag de actieve informatieplicht niet ontbreken. De Drechtsteden hebben zo een actief platform waar volop mogelijkheden zijn voor opinie- en besluitvorming. De Drechtstedendinsdagavond voor raadsleden biedt hiervoor de ruimte.

Carrousel met kamers naar Carrousel

Een opiniërende, oordeelvormende fase is essentieel voor een goed besluitvormingstraject. Dat gebeurt deels in de lokale raden en/of door afstemming bij regiofracties. Voor een betere democratische legitimatie van de besluitvorming hoort dit ook plenair en in regionaal verband plaats te vinden, is de gedachte; de Carrousel als voorbereiding van besluitvorming dus. De Carrousel bestaat dan nog uit meerdere kamers, zoals bij de Politieke markt bij sommige gemeenten. Maar dat verandert in de loop der jaren. De kamers krijgen later ieder apart de naam Carrousel met daarachter het beleidsterrein. Anno 2020 is er de Carrousel Bestuur en Middelen, Carrousel Sociaal, Carrousel Fysiek en Carrousel Integraal.

De doorlooptijd van de raadsvoorstellen kan korter zodat er overzicht blijft.

Een kortere tijd tussen de Carrousel en de Drechtraad biedt meer overzicht en dus meer grip op de (inhoudelijke) agenda's, is het idee bij de Commissie Scholten. De kwaliteit van de vergaderstukken kan beter, zoals dat in menige gemeente het geval is. De Drechtraad heeft een eigen raadsinformatiesysteem (RIS) nodig, op de eigen website van de Drechtsteden.

De nadruk ligt nu op het vergaderen in de avond, dus in principe niet op de middag. De actualiteit bepaalt mede de agenda van de Drechtraad. Er komt een pool van voorzitters voor de Kamers/Carrousel, die samen de agendacommissie vormen; iedereen is lid of plaatsvervangend lid van de Drechtraad en dus raadslid. Naast de griffier van Dordrecht hebben de andere griffiers de rol van griffier bij een Kamer/Carrousel. Deze rolverdeling blijft, ook na de

invoering van de aparte regiogriffier in 2015. Na 2015 is de griffier van Dordrecht de plaatsvervangend regiogriffier en de overige griffiers ondersteunen bij de Carrousel.

Net als bij gemeenteraden die het BOB-model (Beelvorming, Opiniëring, Besluitvorming) hanteren, geeft de Kamer/Carrousel aan of een voorstel een hamerstuk of debatstuk kan zijn in de Drechtraad van een maand later. De invoering van paral-

lelle sessies dwingt tot het maken van een werkverdeling en tot het vertrouwen op de oordeelsvorming van anderen. Voor alle onderwerpen in de Kamers/Carrouselen geldt dat raadsleden technische vragen vooraf stellen bij Bureau Drechtsteden en dit na 2015 via de regiogriffie.

Er zijn mogelijkheden voor meer politieke fractievorming, luidt de mening. Het Drechttraadmanifest bij de start van de Drechttraad geeft veel ruimte voor diversiteit. Er zijn soms onderwerpen die ruimte vragen voor een gemeentelijk standpunt, andere juist regionaal. Deze diversiteit blijft.

Algemene beschouwingen doen hun intrede aan het eind van het jaar bij de behandeling van de begroting, zoals gemeenteraden dan ook nog

veelal doen. Het meer op hoofdlijnen debatteren en overtuigen van elkaar en daarmee meer politieke stellingname in het debat gaat helpen, is de veronderstelling.

Er komt een auditcommissie, net zoals bij gemeenteraden. Een regionale rekenkamer is een optie, maar er is al voldoende samenwerking tussen de bestaande rekenkamers, luidt de gedachte bij de raadsleden uiteindelijk. Er komt geen regionale Rekenkamer.

Het nut van een langetermijnagenda krijgt nog een keer extra aandacht, het pleidooi is om deze op de website te zetten. Er komt een aangepast Reglement van Orde, dit keer voor zowel de Drechttraad als voor de Carrouselen.

Foto op pagina 60-61
Het weidse uitzicht over de Crezeepolder in Hendrik-Ido-
Ambacht.





Jan Heijkoop, burgemeester Hendrik-Ido-Ambacht

“We moeten het merk Drechtsteden overeind houden”

Burgemeester Jan Heijkoop van Hendrik-Ido-Ambacht weet hoe je de lokale belangen in een regionale samenwerking in het vizier houdt: “Het begint met wethouders die in het gezamenlijke wethouderoverleg hun mannetje/vrouwetje staan”.



“In Ambacht hechten wij waarde aan een regionale uitstraling”

Hoewel hij niet rechtstreeks bij de Drechtraad betrokken was, woonde hij als bezoeker veel vergaderingen bij. Hij volgde op de voet hoe het politieke proces tussen het dagelijks en het algemeen bestuur in de regio liep. En, zo zegt hij, lange tijd functioneerde dat goed. “Ik vind regionale samenwerking heel nuttig. Zeven wethouders van de verschillende Drechtsteden gingen uitvoerend met elkaar samenwerken. Maar in een bepaalde periode van de Drechtsteden-samenwerking was er extra geld nodig. In diezelfde periode kregen gemeenten te maken met begrotingsproblemen. Er ontstond daardoor spanning tussen een meerderheidsbesluit van eerst het dagelijks bestuur en later de Drechtraad en de gemeenten die hun begroting niet rond kregen. Maar die moesten wel een vervolg geven aan dat besluit. Dat heeft behoorlijk wat pittige discussie opgeroepen, wat tot het einde van de Drechtraad heeft geleid. Er ontstond behoefte aan herstructurering.”

Laten we een paar stappen terug doen. Stond u te trappelen bij de oprichting van de Drechtraad?

“Het was een heel effectieve manier om tot regionale besluitvorming te komen. Daarom is het van belang dat de gemeenschappelijke regelingen die als uitgangspunt consensus hebben, toch regelen dat er bij tijd en wijle bij meerderheid van stemmen besluiten kunnen worden genomen, omdat het anders verlamrend werkt ten aanzien van een aantal regionale doelstellingen. Ik ben blij met de Drechtstedendinsdagen waarop over tal van thema's veel informatie werd gegeven, zodat de raadsleden van de verschillende gemeenten op hetzelfde informatie-level zaten en zo, op dezelfde basis, besluiten konden nemen. Het zorgde voor eenduidigheid. Die dinsdagen en andere netwerk-bijeenkomsten moet je zuinig op zijn.”

Wat heeft de Drechtraad voor Hendrik-Ido-Ambacht opgeleverd?

“Er werd veel over het sociaal terrein gesproken en als Ambacht zijn we daar heel tevreden over. De Sociale Dienst Drechtsteden werkt heel professioneel. In Ambacht hechten wij waarde aan een regionale uitstraling. Bijvoorbeeld bij de ontsluiting van de A16 en de A15. Maar ook ten aanzien van de discussie over de Noordoevers. Daarbij is het belangrijk dat die worden gedragen door de verschillende Drecht-

steden, omdat dat nu eenmaal meer indruk maakt bij de provincie en de departementen. We moeten het merk Drechtsteden overeind houden, gelukkig gebeurt dat ook. Als burgemeesters hebben we intensief overleg met elkaar en we kennen elkaar heel goed. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat we tijdens de coronaperiode met dezelfde informatie naar buiten traden. Je zag het ook bij de opname van vluchtelingen een aantal jaren terug. Als burgemeesters proberen we altijd de verhoudingen binnen de Drechtsteden goed te houden.”

Maar de Drechttraad stopt niet voor niets, toch?

“In een bepaald stadium had veel eerder ingegrepen moeten worden op meningsverschillen in het dagelijks bestuur. Want dat heeft de roep om een andere structuur wel in een stroomversnelling gebracht. Maar er waren ook goede discussies over duurzaamheid, over wonen en over de noodzaak van economische versterking. Het inlevingsvermogen voor de eigenheid van de zeven Drechtsteden is door de Drechttraad vergroot. Dat die nu gaat stoppen verandert weinig, denk ik. De wethouders gaan nauwer samenwerken met elkaar en de eerdergenoemde Drechtstedendinsdagen, waar de raadsleden bij elkaar komen, blijven. Ik heb daar alle vertrouwen in. In Ambacht zijn wij intrinsiek van overtuiging dat we regionaal moeten samenwerken, juist om zelfstandig te blijven. En dan moet je op een aantal uitvoerende taken samenwerken. Wij gaan altijd op zoek naar wat de grote gemeenschappelijke deler is. Het helpt dat wethouder André Flach en ik een groot mandaat hebben van onze raad. Het behoud en de uitbreiding van de regionale samenwerking is belangrijker dan het grootste gelijk op een aantal onderdelen.”



*“Koester je raad,
het kan een
bron zijn van
creativiteit”*

Een vraag die je soms hoort is: hoe houd je bij regionale samenwerking de lokale belangen in het vizier?

“Dat begint met wethouders die in het wethouderoverleg hun mannetje/vrouwetje staan. Die overtuigd hun mening kunnen geven, die verbindend zijn om er samen uit te komen en in staat zijn het goede gesprek te voeren met hun eigen gemeenteraad en de commissies. Het heeft ook te maken met het vertrouwen dat er onderling is. Leg ook altijd je oor te luister bij mensen of organisaties die van een bepaald onderwerp veel verstand hebben. Koester je raad, het kan een bron zijn van creativiteit. Hoe het ook gaat: we moeten het merk Drechtsteden overeind houden.”

5

Aanassingen Drechtraad 2010 Meer de structuur van een gemeenteraad.

De nieuwe Drechtraad van 2010 neemt grotendeels de aanbevelingen van de Commissie Scholten over. Het streven is om vooral de doorlooptijd van voorstellen te verkorten en de bestuurlijke drukte te verminderen. Het mag alleen niet ten koste gaan van de regionale en lokale verankering van voorstellen. De wens is meer inspiratie en bredere betrokkenheid; het idee is dat meer duidelijkheid van het proces daarbij helpt. Het regionale democratische proces stelt extra eisen aan de organisatie is het beeld.

De Drechtdinsdagen doen hun intrede in september 2010. De avonden zijn bestemd voor de vergaderingen van de Drechtraad en de middagen voor het dagelijks bestuur. Dit wil niet zeggen dat het nu allemaal uitstekend geregeld is, er blijft discussie. Om te beginnen is er eerst nog op de Drechststedendinsdag van 10 november 2010 een conferentie over het Drechstedenmodel.

Conferentie over en volgens het Drechtraadmodel in november 2010

Het programma ziet er als volgt uit:

In de ochtend vergadert elk college zelf, zoals in de rest van het land veelal op de dinsdag. De colleges vergaderen ieder al wel vast op de locatie van de Drechststedendinsdag, zodat iedereen op tijd is voor het verdere programma. Ieder college zit in een aparte zaal.

In de middag vergaderen de portefeuillehouders (Pfo's) met elkaar. De verdeling is PFO Fysiek, - Sociaal en - Bestuur en Middelen. Dezelfde verdeling als voor de Carrousel van de Drechtraad. Na de verschillende overleggen begint de plenaire bijeenkomst, waar de portefeuillehouders met elkaar uitwisselen wat besproken is. Om vier uur volgt een

themabijeenkomst voor alle collegeleden en om vijf uur een themabijeenkomst voor zowel collegeleden als raadsleden.

Het buffet, het moment van uitwisseling

In de avond, van zes tot zeven, is de gezamenlijke, informele maaltijd, doorgaans een buffet. Vooral het samen eten heeft meerwaarde, volgens veel raadsleden. Daar leren zij elkaar beter kennen en het is prettig met elkaar ongedwongen van gedachten te wisselen. De (regio) fracties komen na het eten bijeen, voordat de Carrousel begint. In 2010 kent de Drechtraad zeven (regio)fracties: VVD; CDA, PvdA, GroenLinks, D66, Lokale Partijen, SGP/CU. Om half tien is de Drecht-

raadsvergadering voor het debat en het nemen van besluiten.

De Drechtstedendinsdag rouleert over verschillende locaties. Niet elk gemeentehuis komt in aanmerking,

alleen plekken waar voldoende ruimte is voor de verschillende programmaonderdelen. De junivergadering vindt lang elk jaar in het Stadhuis van Dordrecht plaats.

De Drechtstedendinsdag

Het dagelijks bestuur van de Drechtsteden vindt in november 2010 dat het nieuwe bestuurlijke model voorziet in een vermindering van de bestuurlijke en/of vergaderdrukke. Er ontstaat een vergadercyclus die zorgt voor afstemming tussen de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur. De Drechtstedendinsdag is een instrument, waarbij vertrouwen, vernieuwing en inspiratie hand in hand gaan. Het is dé vaste ontmoetingsplek in de regio Drechtsteden voor zowel collegeleden als gemeenteraadsleden. Op de Drechtstedendinsdag zijn ontmoetingen mogelijk met nieuwe en bestaande partners. De wens is samenwerken aan de verbetering van de leefbaarheid en concurrentiekracht van het gebied. De Drechtstedendinsdag biedt kansen om die samenwerking te intensiveren. De afspraak om geen andere vergaderingen op die dagen te plannen biedt de garantie dat iedereen komt en daarmee van blijvende en brede betrokkenheid en enthousiasme is. Minder bestuurlijke drukke en verbetering dus.

Een coördinatiegroep instellen helpt; deze bedient maandelijks het Drechtstedenbestuur, de Agendacommissie en de Netwerkdirectie met het actuele programmaoverzicht. De coördinatiegroep bestaat uit de secretaris Drechtsteden, ondersteuner van de Netwerkdirectie en de coördinerend griffier (later de regiogriffier).

Nu er allerlei aanpassingen zijn, lijkt men toch nog niet echt overtuigd dat het nu goed geregeld is. Meteen is er de wens voor het inplannen van een tussentijdse en zelfs allesomvattende evaluatie. Die evaluatie voert Bureau Drechtsteden uit met wel eerst allerlei adviezen vanuit de Drechtraad waar rekening mee te houden. Zoals: Hoe is de Drechtstedendinsdag ingeregeld? Wat vinden raadsleden van de agenda? Zijn er meer parallelle sessies nodig? Wanneer zijn onderwerpen informerend of opiniërend? Etc.

De evaluatie is geen doel op zich, vindt de Drechtraad. De onderzoekers krijgen mee dat tussentijdse peilingen ook van groot belang kunnen zijn. Bureau Drechtseden gaat aan de slag en huurt een onderzoeksbureau in.

Het evaluatierapport in 2011

'De Drechtstedendinsdag: van goed naar beter'.

De Drechtstedendinsdag krijgt in het evaluatierapport een gemiddelde voldoende. Er is veel verbeterd, maar er valt nog veel te verbeteren volgens het rapport. Het rapport opent met twee droombeelden. Het droombeeld van Fred Loos, op dat moment vicevoorzitter van de Drechtraad en het tweede droombeeld van Bert Blase, dan de bestuurlijke opdrachtgever van de evaluatie.

Eerst het droombeeld van Fred Loos:

“De Drechtsteden zit in een nieuwe samenwerkingsfase, waarin alles wat er in de regio gebeurt op elkaar afgestemd is. Waar ambtelijke organisaties als bedrijven zijn gaan opereren en waar de inwoners, bedrijven, verenigingen enz. centraal staan. Het is voor eenieder goed toeven in de Drechtsteden. Onderwerpen die betrekking hebben op de organisatie of bedrijfsvoering staan al heel lang niet meer op de agenda, omdat de Drechtsteden als een geoliede machine werken. Veelal wordt de raad verrast omdat de regio een overschot aan middelen heeft en dus doet waar zij oorspronkelijk voor is opgericht. Stukken komen te vroeg richting de Agendacommissie en zijn voorzien van een vergadernotitie waarin duidelijk staat wat er gevraagd wordt van de Drechtraad. Papier wordt niet meer gebruikt, alles is digitaal beschikbaar en stukken zijn voorzien van een koppeling naar achterliggende ‘historische’ stukken, zodat de doorzetter ook aan zijn trekken komt.

Raadsleden uit de regio zijn op alle Drechtstedendinsdagen aanwezig omdat er zoveel dynamiek in de dag zit, waar simpelweg iedereen bij wil zijn. Raadsleden spreken alleen nog maar namens regiofracties, waarbij verschillen tot het verleden behoren. Eenieder brengt zijn kleur lokaal in en samen vormt de regiofractie de Drechtstedenkleur. De tribune bij de vergadering van de Drechtraad is gevuld met raadsleden uit andere streken waarbij er gekeken wordt naar hoe dat nu allemaal in de Drechtsteden verloopt, wat zij ervan kunnen leren en wat ze vooral wel moeten doen en op welke valkuilen ze moeten letten. Ook van het kabinet en de Tweede Kamer is een afvaardiging gekomen om de Drechtstedendinsdag te ervaren. Men ziet de voordelen, maar wil het zelf ervaren. Een droom, waarschijnlijk wel, maar wel één waarvan ik hoop dat deze ooit uitkomt: Samen vormen wij de Drechtsteden, de stad aan het water waar het goed toeven is.”

“Wanneer ik de Drechtsteden voor me zie, denk ik eerst aan de ongeveer 260.000 inwoners, de honderden, veelal innovatieve bedrijven en de actieve verenigingen. En natuurlijk de zes zelfstandige gemeenten, die vanuit de kracht van hun eigen identiteit, intensief met elkaar samenwerken. De optelsom van dit alles noem ik voor het gemak het ‘netwerk Drechtsteden’, dat een gezamenlijke opgave heeft. Ik zie kenmerken van een bestuursstijl die partners (ver)bindt en met kracht resultaten boekt: Knooppunt zijn richting bewoners, instellingen en bedrijven, met open lijnen en veel interactie met maatwerk en burgerparticipatie. Bestuurderskracht want competent, herkenbaar en uitvoeringskrachtig gericht op resultaat. Zichtbare politieke besluitvorming op de samenleving gericht, duidelijk en herkenbaar ‘aan de voorkant’. De blik naar buiten ‘Europa van de regio’s’ en ‘naar binnen halen’ van die buitenwereld (en andersom). ‘De Drechtstedendinsdag: van goed naar beter.’ Deze titel van het rapport typeert de conclusies. Er is veel verbeterd sinds de invoering van de Drechtstedendinsdag, maar er valt nog wel veel te verbeteren. De Drechtstedendinsdag krijgt gemiddeld een krappe voldoende. Verbeter de betrokkenheid, creëer mogelijkheden voor gemeenteraadsleden, burgemeesters en wethouders om regionaal meer betrokken te zijn bij de onderwerpen van hun keuze en strak sturen via gedeeld eigenaarschap. De Drechtraad bepaalt aan het begin van de nieuwe raadsperiode de kaders voor het regionaal meerjarenprogramma. De inhoud centraal stellen met daaromheen een meer flexibel regionaal bestuursmodel. De Agendacommissie

is proactief, de actuele bestuurlijke jaaragenda is het sturingsdocument. Randvoorwaarde blijft het behoud van autonomie van de lokale raden en bestuurders en raadsleden blijven intensief betrokken bij vernieuwingen. Er komt helderheid over de verschillende besluitvormingsprocessen: wanneer welk document in welk gremium, zoveel mogelijk aangesloten bij lopende programma’s, zoals de vernieuwde sturingsmethode. Intensiveren van de samenwerking met maatschappelijke partners en andere overheden. Suggesties voor interactie met de politiek zijn hoorzittingen en inspraakmogelijkheid in de carrouselvergadering. Informeren is de basis voor interactie met inwoners, strategische communicatie. Kwalitatieve verbetering van de organisatie van het regionale democratisch proces (zoals agendasetting, kwaliteit en tijdigheid van stukkenstroom). De Drechtstedendinsdag is hét regionaal platform voor bestuurders, raadsleden en maatschappelijke partners en daarmee het visitekaartje van de Drechtsteden. Bescheidenheid en nuchterheid kenmerken en sieren de Drechtsteden. Een gezonde dosis trots en zelfbewustzijn is echter ook op zijn plek, krijgen de leden nog eens extra mee. De Drechtsteden op nationaal niveau is een ‘best practice’ voor regionale samenwerking. Een actuele website is een middel om bestuurders, raadsleden en maatschappelijke partners bij de ontwikkelingen binnen de Drechtsteden betrokken te houden. Een constante uitwisseling van informatie in het netwerk zorgt voor samenhang en draagvlak zodat alle partners in het netwerk hun rol kunnen vervullen.”

De bevindingen en aanbevelingen uit dit evaluatierapport zijn verdeeld over de vijf onderdelen van de Commissie Scholten, zodat er een goede vergelijking mogelijk is. Want zijn de onderdelen goed opgepakt en is het verbeterd? De evaluatie is, net als alle andere eerder verschenen rapporten, grondig aangepakt. Een enquête met verdiepingsgesprekken over de gegeven reacties uit de enquête. Het rapport is eerst, 'ter verrijking' zoals het rapport zelf meldt, besproken in de verschillende overleggroepen zoals: gemeentesecretarissen, griffiers, Pfo's (Portefeuillehoudersoverleg) en in de Carrousel (raadsleden).

De aanbevelingen over de vijf onderdelen van de Commissie Scholten:

1. Betrokkenheid - door gedeeld eigenaarschap

De leden van het Drechtstedenbestuur zijn bestuurlijk opdrachtgever, ondersteund door een lid van het ONS-D (gemeentesecretarisoverleg) als ambtelijk opdrachtgever. Leden van het Drechtstedenbestuur sturen met de leden van het ONS-D op agendering van voorstellen in de verschillende gremia. De regisseur binnen Bureau Drechtsteden (in hun nieuwe rol) ondersteunt de rolneming van bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtgever.

Het regionaal meerjarenprogramma: een gezamenlijk document

De Drechtraad bepaalt aan het begin van de nieuwe raadsperiode de kaders voor het regionaal meerjarenprogramma. Zo is er sturing en eigenaarschap. De formateur stelt het regionaal meerjarenprogramma op en betreft daarbij de Drechtraadsleden en maatschappelijke partners.

2. Inhoud centraal

Onderwerpen uit het regionaal meerjarenprogramma komen op de agenda van de Drechtstedendinsdag. De bestuurlijke jaaragenda bewaakt de behandeling van inhoudelijke onderwerpen op

de Drechtstedendinsdag. Passend binnen de herpositionering van Bureau Drechtsteden (vierde kwartaal 2011) faciliteert zij het Drechtstedenbestuur en de Agendacommissie door de bestuurlijke jaaragenda continu tot een jaar vooruit in te vullen en bij te houden.

Actieve rol Agendacommissie

De Agendacommissie is proactief en agendeert onderwerpen die zij belangrijk acht, in interactie met het Drechtstedenbestuur, het driehoeksoverleg en de ambtelijke organisatie (Bureau Drechtsteden), in de Carrousel of in de vergadering van de Drechtraad. De actuele bestuurlijke jaaragenda is het sturingsdocument van de Agendacommissie.

Bestuurlijke vernieuwing

Het Drechtstedenbestuur geeft het traject van bestuurlijke vernieuwing vorm. Met behoud van autonomie van de lokale raden van de zes gemeenten. Bestuurders en raadsleden zijn intensief betrokken bij dit traject.

3. Dualisme-helderheid in besluitvormingsprocessen, taken en bevoegdheden

Er komt helderheid over de verschillende besluitvormingsprocessen: wanneer welk document in welk

gremium? De taken van de GRD worden onder de loep genomen. Op basis van die vastgestelde taken is er brede investering in heldere rol-neming (opdrachtgever-/opdrachtnemerschap). Op de vergadernotities staat wat de status van het stuk is (mandaat of delegatie). Bureau Drechtsteden voert hierop regie.

Bestuurlijke driehoek

Het driehoeksoverleg tussen de voorzitter Drechtsteden, secretaris Drechtsteden en coördinerend griffier Drechttraad, op regionaal niveau. Dit bevordert de regionale duale verhoudingen en waarborgt de integraliteit. De bestuurlijke driehoek voert de regie op de Drechtstedendinsdag.

4. Van buiten naar binnen - Rol maatschappelijke partners

Een delegatie van het Drechtstedenbestuur en van de Agenda-commissie gaat in gesprek met een delegatie van de maatschappelijke partners van de Drechtsteden. Zij wisselen van gedachten over het aangaan van een experiment om invulling te geven aan 'governance', waarbij maatschappelijke partners een herkenbare plek krijgen in beleidsvoorbereidende processen. Daarbij worden de suggesties voor interactie met de politiek meegenomen; hoorzittingen en inspraakmogelijkheid in de Carrouselvergadering.

Strategie op strategische allianties en lobby

De dossiers binnen het regionaal meerjarenprogramma zijn voorzien van strategische allianties en daaraan gekoppeld een lobbystrategie. Dit sluit aan op het Programma Netwerkdemocratie en ontwikkelt daarbinnen een 'methode alliantie-management'.

Communicatie

Informeert inwoners van de Drechtsteden over regionale activiteiten en het regionaal beleid. Dit is de basis voor interactie met inwoners, onder meer over beleids-terreinen binnen het regionaal meerjarenprogramma. Het advies is dit verder uit te werken in het uitvoeringsplan behorend bij de visie op strategische communicatie. Aan de hand van het uitvoeringsplan komt een voorstel voor de bijbehorende formatie.

5. Verbetering kwaliteit proces - Agendasetting

De agendasetting verbetert door meer onderwerpen uit het regionaal meerjarenprogramma te behandelen op de Drechtstedendinsdag, gedeeld eigenaarschap en een actieve rol van de Agendacommissie.

Verbetering kwaliteit van stukken

Bureau Drechtsteden werkt in samenwerking met de Regiogriffie aan verbetering van de kwaliteit van stukken. Dit door het hanteren van eenduidige vergadernotities met daarin de status, bevoegdheid en fase van besluitvorming. Er komt een informatiesysteem voor raad en bestuur om uniformiteit in de stukken te bewerkstelligen en besluitvormingsprocessen te bewaken. De bestuurlijke driehoek ziet op stukken toe, voor de bestuurlijke behandeling en ambtelijk getoetst.

Frequentie Drechtstedendinsdag

Er zijn tien Drechtstedendinsdagen per jaar, met op twee Drechtstedendinsdagen 'bedrijfsvoerings-gerelateerde' onderwerpen. De keuze voor de locatie voor de Drechtstedendinsdag is bepaald door de kosten en aanwezige faciliteiten.

Het rapport geeft ten slotte nog maar weer eens mee dat de Drechtstedensdinsdag hét regionaal platform voor bestuurders, raadsleden en maatschappelijke partners is en daarmee het visitekaartje van de Drechtsteden.

Een gezonde dosis trots en zelfbewustzijn is op zijn plek, zegt het rapport. De samenwerking in de Drechtsteden is op nationaal niveau een 'best practice' voor regionale samenwerking. Om de ambities te realiseren is het goed om vanuit vertrouwen en verantwoordelijkheid de Drechtsteden op de kaart te zetten. De opdracht aan het Drechtstedenbestuur is dan ook de regionale samenwerking als 'best practice' zichtbaar te maken in bestuurlijk Nederland.

Bestuurders en raadsleden zijn de ambassadeurs van de Drechtsteden en daarmee het visitekaartje van de Drechtsteden. Met het realiseren van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Drechtstedendinsdag zal de Drechtstedendinsdag hét regionale platform zijn voor bestuurders, raadsleden en maatschappelijke partners, is de verwachting. En daarmee meteen het visitekaartje van de Drechtsteden. Hiermee sluit het rapport de aanbevelingen af.

Fred Loos, fractievoorzitter Algemeen Belang Zwijndrecht

“Doodzonde dat de Drechtraad stopt”

Hij snapt dat het anders moet en dat er bepaalde dingen zijn gebeurd, die moesten veranderen. Maar hij ziet dat niet als de schuld van de Drechtraad. Fred Loos voelt de bui al hangen voor de periode na de Drechtraad. “Ik hoop dat we ooit omkijken en hardop zeggen: het was een mooie samenwerking.”

Het was én is een unieke samenwerking, stelt Fred Loos, fractievoorzitter van Algemeen Belang Zwijndrecht, met klem. “We kwamen als gemeenteraden aan het roer te staan. Uniek in Nederland! We hebben sindsdien veel geld voor de regio binnengehaald en door dat geld op de juiste manier te investeren, hebben we meer geld gemaakt. Kijk, in feite loopt er alleen een rivier tussen de gemeenten van de Drechtsteden. Maar we werken allemaal samen voor een regio waar pakweg 270.000 mensen wonen.”

Goedkoper en sneller

Loos vindt dat er best aardig wat is bereikt met de Drechtraad en dat er veel goedkoper en sneller is gegaan. Hij refereert aan het manden maken van Ronald Bandell, maar ook aan de Belastingdienst, die winst maakt, de Sociale Dienst, het Ingenieursbureau, ICT en het aantrekken van goed personeel. “Maar in de praktijk bleek het moeilijk om de niet-Drechtstad-leden aan te laten haken. Die hadden het gevoel toch geen invloed te kunnen uitoefenen. Het is ook jammer dat de centrumgemeente van gedachte veranderde over de verdeling van de financiën. Tot slot hielp het de Drechtraad ook niet dat sommige bestuurders in hun eigen gemeente een ander geluid lieten horen dan in de Drechtraad of het Drechtstedenbestuur. Dat ging ten koste van hun geloofwaardigheid en daarmee leken zij anderen tegen elkaar op te zetten.”



“Het was en is een unieke samenwerking.”

Stemvee

De Drechtraad zorgde ervoor dat de zeven lokale partijen met elkaar optrokken en regionale standpunten deelden. “Alles wat alleen in Zwijndrecht belangrijk was, bleef in Zwijndrecht”, kijkt Loos terug. “Al onze collega-lokale partijen spraken met één stem. Misschien hadden we in de Drechtraad ook een eigen programma moeten maken. Pro-actiever moeten zijn. Er lag een lijst met actiepunten, bedoeld om daar een keuze uit te maken, maar het bestuur besloot om alle punten uit te willen voeren. Onwerkbaar natuurlijk. Nu de Drechtraad stopt, gaat

heel veel werk weer terug naar de lokale politiek. Naar raadsleden die al tot over hun oren in het werk zitten en er extra opgaven bij krijgen. In de Drechtsteden zijn we straks, net als bijvoorbeeld de WGR Zuid-Holland-Zuid, weer stemvee en mogen we 'ja' of 'ja' stemmen. Ik laat het maar gebeuren, we kunnen er niets meer aan veranderen. Maar één ding is zeker: het is echt doodzonde dat de Drechttraad stopt."



*"Straks zijn we weer
stemvee, ja of
ja stemmen."*

Foto op pagina 74-75
De Witte Brug over de A15 bij Papendrecht.





6

Nieuwe raadsperiode Drechtraad 2014-2018 Structuur nu helemaal gelijk aan een gemeenteraad.

Voor na de verkiezingen in 2014 geeft de Drechtraad de nieuwe Drechtraad suggesties en 'verbeteringen' mee. Dit keer is er geen speciale commissie of een opdracht aan Bureau Drechsteden. Er komt een werkgroep van alleen fractievoorzitters met ondersteuning van de coördinerend regiogriffier. De werkgroep komt met een overdrachtsdocument. Uiteraard bespreekt de werkgroep het rapport eerst met de Drechtraadsleden voordat het rapport definitief is. Tegelijkertijd stelt de werkgroep voor om van de eigen werkgroep een apart seniorenconvent te maken. Dit lijkt een goed idee. Alleen men wil het geen seniorenconvent noemen maar een presidium. Een presidium met alleen de fractievoorzitters, maar ook met plaatsvervangers. Het verschil is dat een seniorenconvent veelal vertrouwelijke zaken onderling met de voorzitter bespreekt. Een presidium gaat vooral ook over huishoudelijke zaken, wat openbaar kan.

De nieuwe Drechtraad bespreekt het rapport en in een speciale bijeenkomst in april geven de oudgedienden de nieuwelingen er nog allerlei tips bij.

Arno Brok, ex-burgemeester van Dordrecht

“Mijn afscheid was zeer emotioneel”

In maart 2017 stapte Arno Brok van Dordrecht over naar zijn oude liefde Friesland. Als Commissaris van de Koning aldaar kijkt hij met een warm gevoel terug als lid van de Drechtraad. “Als bestuurskundige raakte ik snel geboeid door dit bestuurlijke novum.”

Voordat hij in Friesland belandde werkte Arno Brok als wethouder in Leeuwarden en later als burgemeester van Sneek. Hij herinnert zich de tijd dat hij als burgemeester van Dordrecht het stokje overnam van Ronald Bandell: “Ik keek naar hem op. Als 40-jarige kwam ik eigenlijk net kijken, zo voelde dat een beetje. Tegelijkertijd viel ik met mijn neus in de bestuurlijke boter. Vanaf het begin mocht ik de voorzittershamer van de Drechtraad hanteren en vanaf 2010 werd ik ook voorzitter van de regio Drechtsteden. Mijn standpunt luidde destijds: de kleinste gemeente, Alblasterdam, hoefde zich niet als kleinste te voelen en Dordrecht, de grootste gemeente, hoefde zich niet als de grootste te gedragen.”

Handen op elkaar

Hij weet een aantal hoogtepunten van zijn tijd bij de Drechtraad: “In het begin spraken de verschillende gemeenten voornamelijk voor zichzelf, maar langzaamaan acteerden zij meer en meer namens hun partij. Ik zette met het Drechtstedenbestuur in op ‘handelen’ en ‘doen’ en dat sprak aan. Ook buiten de Drechtsteden kregen we veel handen op elkaar voor de Drechtraad. Wanneer wij voor iedere bus met belangstellenden die bij ons langskwam een euro hadden gespaard, dan hadden we een aardig bedrag gehad om aan een goed doel te geven. Ondanks de landelijke interesse kreeg de Drechtraad overigens geen navolging. Veel gemeenteraden waren enthousiast en zagen ons model wel zitten, maar burgemeesters en wethouders waren bang voor hun positie. De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden was namelijk de enige Gemeenschappelijke Regeling waar de raden (de politiek) het voor het zeggen hadden.”

Samen kom je verder

Het vertrek uit de Drechtsteden, in 2017, viel hem zwaar. “Ik vond het zeer emotioneel, ja. Ik heb er met heel veel plezier gewerkt, maar Fryslân trok mij naar het noorden. Ook daar zie ik een regionale samenwerking als een meerwaarde. Friesland telt 400 dorpen en ik pleit ervoor om niet alleen naar je eigen dorp te kijken, maar ook naar de regio. Dat de Drechtraad stopt ga ik niets over zeggen. Het past mij niet daar een oordeel over te geven. Ik geloofde in het concept, want samen kom je altijd verder.”



“De kleinste hoeft zich niet de kleinste te voelen, en de grootste hoeft zich niet als de grootste te gedragen.”

Tips op basis van ervaringen

Op woensdag 23 april 2014 gaan er veel concrete tips over tafel voor de nieuwe Drechtraadsleden. De inspiratie voor de tips komt vooral van de ervaringen en suggesties van ervaren Drechtraadsleden. Maar ook uitdagende vragen en eerste indrukken inspireren.

Een kleine greep uit de tips, die soms verwijzen naar de regelgeving:

- Deel binnen je lokale fractie kennis, ervaringen en actuele zaken over de Drechtraad.
- Ken het Reglement van Orde.
- Maak van de voorbereiding van de Drechtstedendinsdag een vast punt in de raad.

- Eet mee, een ideaal moment om informeel collega's te ontmoeten en te spreken.
- De Drechtraad kent geen coalitie – oppositie, daardoor is er ruimte voor inhoud.
- Wees kritisch, maar niet wantrouwend en niemand wil een Drechtstad.

De tips geven een goed beeld over hoe de ervaren (Drecht)raadsleden in de Drechtraad staan. Het is natuurlijk de vraag of iedereen gehoor gaat geven aan alle tips. Het formele overdrachtsdocument heeft de titel 'Samen stad aan het water'. Het digitale vergadersysteem doet zijn intrede. Er zijn geen meerkosten aan de digitalisering van het overdrachtsdossier verbonden, dat staat er voor de zekerheid als extra vermelding bij.

'Dat wat lokaal moet en kan, blijft ook lokaal'

Dit uitgangspunt blijft staan. De samenwerking is flexibel ingericht in het netwerk van autonome organisaties én tegelijkertijd waar nodig deels geformaliseerd. Maar altijd vanuit dezelfde gedachte: 'inhoud stuurt onze beweging'. Het staat nog maar weer eens opgeschreven. De samenwerking op zich staat dan ook niet ter discussie. Wel staat ter discussie het model Drechtsteden met de Drechtraad, daar kunnen aanpassingen komen die zorgen voor verbetering, luidt de gedachte.

Het Reglement van Orde is in 2014 aangepast met een presidium en inwoners mogen komen inspreken, al gebeurt dat in de praktijk nauwelijks. In de 'oude' Drechtraad komt het voorstel voor een regiogriffie al naar boven, die komt er daadwerkelijk in 2015. Dat is nog wel een aandachtspunt, want de Wet gemeenschappelijke regeling kent geen griffier zoals de Gemeentewet dat kent sinds 2002. In de Drechtraad-'oplossing' valt de regiogriffier formeel onder de regiosecretaris. Maar informeel, en dus in de praktijk, gaat de Drechtraad erover. Ter voorbereiding is er eerst een coördinerend griffier die op interim-basis de regiogriffie optuigt.

Regiogriffie

In 2014 komt er een regiogriffie. Daarvoor stelt de Drechtstraad de 'verordening ondersteuning algemeen bestuur Drechtsteden' vast.

De argumentatie is in lijn met de koers waarop men sinds 2004 vaart:

- De Drechtstraad wenst ondersteuning van een eigen volwaardig ambtelijk apparaat, dat dezelfde functies vervult als de griffie bij de gemeenten.
- De Wgr is gebaseerd op het monistische stelsel en kent dus formeel geen griffie.
- In materiële zin kan een griffie als een afgeleide functie van de Drechtstedensecretaris bestaan, met de Drechtstedensecretaris in juridische zin als de leidinggevende.
- De Drechtstraad kan dan in materieel opzicht functioneren als leidinggevende.
- De inrichting en de wijze van aansturing is in de verordening opgenomen.

Er komt een werkgeverscommissie, het Drechtstedenbestuur regelt het verder in lijn met de verordening. De Drechtstraad heeft tegen die tijd al wel de verschillende onderdelen geregeld, zoals ook bij een gemeenteraad: een presidium, een agendacommissie, een auditcommissie, een ad hoc commissie en er zijn Carroussels ter voorbereiding van de Drecht-raadsvergadering. De regiogriffier regelt het maandelijks overleg met de griffiers van de deelnemende gemeenten.

De rol van regiogriffier vervult aanvankelijk de griffier van Dordrecht er extra bij. Vanaf 2015 is er sprake van een eigen regiogriffier met griffie. Deze valt dan niet onder Bureau Drechtsteden, dat tot die tijd de ondersteunende taken voor de regiogriffie vervult (en deze deels blijft vervullen). Zoals bedacht valt de regiogriffie formeel onder de regiosecretaris, maar informeel onder de Drechtstraad. De werkgeverscommissie bespreekt het reilen en zeilen van de regiogriffie met de regiogriffier. De regiogriffier overlegt daarnaast regelmatig met de regiosecretaris apart en in de driehoek, met de voorzitter van de Drechtstraad erbij.

Joke Heijmans, regiogriffier 2015-2021

“Ik wilde de Drechtraad een beetje ondeugend maken”

Met speels gemak somt ze een aantal mijlpalen op van de Drechtraad. Het introduceren van de Waterbus, de verbreding van de A15, het vaststellen van de Woonvisie en het op de kaart zetten van de Drechtsteden bij het Rijk en de provincie. Joke Heijmans (66), regiogriffier van 2015 tot maart 2021: “In andere regio’s keken ze jaloers naar de Drechtraad en de invloed van raadsleden op de gemeenschappelijke regeling.”



“Er ontstond een vorm van verbroedering die tot mooie resultaten heeft geleid.”

Laten we maar direct aan het eind beginnen. Hoe kijkt Joke Heijmans naar het stoppen van de Drechtraad per 1 januari 2022: “Heel jammer”, klinkt het met een zekere weemoed in haar stem. “Er is zo veel meer mogelijk mét de Drechtraad, vooral als lobbypartij naar het Rijk en de provincie. Een aantal onderzoeken over het functioneren van de Drechtraad bleek de uiteindelijke doodsteek. Die zeiden, en ik zeg het wat kort door de bocht: Verander en verbeter die samenwerking. Eerlijk gezegd voelde het een beetje als een klap in het gezicht van de Drecht-raad dat de verandering zou leiden tot het einde ervan. We deden toch ook prima werk!”

Hoe kijkt u in zijn algemeenheid terug op de Drechtraad?

“Het was een mooie ontwikkeling met boeiende samenwerkingen, die in de loop der jaren sterk zijn verbeterd. Raadsleden van de verschillende gemeenten kenden elkaar, ontmoetten elkaar en aten met elkaar. Er ontstond een vorm van verbroedering die tot mooie resultaten heeft geleid. Zoals de vorming van de Sociale Dienst, misschien wel de beste dienst. Vernieuwend. Bij meer fysieke onderwerpen, zoals de verbreding van de A15 werkten Drechtstedenbestuurders en verschillende raadsleden ieder met hun eigen netwerk samen in de lobby richting Den Haag.”

In 2015 werd u regiogriffier van de Drechtraad. Kende u de Drechtraad toen al?

“Jazeker. Ik heb drie periodes in de raad van Dordrecht gezeten voor de PvdA, onder andere van 2006 tot 2010. Precies de periode waarin de besluitvorming over de Sociale Dienst bij de Drechtraad, die toen net een jaar bestond, werd gelegd. Van 2010 tot 2014 fungeerde ik



“Gemeenteraden wilden wel, maar colleges stonden niet te springen.”

als plaatsvervangend Drechtraad-lid, zonder overigens een keer echt als vervanger te hoeven opdraven. Aanvankelijk, in 2006, was de Drechtraad een soort ver-van-mijn-bed-show. Alle raadsleden spraken namens de eigen gemeente en niet per se voor de regio. Tot rond 2009 de regiofracties ontstonden en men meer langs politieke lijnen ging denken: wat voor de regio goed is, is goed voor ons. Toen ik in 2015 griffier van de Drechtraad werd, begon ik met het adviseren van Drechtraadsleden. Ik wilde ze een beetje ondeugend maken. Pak je rol, drukte ik ze op het hart. Niet alleen in Dordrecht, maar zeker ook in de kleinere gemeentes als Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht en Hardinxveld-Giessendam. Langzaam kwamen hun raadsleden wat losser, zeker toen de fractievoorzitters van Papendrecht besloten om zelf zitting te nemen in de Drechtraad.”

Welke positie nam de Drechtraad in toen u als regiogriffier begon?

“Een beetje afwachtend en naar mijn mening (te) volgzzaam. Terwijl in Nederland veel belangstelling bleek voor deze bijzondere en unieke constructie. Op verzoek van veel regio's in Nederland ging ik samen met verschillende Drechtraadsleden, onder wie Nelleke de Smoker-Van Andel van D66 en Chris Moorman en Fred Loos van Algemeen Belang Zwijndrecht, op werkbezoek. Jammer genoeg heeft de Drechtraad in Nederland, ondanks alle positieve reacties, geen navolging gekregen. De gemeenteraden wilden vaak wel, maar collegeleden, die hun zeggenschap zagen slinken, stonden niet te springen.”

Terwijl er toch meerdere mijlpalen bereikt zijn.

“Inderdaad. Ik noemde er al een paar en daar ben ik trots op. Tegelijkertijd lukte een aantal zaken ook niet. Zoals de Woonvisie, die weliswaar is vastgesteld, maar waar uiteindelijk niet bij iedere gemeente voldoende draagvlak bleek te zijn voor de uitvoering. Ik streefde er bovendien naar de Drechtraad te verkleinen. Bij de start van mijn griffierschap telden we 45 leden, maar dat aantal groeide toen Hardinxveld-Giessendam zich aansloot en enkele partijen zich afsplitsten. Op een zeker moment waren er 57 leden en dat maakt een gestructureerde vergadering erg lastig.”

Bent u tevreden over het beeld dat de inwoners van de Drechtstraad hadden?

“Het was voor hen niet altijd even duidelijk wat waar werd beslist en wat de balans was in de samenstelling van de Drechtstraad. Dat hadden we beter kunnen communiceren. Er heerste ook angst voor een Drechtstad, het op alle vlakken samenvoegen van de zeven Drechtsteden. Daarom bleven de verschillende gemeenteraden zich ook, soms krampachtig, focussen op hun eigen gemeente. Ondernemers voelden overigens wel iets voor één gezamenlijke Drechtstad. In de afgelopen jaren is geprobeerd de bekendheid van de Drechtstraad te vergroten. Onder meer door communicatie op de website en de huis-aan-huisbladen. Helaas bleef het resultaat daarvan beperkt.”

Sinds maart 2021 heeft u het stokje overgedragen en bent u officieel met pensioen. Verveelt u zich sindsdien?

“Nee zeg, geenszins. Eerlijk is eerlijk, het afscheid van mijn ‘gewone’ werkzame leven viel me best zwaar. Een beetje dubbel en weemoedig ook. Maar... ik heb het drukker dan ooit. Ik ben een fanatiek sporter in de vorm van kwart en halve triatlons. Verder ben ik voorzitter van de stichting die de atletiekhal op de Noordendijk in Dordrecht beheert. Ik ben PvdA-lid en ga helpen bij het vinden en begeleiden van nieuwe raadsleden. Bovendien ben ik jurylid bij de triatlonbond en heb me opgegeven voor een college Japanse filosofie bij de Vrije Academie. En: iedere vrijdag houden de kleinkinderen me bezig, en met veel plezier.”

“

*“Er was de angst
voor een
Drechtstad.”*

Foto op pagina 84-85
Het gemeentehuis van Sliedrecht





7

Jubilea Drechttraad 2016-2018 10-jarig jubileum en koperen jubileum met bommetje.

Op dinsdag 8 maart 2016 bestaat de Drechtstedenregeling, en daarmee dus ook de Drechttraad, formeel 10 jaar. Een mooi moment om de Drechttraad te profileren en er meteen een terugkerend netwerkmoment van te maken, zowel landelijk als internationaal. Een netwerkmoment van hoge kwaliteit waar Europarlementariërs, Eerste en Tweede Kamerleden, leden van de Provinciale- en Gedeputeerde Staten en ambtelijke top van de ministeries nader kennismaken met de Drechtsteden.

Het initiatief hiervoor komt van het Drechtstedenbestuur, waarbij de Drechttraad, de burgemeesters, gemeentesecretarissen en de ambtelijke top van de Drechtsteden zijn uitgenodigd. Een vertegenwoordiger van het Koningshuis of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult de rol als extra trekker. Er is een aantrekkelijk programma met entertainment, een vaartocht, een gezamenlijke lunch en na afloop een receptie.

Woordvoerder van de Drechtsteden (Marcel van Bijnen, directeur) op die dag: "Onze huidige manier van samenwerken heeft ons veel vertrouwen in elkaar gebracht, maar we zien ook dat dit niet altijd tot ambitie en vaart leidt. Een mooi meetpunt is altijd: waar besteed je je tijd aan? Geef je je tijd aan de goede dingen?"

Het gevaar van onze samenwerkingskracht is dat we te veel interne tijd nodig hebben om besluiten te nemen, dat alles wat we doen niveleert en dat we daarmee uitkomen op middelmaat. Dat de excellente oplossingen er niet meer uitkomen, terwijl we die extra kwaliteit in ons gebied juist keihard nodig hebben."

Het grootse jubileum van 10 jaar vraagt om herhaling en van herhaling is er zeker sprake. Na tweeënehalf jaar is er het 12½-jarig jubileum. Nu met hoogleraar Marcel Bogers als spreker. Bogers houdt de Drechttraad, zoals eerder anderen al deden, een spiegel voor en zet vraagtekens bij de verschillende onderdelen. Is het toch niet verstandig om te denken aan een herindeling, houdt hij de zaal voor? De uitspraak valt als een bommetje in het publiek. Een bommetje, waar zeker niet iedereen op zit te wachten.

Marcel Boogers, hoogleraar regionaal bestuur van de Universiteit Twente
“Een toonaangevend en inspirerend voorbeeld”

Wanneer hoogleraar Marcel Boogers de Drechttraad typeert, laat hij woorden als ‘toonaangevend’ en ‘inspirerend’ vallen. Ondanks zijn lofuitingen over de Drechttraad kraakte hij tijdens het 12,5-jarig bestaan in 2017 ook kritische noten. Zijn voorstel om van de Drechtsteden één grote Drechtstad te maken viel niet overal in goede aarde. “Nederland is een klein land en een constructie als de Drechttraad blijkt een lastig verhaal.”

Regionaal samenwerken maakt het ambtelijke en politieke leven goedkoper en efficiënter. En het levert bovendien meer gespecialiseerde ambtenaren op. Hoogleraar regionaal bestuur Marcel Boogers weet: “Veel lokale vraagstukken hebben een regionale schaal. Denk aan de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorg. Je ontkomt er als lokaal bestuurder niet aan op die gebieden over je eigen grenzen heen te kijken. Vanuit de politieke steun heb je de neiging je volledig te focussen op lokaal niveau, maar vrijwel alle belangrijke beslissingen worden regionaal genomen. De Drechttraad liep voorop in die gedachte.”

Toch was u ook kritisch over de Drechttraad.

“Tijdens het 12,5-jarig bestaan legde ik in mijn speech twee mogelijke toekomstpaden voor: of de Drechttraad zette een stap terug, dus met minder beleidsinhoudelijke taken. Of, zo suggereerde ik, er zou serieus gekeken kunnen worden naar een Drechtstad. Dat laatste bleek uiteindelijk een stap te ver, een overweging waar op voorhand al te veel haken en ogen aan zaten. Het blijkt ingewikkeld over lokale belangen heen te kijken, terwijl ik denk dat het echt niet anders kan. Ik voorzie een vierde bestuurslaag, waarbij de regio zich inpast tussen de gemeente, het Rijk en de provincie. Dat is eerder gebeurd, zonder succes. En toch is dat de enige manier van slagen, wat mij betreft.”

Als we kijken naar de kansen voor de Drechttraad. Welke zijn gegrepen en welke zijn blijven liggen?

“De grootste kans was om gezamenlijk na te gaan denken over regionale vraagstukken. Die kans is deels gegrepen. Fracties van de politieke partijen zochten elkaar bijvoorbeeld op om lastige politieke knopen door te hakken. Aan de andere kant zijn de grote belangen van regionale samenwerkingen wellicht iets te weinig uitgesproken. En misschien zijn ambtenaren en politici te weinig uitgedaagd door de Drechttraad.”



“Veel lokale vraagstukken hebben een regionale schaal.”

Denkt u dat een vorm als die van de Drechtstraad ooit kans van slagen heeft?

“Zeker. We hebben er het juiste politieke klimaat voor in Nederland. Je ziet hier en daar regionale samenwerkingen ontstaan, die lijken op de Drechtstraad. Alleen ligt de focus op advies en niet op beslissing. Maar dat de Drechtstraad een toonaangevend en inspirerend voorbeeld is voor veel regio’s in ons land, is duidelijk. Het zou zeker ook helpen wanneer een volgend kabinet een constructie als die van de Drechtstraad wettelijk goedkeurt in plaats van ‘slechts’ gedoogd. Het haalt een hoge drempel weg om erover na te denken.”

Wat zegt het over de toekomst van regionale samenwerking door gemeentes dat de Drechtstraad stopt?

“We wisten al een tijdje dat het minder goed ging met de Drechtstraad. Nederland is een klein land en soms is er te weinig ruimte voor zulke initiatieven. In de Drechtsteden liep het vast op een visie voor de economische toekomst. Het is echt een ingewikkelde bestuurlijke discussie, waar burgers en ondernemers bang zijn dat het lokaal belang wordt ondergesneeuwd door het regionaal belang. Maar omdat het belang van de regio blijft groeien, moeten we goed nadenken, en dat is wat mij betreft onvermijdelijk, over hoe we daar bestuurlijk mee omgaan. Je moet je als bestuurder focussen op het totale belang. Zowel lokaal als regionaal.”

“

“Soms is er te weinig ruimte voor zulke initiatieven.”

8

Model van de Toekomst 2018 Dordrecht vaart eigen koers en afstudeerscriptie.

In 2018 zijn er weer gemeenteraadsverkiezingen. Maar net daarvoor, eind 2017, studeert wethouder André Flach van Hendrik-Ido-Ambacht af op het model Drechtsteden. De titel luidt 'Drechtsteden, model voor de toekomst?' Literatuuronderzoek, een enquête en interviews zijn ook hier de basis, dus wederom een gedegen onderzoek.

Flach concludeert dat er sprake is van energieverlies op bestuurlijk niveau. Verlies vooral door bestuurlijke drukte. De regionale samenwerking in de Drechtsteden is één van de voorbeelden in bestuurlijk Nederland en de meest bekende. De Drechtsteden zijn een vorm van innovatief samenwerken tussen gemeenten. Het is de enige gemeenschappelijke regeling waar de gemeenteraden echt politiek 'de baas' zijn.

Flach zet uiteen hoe het is georganiseerd: Het dagelijks bestuur bestaat uit één wethouder per gemeente, Dordrecht heeft er twee. Dordrecht levert de burgemeester als voorzitter van het Drechtstedenbestuur en van de Drechtraad. Elke fractie, uit de dan zes gemeenten, heeft een plek met een stemgewicht op basis van het verkregen stemmenaantal bij de laatste gemeenteraadsverkiezing.

De zes autonome gemeenten zijn door hun schaal zelfstandig, kleinschalig en blijven nabij. Voor sommige gemeenten kan dit een manier zijn om een herindeling te ontlopen. De Drechtraad bestaat in 2017 ruim 13 jaar (vanaf 2004 gerekend) en heeft zich ontwikkeld tot een zelfbewust, kaderstellend en controlerend politiek orgaan. Een voortdurende bezinning op de juiste bestuurlijke samenwerkingsvorm is blijvend actueel.

In de beginfase werken de zes Drechtstedengemeenten nog vooral samen op uitvoerende taken en de Sociale Dienst Drechtsteden. Vanaf 2010 komt hier steeds meer beleidsmatige samenwerking bij en in 2014 stelt de Drechtraad een sterk inhoudelijk, regionaal meerjarenprogramma vast.

Er zijn intussen vraagtekens over de houdbaarheid van de huidige samenwerkingsvorm. Flach verwijst in zijn scriptie naar het onderzoek

van Berenschot. Dat onderzoek loopt tegelijk met Flach zijn scriptie-onderzoek en het zet, net als Flach, vraagtekens bij de houdbaarheid. Naast de voordelen van de samenwerking binnen de Drechtsteden leidt de huidige oplossing wel vaak tot toename van bestuurlijke drukte, zo is zijn beeld. Het aantal overlegmomenten in gemeenschappelijke regelingen is aanzienlijk.

De Drechtstedensamenwerking functioneert hybride, met zowel elementen van intergemeentelijke samenwerking als elementen van regionale samenwerking. Binnen de Drechtsteden zien we meerdere personen die de afgelopen jaren verschillende rollen vervullen. De wethouder uit Sliedrecht is eerst tien jaar raadslid in zijn gemeente en nu wethouder en lid van het Drechtstedenbestuur. De wethouder uit Papendrecht is in Alblasserdam actief in verschillende ambtelijke rollen, daarna facilitair manager en vanaf 2010 wethouder. Eén van de gemeenteraadsleden uit Zwijndrecht is ruim zeven jaar raadslid, daarna vier jaar wethouder en vanaf 2014 weer actief als raadslid. De burgemeester van Alblasserdam is eerst bijna zes jaar griffier in Dordrecht, waarnaast bijna vier jaar coördinerend griffier voor de Drechtsteden. Nu (2017) na een poosje uit de Drechtsteden weggeweest te zijn is hij alweer ruim tweeënhalf jaar burgemeester. Sinds de zomer van 2021 is hij lid van het DSB, overigens zonder portefeuille. De regiosecretaris is raadslid in de jaren 90 in Alblasserdam en werkt vervolgens zes jaar als ambtenaar in Zwijndrecht. Na een afwezigheid van ruim vier jaar komt hij terug als algemeen directeur en later als algemeen directeur/secretaris van de Drechtsteden. De provinciesecretaris is eerst gemeentesecretaris in Dordrecht, daarna regiosecretaris en heeft nu regelmatig te maken met de Drechtsteden vanuit zijn rol als provinciesecretaris. De regiogriffier staat niet vermeld in de scriptie van Flach, maar deze is eerder jaren raadslid in de gemeente Dordrecht. Kortom, iedereen heeft voldoende regionale ervaring en zelfs vanuit verschillende posities om relevante antwoorden te kunnen geven in de interviews van Flach. Overigens is de regiogriffier verder niet betrokken bij dit onderzoek.

Dordrecht onderzoekt zonder de andere gemeenten

In september 2017 geeft de gemeente Dordrecht aan Berenschot de opdracht om onderzoek te doen naar de samenwerkingen waarin Dordrecht vertegenwoordigd is. De onderzoekers hebben de vraag meegekregen om te kijken of Dordrecht haar taken nog wel op de juiste schaal belegt en of zij voldoende invloed heeft binnen die samenwerkingen. Deze eenzijdige opdracht vanuit Dordrecht leidt vooral in de beginfase tot irritatie en onbegrip binnen de Drechtsteden. Het onderzoek van Berenschot loopt in november en december van 2017, parallel aan de afstudeerscriptie van André Flach.

Het onbegrip over de eenzijdige opdracht van Dordrecht neemt niet weg dat er ook breder in de regio vraagtekens zijn bij de houdbaarheid van de huidige samenwerkingsvorm: zijn de gemeenten hierbinnen nog wel met de goede dingen bezig en behoeft de vorm aanpassing? Aan de ene kant is er de waardering voor de kennis, kunde en specialisatie op regionaal niveau. Het besef is duidelijk aanwezig dat gemeenten niet alles zelf meer kunnen en dat samenwerking kwaliteitsverbetering meebrengt. Tegelijkertijd is de onderlinge communicatie slecht en klaagt men over de discussies over bevoegdheden. Er zijn te veel afstemmings- en prioriteringsvraagstukken, vinden velen. Bij de gemeenten zelf ontbreekt het in sommige gevallen aan voldoende participatie in de regio, aan eigenaarschap en worstelt men met goed opdrachtgeverschap. Soms is er onvoldoende respect voor de professionaliteit van anderen, omdat men vast wil houden aan de eigen cultuur en werkwijze.

Bezuinigingen in 2012 of ander politiek klimaat?

De accountant constateert dat de ontwikkeling van de professionaliteit stopt vanaf 2012. Hij wijt dat aan de bezuinigingen, maar ook aan het veranderende politieke klimaat waarin het samen doelen bereiken minder belangrijk lijkt. Het geven en nemen is minder in balans en herindeling is weer een onderwerp. Schaalvergroting leidt niet tot efficiency, er is hooguit sprake van kwaliteitsverbetering. Misschien is het zelfs wel duurder geworden, aldus de accountant.

Wel of niet bestuurlijke efficiency?

Vrijwel iedereen vindt dat er geen sprake is van bestuurlijke efficiency door de samenwerking. Integendeel, men ervaart een toegenomen bestuurlijke drukte. Bepaalde zaken komen zowel lokaal als regionaal op de agenda. En dat stoort; raadsleden en wethouders zijn daardoor meer tijd kwijt. Bij regionale portefeuillehouders stoort het ook door te veel betrokkenheid van lokale collega's en anderzijds te weinig betrokkenheid van een groot deel van de in de diverse gemeenten actieve bestuurders en politici.

Lang actieve raadsleden in de Drechtraad geven juist aan dat de bestuurlijke efficiency is toegenomen, vooral de procesmatige kant ervan. De raadsleden ontmoeten elkaar meer, waardoor discussies beter lopen en de Drechtraad is geprofessionaliseerd.

Vrijwel iedereen vindt dat herindeling theoretisch beter zou zijn voor de efficiency, maar herindeling roept vooral weerstand op. Daarnaast is er sprake van verkokering van een grote ambtelijke organisatie en zijn er verschillen in cultuur tussen gemeenten. Raadsleden staan redelijk op afstand en hebben daardoor weinig zicht op de resultaten van de

lobbykracht, zo blijkt. De lobby geldt dan ook vooral de bestuurders en niet zozeer de raadsleden.

Het algemene advies is om te stoppen met het hinken op twee gedachten. Focus op wat je echt samen wil doen en stel een toekomstvisie op. Kies, investeer en communiceer!

André Flach, wethouder Economie in Hendrik-Ido-Ambacht

“Aantoonbaar effect op alle vlakken”



“Het optimum zit daar tussenin.”

Drie jaar geleden studeerde André Flach af in Bestuur- en Organisa-tiewetenschappen aan de Universiteit in Utrecht. In zijn eindschrijftie concludeerde hij dat regionale samenwerking op alle vlakken van de bestuurskracht tot een aantoonbaar effect heeft geleid, voor alle ge-meenten in de Drechtsteden. Hij kijkt terug op de Drechtstraad: “Ik ben trots op de samenwerking”.

Als wethouder in Hendrik-Ido-Ambacht vindt hij dat je door samen te werken meer kunt doen, op een schaalniveau dat als afzonderlijke gemeente onhaalbaar is. “Het sterkste voorbeeld is de Sociale Dienst”, zegt André. “Wanneer je voor 30.000 inwoners werkt, heb je 350 cliënten waar je alle taken voor moet regelen. Loopbaanbegeleiding, omscholing, re-integratie. Allerlei specialismen die je dan als afzon-derlijke gemeente moet doen. Maar werkt die dienst op een schaal van 300.000 inwoners, dan heb je pakweg 6.000 cliënten. Dan kun je kwalitatief op een veel hoger niveau je werk doen en daar profiteren ook onze inwoners in Ambacht van.”

Kleven er ook nadelen aan een regionale samenwerking?

“Je ziet twee uitersten: een gemeente is volledig zelfstandig, doet alles zelf en accepteert dat het kwaliteitsniveau op een groot aantal taken onder het gemiddelde ligt. Of de andere kant: men fuseert tot één gro- te gemeente met een groot schaalniveau. Het optimum zit daar wat mij betreft tussenin. De ene taak is gebaat bij een maximale schaal, zoals de eerdergenoemde sociale dienst. Maar bijvoorbeeld het sportbeleid vraagt om een lokale benadering, kleinschalig en letterlijk nabij zijn. Dat geldt ook voor subsidieverstrekking en het beleid over openbare ruimte. Wij, in Ambacht en ook de andere gemeenten, zien de regionale samenwerking als de ideale manier om schaalgrootte en nabijheid te combineren.”

In 2018 schreef u uw afstudeerscriptie over de voordelen van de Drechtsteden-samenwerking. Waarom koos u juist dat onderwerp?

“Omdat ik er middenin zat als lid van het Drechtstedenbestuur. En in 2015 kreeg ik tijdens een landelijke bijeenkomst van collega-wethouders letterlijk de vraag: jullie doen heel veel samen in de



“Verskil in positivisme tussen de starters en zij die later aansloten.”

Drechtsteden, waarom fuseren jullie niet? Die vraag intrigeerde mij. Ik ging op zoek naar de kracht van nabijheid en zelfstandigheid, met een bestuur dat kort op de inwoners staat en werkt met korte lijnen. En de kracht van een regionaal verband. Uit het onderzoek bleek dat de samenwerking bijgedragen heeft aan het versterken van de bestuurskracht (bijvoorbeeld effectiviteit, ambtelijke kwaliteit en kosten) van de afzonderlijke gemeenten. Vooral in de eerste 10 jaar.”

Welke rol speelde de Drechtraad daar dan in?

“De Drechtraad was een uniek onderdeel van die samenwerking, waarbij de afspraak was dat de politiek de baas was en bleef. In mijn scriptie heb ik me niet zozeer gericht op de sturing vanuit de Drechtraad, maar wel op de regionale samenwerking. In een aantal interviews met onder andere Drechtraad-leden merkte ik wel het verschil in positivisme over die raad tussen mensen die er van meet af aan bij waren betrokken en mensen die er later bij waren gekomen.”

Uw scriptie leidde tot een aantal conclusies. Wat is daarvan de belangrijkste?

“Dat de regionale samenwerking op alle onderdelen van de bestuurskracht tot een aantoonbaar effect heeft geleid, in principe voor alle gemeenten. Het werkte het beste bij de gemeenten die ook daadwerkelijk durfden los te laten, zonder de inrichting van een controleapparaat. Hoe meer je losliet, hoe groter het rendement. De gemeenten die er het slechtst voorstonden, lieten het meeste los en hebben er het meeste van geprofiteerd. In Hendrik-Ido-Ambacht bungelden wij wat onderaan op een aantal taken, zoals personeelsadvies, financiën, ICT en de sociale dienst. Maar sinds we lokaal durven los te laten, hebben we stevig geprofiteerd, is de kwaliteit van de genoemde zaken toegenomen en zijn we positief over de regionale samenwerking.”

Het einde van de Drechtraad is nabij. Op welke manier kijkt u terug?

“Vooropgesteld: het is een bijzondere en mooie constructie. Een effectief middel om te regionaliseren. De grootste klacht was dat door het regionaliseren de politiek buitenspel kwam te staan. Maar in de Drecht-raad zat de politiek aan het roer. Ik vond het ook slim om stemgewicht



“We hebben de verschillen goed weten te overbruggen.”

per gemeente te geven. In het begin zaten de Drechtraadsleden er namens hun gemeente in, maar ergens in dat proces zijn ze ook fractielid van een politieke partij en minder als lid van de Drechtraad. De laatste jaren loopt het minder soepel. Als lid van het Drechtstedenbestuur mocht ik me regelmatig verantwoorden aan de Drechtraad. Ik vond dat altijd boeiend en vormend voor mezelf. Ik kende het lokale bestuur, maar maakte kennis met de regio. Ik leerde regionaal heel veel mensen kennen.”

Is het louter hulde en lof voor de Drechtraad?

“Laten we eerlijk zijn: de Drechtraad heeft ook kansen laten liggen. De raad kwam terecht in een politieke structuur, terwijl de zakelijkheid had moeten blijven overheersen. Ook wat betreft de verschillen tussen de gemeenten. Men deed bepaalde uitspraken omdat er journalisten in de zaal zaten, vanuit een politieke gedachte dus. Maar ik vind het oprecht jammer dat de Drechtraad stopt.”

Wil je uitleggen waarom je dat jammer vindt?

“Ik ben trots op de samenwerking in de Drechtsteden en op de vorm waarin we dat georganiseerd hebben. We hebben de verschillen goed weten te overbruggen. Maar ik begrijp ook dat de structuur langzaam aan een belemmering is geworden, en daar kan niemand iets aan doen. Het ging de laatste jaren te veel over processen; de luchtigheid en de vaart miste. In de huidige vorm kregen de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur soms een remmende invloed. We werken de laatste drie jaar op economisch gebied veel intergemeentelijk samen met de wethouders van de Drechtsteden en dat gaat prima. Drie keer per jaar hebben we een bijeenkomst met alle raadsleden en dan gaat het veel meer over de inhoud.”

En nu verder zonder de Drechtraad.

“Raadsleden van de verschillende gemeenten moeten elkaar blijven ontmoeten, want dat is de grootste winst van de Drechtraad. Als je elkaar kent, kijk je anders naar elkaar. Je begrijpt beter waar de problematiek zit en waar iedereen mee bezig is. Het zorgt voor een regionale

mindset. We blijven sowieso eens per kwartaal samenkomen, wel een stuk minder dan het was. Maar wanneer we meer op de inhoud blijven, kunnen de kwaliteit en de resultaten hetzelfde blijven. Iedereen moet de waarde blijven inzien en daar heb ik vertrouwen in. Ik ben en blijf altijd een regio-ambassadeur en lobbyen voor samenwerking in de regio. De verdeling lokaal/regionaal is wat mij betreft optimaal.”



*“Raadsleden
moeten elkaar
blijven ontmoeten.”*

Foto op pagina 98-99
De watertoren langs de rivier bij Zwijndrecht.





9

Traject einde Drechttraad 2019-2021 Conferenties met colleges leiden tot afbouw.

Voor de overgang naar de nieuwe Drechttraad na de verkiezingen in 2018 verschijnt er dit keer geen rapport, maar de overgangsnotitie 2018-2022. Allereerst met een korte terugblik in deze notitie.

Bij de start van de raadsperiode 2014 heeft de Drechttraad zijn kaderstellende rol actief ingevuld en in het raadsprogramma MJP (Meer Jaren Perspectief) 2014-2018 de ambities en speerpunten voor de Drechtsteden vastgelegd. Het Drechtstedenbestuur heeft het uitvoeringsprogramma gemaakt en uitgevoerd na de besluitvorming in de Drechttraad.

De samenwerking tussen de gemeenten gaat een nieuwe fase in, volgens de notitie. Een fase waar de gemeenten en de regionale organisaties in vertrouwen met elkaar samenwerken. Een fase ook waarbij zowel nabijheid als zakelijkheid in goede balans zijn. De Drechtsteden is, waar gewenst, in staat de lokale agenda te ondersteunen en de eigen taken in co-ontwikkeling vorm te geven met de eigenaren.

Het niveau van de Drechtsteden is in de samenwerking doorgeslagen naar (informele) legitimiteit boven doeltreffendheid. Er is binnen de Drechtsteden sprake van een hecht politiek-bestuurlijk netwerk, maar tegelijkertijd onvoldoende slagkracht.

Rapport Berenschot

De politieke 'zelfstandigheid' van de Drechttraad biedt de mogelijkheid om daadwerkelijke regionale afwegingen te maken. Regionale afweging, los van een optelsom of het gemiddelde van de lokale belangen. De betrokkenheid van Drechttraadsleden is groter dan die bij andere samenwerkingsregio's. Maar het vertrouwen en comfort in brede zin bij de overige raadsleden is er niet. Het succes van de Drechttraad is ook een bron van 'vervreemding' tussen Drechttraad en de eigenaren (de zes gemeenten). Dit drukt de legitimiteit van de samenwerking als geheel.

De tekst van de gemeenschappelijke regeling is door de jaren heen organisch gegroeid en aangepast. Er is geen sprake van enige integrale toetsing. Daardoor is de tekst op punten onduidelijk en dubbelzinnig. Daarnaast is er nog de discussie over de taken en bevoegdheden. De sterke nadruk op gelijkheid en gelijkwaardigheid binnen de samenwerking maakt dat geen van de gemeenten zich uitgesproken comfortabel

voelt binnen de samenwerking en bij de onderlinge relaties. Tot slot, er is geen of onvoldoende aanspreekcultuur binnen de Drechtsteden. Uit zowel de afstudeerscriptie van André Flach als het rapport van Berenschot komt eenzelfde beeld, met alleen wat nuanceverschillen.

Rapport Deetman

De nieuwe Drechtstraad stelt in 2018 een voorbereidingscommissie in onder leiding van Wim Deetman, volgend op de aanbevelingen uit het rapport van Berenschot. Eind 2018 is het zover en ligt er een rapport van de commissie getiteld 'Toekomst regionale samenwerking Drechtsteden'. De commissie geeft eerst nog maar eens in het rapport mee dat zij geen afbreuk wil doen aan de al ingezette samenwerkingsacties. "Belangrijk is om volle kracht vooruit te gaan met de realisatie van de ruimtelijk-economische agenda. De hier beschreven samenwerkingsafspraken zijn toekomstgericht, juist om die realisatie dichterbij te brengen."

De commissie geeft in het rapport de volgende vijf waarden mee als 'oplossing' voor het elkaar niet aanspreken en het te weinig leveren van resultaat:

- Aanspreken.
- Oog voor verschil.
- Solidariteit als basis.
- Niet praten, maar doen.
- Niet alles door één oplossing.

Het pleidooi in het rapport is om de Drechtstraad te laten blijven bestaan. Maar deze behoudt dan alleen de bevoegdheden op bedrijfsvoeringsterrein en sociaal domein en de coördinatie van externe betrekkingen. De Drechtstraad blijft wel een rol houden in de overall bewaking van de realisatie van de Groeiagenda. Maar de Drechtstraad heeft er niet meer de directe zeggenschap over. De voorgestelde veranderingen in de samenwerking tussen de Drechtsteden stellen hoge eisen aan het eigenaarschap van de gemeenteraden en dus de Drechtstraad, stelt het rapport. De taken van de regiogriffie kunnen naar de regiosecretaris, die de ambtelijke voorbereiding van AB-vergaderingen van de GR op zich neemt. Het kan vooral simpeler. Een aantal commissies kan vervallen, net als het presidium. Dit alles zal zeker impact hebben op Bureau Drechtsteden, aldus het rapport van Deetman.

Op basis van het advies van het rapport Deetman valt het besluit om de Groeiagenda weg te halen bij de Drechtsteden en per 1 januari 2020 onder te brengen bij de gemeente Dordrecht. Het handhaven van de Drechtstraad zonder de regiogriffie haalt het niet. Alleen blijft de Drechtstraad niet en daarmee ook de regiogriffie niet. De Drechtstraad stopt per

1 januari 2022. Tot die tijd dus wel nog met behoud van de regiogriffie. Maar voordat het zover is, is er eerst nog een aantal conferenties met alle colleges van de Drechtstedengemeenten. Vanaf 2019 is intussen het aantal deelnemende gemeenten in de Drechtsteden weer zoals in het begin, namelijk zeven. De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft zich aangesloten.

Principebesluit

Eind 2020 ligt er een te nemen principebesluit bij alle deelnemende zeven gemeenteraden, nadat in oktober alle colleges bijeen zijn geweest in Alblasterdam, onder leiding van Marja van Bijsterveldt. De communicatielijnen naar alle raadsleden gaan alvast rechtstreeks via de eigen collegeleden naar de gemeenteraden. De Drechtraad speelt zelf bij dit raadsvoorstel al geen rol meer. Als bijlage bij het raadsvoorstel krijgen de raadsleden uitleg over de totstandkoming van het voorstel. Raadsleden hebben eerder wel mogen meepraten, in april van dat jaar. Het impressieverslag van de conferentie met Marja van Bijsterveldt is bijgevoegd bij het raadsvoorstel.

Impressieverslag over de toekomst van de regionale samenwerking onder leiding van Marja van Bijsterveldt

Eerst in het kort de voorgeschiedenis in het verslag: Het begint bij de Commissie Deetman, die in het leven geroepen is naar aanleiding van het rapport Berenschot. Het geheel aan samenwerkingsverbanden is onvoldoende in balans. Vooral in het ruimtelijk-economisch domein is de slagkracht en inrichting van de samenwerkingsverbanden onvoldoende. In maart 2019 stemmen de raden in om dit domein uit de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden te halen. Sturing vindt nog plaats aan de hand van een monitor, waarbij de monitoringsgroep onder leiding van de regiovoorzitter valt.

In oktober 2019 komt de Dordtse gemeenteraad met een motie om andere sturingsarrangementen voor de regionale samenwerking te onderzoeken. Toenemende kosten in het sociaal domein, het gevoel onvoldoende als lokale raad te kunnen sturen en de kwaliteit van bedrijfsvoering zijn daarbij enkele overwegingen.

De Drechtstedencolleges hebben in dialoog, via conferenties, met elkaar verkend hoe te bouwen aan een alternatieve manier van Drechtstedelijke regionale samenwerking. De conclusie is dat als het voldoet aan een aantal voorwaarden, ieder construct succesvol kan zijn. En omgekeerd: dat bij het ontbreken hiervan ieder construct kan mislukken.

Cultuurverschillen

De kritische succesfactoren zijn: het rekening houden met de cultuurverschillen, de inhoud en relatie laten prevaleren boven structuur en

de mate waarin een samenwerking adaptief en flexibel is. Onderling voldoende vertrouwen is nodig, net als inzicht in elkaars belangen en een open communicatie.

Het beeld is (te) veel aandacht voor structuur en te weinig voor cultuur en inhoud. De Drechtsteden-gemeenten willen samen optrekken en zaken robuust organiseren. Dit met meer ruimte voor maatwerk, passend bij de lokale opgaven en financiële situatie. Kortom, er is sprake van een bestuurlijk complexe samenwerkingspraktijk. Er is waardering voor de GRD-dienstverlening, maar de gemeenten willen meer ruimte voor lokale regie, eigen lokale beleidskeuzes en maatwerk in ambities en uitvoering.

De huidige Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) transformeert naar de GR Sociaal. Naast de overgebleven GR Sociaal is er de servicegemeente Dordrecht met alle overige GRD-dochters. Een nieuwe samenwerkingsvorm dus die effectief, flexibel en toekomstbestendig is. Een GR die past bij de maatschappelijke opgaven, strategische doelen, (financiële) omstandigheden van de gemeenten en de huidige tijdgeest.

De Regeling zorgt dat Dordrecht als 100.000+ stad, politiek-bestuurlijk haar rol en ambities kan waarmaken. En de Regeling borgt de zelfstandigheid van kleinere gemeenten en biedt openheid aan anderen (GR-en, niet DS-gemeenten) om op onderdelen mee samen te werken. Met Dordrecht als servicegemeente ontstaat een duidelijke opdrachtgever-/opdrachtnemer-relatie.

De finale derde conferentie.

Dagvoorzitter Marja van Bijsterveldt opent deze derde conferentie over de toekomst van de regionale samenwerking, als vervolg op de vorige twee energieke en constructieve bijeenkomsten in februari en juli 2020. “Na het trechteren tijdens de tweede conferentie is het nu tijd voor richtinggevende keuzes op hoofdlijnen, een besluit.”

“Ieder kwartaal een regionale ontmoeting voor politiek, colleges, maar ook kennisinstellingen, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven, ieder kwartaal een inspirerende bijeenkomst. Dit is de manier waarop een moderne regio verder komt”, aldus de voorzitter van het Drechtstedenbestuur, Wouter Kolff.

Er liggen verschillende samenwerkingsvormen voor. In algemene zin zou een goede samenwerking in beginsel in alle varianten kunnen. Het verschil zit in zaken als eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Bij een

Gemeenschappelijke Regeling zijn de gemeenten gezamenlijk eigenaar en bij een servicegemeente opdrachtgever. Verder staan vragen centraal als: Willen we het pakket bij elkaar houden of is ook differentiatie tussen sociaal en bedrijfsvoering mogelijk? Streven we naar onderlinge solidariteit of werken we met een inkoopmodel?

Marja van Bijleveldt sluit de conferentie af met: “Er is veel waardevols gezegd en ter sprake gekomen, inclusief enkele hete aardappels. Hete aardappels, zoals de stemverhouding maar ook de goede balans tussen maatwerk en robuustheid. Rode draad is dat we dingen samen willen doen. Vertrouwen en respect met oog voor de inhoud, is daarbij belangrijk. Voor het sociaal domein lijkt er consensus te zijn voor aansturing via een klassieke GR (nb. openbaar lichaam zonder raadsleden). De regionale thematische inspiratiebijeenvakkomsten voor raadsleden met maatschappelijke partners, kennisinstellingen en het bedrijfsleven spreken erg aan. Voor de bedrijfsvoering geldt: als het maar goed geregeld is. Dordrecht benoemt de noodzaak tot meer eenduidige aansturing en innovatie en verwacht in de rol als servicegemeente de dienstverlening naar een hoger niveau te kunnen tillen. Vandaag gaan we het eens worden over een bestuurlijke koers, daarna komt de detaillering en de uitwerking, niet andersom. De principekeuzes kunnen nu zo snel mogelijk naar de raden, waarna verdere uitwerking en detaillering zijn beslag kunnen krijgen.”

Het jaar van de afbouw, 2021

Het jaar 2021 is nodig voor de implementatie en om alles netjes te regelen, rekening houdend met de huidige organisatie en de medewerkers. 1 januari 2022 is dan een en ander doorgevoerd en kan alles functioneren, is het beeld. De Drechtraad bestaat vanaf 1 januari 2022 niet meer en daarmee verdwijnt ook de regiogriffie. De gemeente Dordrecht neemt alle dochters van de Drechtsteden over die niet meer onder de GR Sociaal Drechtsteden vallen.

Begin 2021 en eind 2020 nemen de zeven gemeenteraden het principebesluit waarna er verder gewerkt is aan de transitie en de aangepaste GR. In het najaar staat de aangepaste GR ter besluitneming bij de gemeenteraden op de agenda ter besluitneming.

Corona is lopende het jaar een spelbreker om fysiek bijeen te komen. De eerder toegezegde kwartaalbijeenvakkomsten vanaf begin 2021 gaan daardoor niet door. De eerste en enige kwartaalbijeenvakkomst vindt plaats op 2 november 2021, wel fysiek in het Energiehuis.

De samenstelling van de Drechtstraad verandert op de valreep. Telde de Drechtstraad begin 2021 nog 57 leden, eind september splitst een gemeenteraadsfractie van de gemeente Dordrecht zich af en de gemeenteraad van Dordrecht benoemt dan alsnog twee leden als lid van de Drechtstraad. Van de twee nieuwe leden was één daarvoor al lid namens de fractie van het andere lid. Daarmee komt het totaal op 58.

Op 7 december 2021 is het afscheid van de Drechtstraad. De laatste vergadering vindt plaats in Alblasserdam in Landvast, waar er ruimte is om toch enigszins onderling afstand te kunnen houden. Zoals het de gewoonte was bij een Drechtstedendinsdag voor de coronatijd is er het buffet, waar iedereen met elkaar informeel van gedachten kan wisselen.

Jaap Paans, burgemeester van Alblisserdam

“Ga nooit met z’n allen voor alles”

In het prille begin, toen de naam Drechttraad nog moest worden verzonnen, groeide in Dordrecht de behoefte aan meer regionale samenwerking. Na een vraag van de toenmalige burgemeester van Dordrecht Ronald Bandell, stond Jaap Paans aan de bakermat van de Drechttraad. Als geestelijk vader, zo u wilt. Over het begin tot aan het naderende slotakkoord vertelt Jaap Paans, al zes jaar burgemeester van Alblisserdam, het verhaal. Een geschiedenislesje Drechttraad in pakweg 900 woorden.



“Hoe kunnen we investeren in het elkaar leren kennen?”

“Burgemeester en goede vriend Bandell stelde mij de vraag in 2003: ga eens onderzoeken hoe de politieke fracties en de raads- en collegeleden van alle zeven Drechtsteden met elkaar kunnen gaan samenwerken. En ook hoe we kunnen investeren in het elkaar leren kennen. Als griffier (van 2002 tot 2009) van de gemeente Dordrecht kreeg ik carte blanche van Bandell. Op 2 april 2004, ik weet het nog precies, organiseerden we een bijeenkomst voor alle collegeleden en fractievoorzitters van alle politieke partijen in het Mercure Hotel in Papendrecht. Met als formele doel het identificeren van lokale projecten die een regionale betekenis zouden kunnen hebben. Dat leverde een waslijst aan projecten op waarvoor we extra provinciaal geld kregen: maar liefst 25 miljoen euro. Vanaf dat moment waren we in staat om projecten te realiseren waar dat eerder met lokaal geld niet lukte. De raden en colleges toonden zich enthousiast over deze regionale ontwikkeling, maar er was nog geen sprake van een structuur. Bandell zette door en spoorde alle Raadsgriffiers aan ons in te zetten voor regionale samenwerking tussen de raden.”

Start van de Drechttraad

“Voor een netwerkmeeting, tijdens Dordt in Stoom, huurden we een schip waarmee we alle raadsleden van alle Drechtsteden gingen ophalen. Daar ontstond een dynamiek met de tevens aanwezige wethouders waardoor de raden zich serieus genomen voelden en ook op gelijke voet met het college. In de evaluatie van die netwerkmeeting vroeg Bandell ons hoe we in het vervolg structuur konden geven aan de samenwerking tussen de verschillende raden. En daarbij moest de ‘nederigheid’ van de grootste stad Dordrecht naar de andere, kleinere steden, in de zin van gelijkwaardigheid, voelbaar zijn. Vervolgens kwam de gedachte op om een regionaal parlement op te richten, waarin zoveel leden zitting nemen als dat er politieke fracties zijn in alle gemeenten bij el-

kaar. We kwamen in die tijd uit op 45 zetels. Het moest niet per se een politiek orgaan worden; we moesten niet met elkaar ‘gemeenteraadje’ gaan spelen, vol met politieke dynamieken en tegenstellingen. We zitten in de tijd nu in de aanloop naar december 2004. Volgens afspraak startte een jaar van experimenteren, zonder regels, zonder houvast, maar met 10 vuistregels. Meer niet. En dus was er in december 2005 de start van een informeel instituut, de Drechttraad.”

Groeistuipe en meer ongemak

“De bewoners van de zeven Drechtsteden kregen de gelegenheid input te leveren voor de Ruimtelijke structuur van de regio: wat vindt u belangrijk? Die punten werden verzameld en een aantal genoemde zaken kwam in het regionaal plan terecht. In minder dan de helft van de tijd die andere regio’s nodig hadden.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2006 telde de Drechttraad 47 zetels, een behapbaar en werkbaar aantal. In het begin liep het goed. Totdat er langzaamaan grotere opgaven op de agenda slopen. Er kwam een controlerings- en verantwoordingskant bij en in 2008 ontstond de behoefte om de Drechttraad politieker te maken. Met bijvoorbeeld meer Drechtstedenbestuurders in plaats van burgemeesters. De Drechttraad kreeg groeistuipe, een groter verantwoordelijkheidsbesef, meer ongemak en stelde zichzelf de vraag: kunnen we nog wel verkopen dat we regionaal zo veel geld uitgeven? Het begin van de tegenkracht. Er klonk langzaam meer aversie, met groeiend gedoe. Het oorspronkelijke doel verdween steeds verder naar de achtergrond. Het ging meer en meer over bijzaken. We begonnen in 2006 met louter gelijkgestemden, later verdwenen er mensen, er kwamen andere mensen bij (door verkiezingen en politieke dynamiek) en de resultaten bleven vaker uit. En zo startte het proces waar de Drechttraad uiteindelijk over is gestruikeld. Het evolueerde zich tot het punt waar we nu met z’n allen staan. De decentralisaties in het Sociaal Domein verlegde het primaat van de raad naar de Drechttraad. Waar we van meet af aan voor hadden gewaarschuwd, gebeurde: de Drechttraad werd politieker en het begon te schuren.”



“De Drechttraad had in 2006 47 zetels, een behapbaar en werkbaar aantal.”

Drechtsteden-samenwerking 2.0

“De grote winst is dat we nooit meer teruggaan naar de situatie vóór 2004. Want de gemeenteraden van de zeven gemeenten kennen elkaar



“Ik zag direct de valkuilen waar we aanvankelijk voor waarschuwden.”

tegenwoordig, zoeken elkaar op, zijn politiek vaak regionaal georganiseerd. Bij mijn terugkeer van buiten de regio zag ik direct de valkuilen waarvoor we aanvankelijk waarschuwden. Erg? Nee. De huidige tijd vraagt andere samenwerking. Dat is niemand te verwijten, dat gaat nu eenmaal zo. Ik probeer het goede van wat we destijds hebben opgebouwd nog wel te bewaken of zo veel mogelijk te hervinden. Tot op de dag van vandaag en zolang het nog kan. Want ik geloof in regionale samenwerking. En ook zodra de Drechtraad per 1 januari 2022 formeel niet meer bestaat, gaan raadsleden door elkaar te ontmoeten. Er komen kwartaalbijeenkomsten rond belangrijke thema's, met mensen die in de Drechtraad zaten maar ook met ondernemers, het onderwijs en maatschappelijk actieve partners. De Drechtraad stopt, maar het werk gaat door. Op weg naar een Drechtsteden-samenwerking 2.0. Met niet meer dan vijf onderwerpen per jaar die we regionaal aanpakken. Met voldoende ruimte voor lokale politiek. Mijn slotadvies luidt: focus en ga nooit met z'n allen voor alles!”



Foto links onder: Drechttraad 2018.

Foto rechts onder: Op werkbezoek Baggermuseum.

Foto's links boven en rechts boven: Vergaderen in het Stadhuis.



Nawoord

Onder de Drechttraadsleden en hun plaatsvervangers is er in 2021 een mini-enquête gehouden. Daaruit een uitspraak van Albert Brasser, raadslid voor SGP in Alblasterdam, die verwoordt wat bij menigeen leeft: “De Drechttraad is een mooie constructie om als raadsleden aangehaakt te blijven bij de regio.

Het is voor raadsleden dé plaats van ontmoeting binnen de regio. Het zou mooi zijn als we dit aspect blijven behouden. De laatste jaren leek de energie op te zijn, maar de jaren daarvoor heeft men de Drechtsteden meerdere malen op de kaart gezet en gaf het bezoeken van een Drechtstedendinsdag energie. Het is mijn eerste termijn, maar er zijn best veel boegbeelden geweest die de regio echt verder hebben gebracht.

Ik denk hierbij aan voorzitters, leden van het bestuur en aan raadsleden. Meerderen hebben het verschil gemaakt door zich positief kritisch op te stellen, te motiveren of met frisse ideeën te komen. Het concept paste niet meer bij de eisen die de verschillende gemeenten /raadsleden eraan stellen. We weten nog niet of het nieuwe concept wel werkt. Het is echt de vraag of het cultuurprobleem nu is opgelost.”

Of zoals Wenny van der Hee, raadslid voor het CDA in Hendrik-Ido-Ambacht, aan het eind van haar bijdrage schreef:

“Andere tijden kennen andere uitdagingen en hebben nieuwe mensen aan het roer. Dat vraagt om een continu meebewegen van bestuurlijke constructies zonder de basis uit het oog te verliezen. Uiteindelijk zijn het de inwoners die er de vruchten van moeten kunnen plukken.”

Bijlage Weetjes.

Voorzitters Drechttraad

De burgemeesters van Dordrecht spelen allen een belangrijke rol bij de Drechttraad. Dordrecht is de grootste gemeente en ook al is het geen must, in de praktijk blijkt het voor de hand te liggen om de burgemeester van Dordrecht als voorzitter te benoemen.

Burgemeester Ronald Bandell: vanaf het begin tot 2010, overleden op 16 november 2015.

Burgemeester Arno Brok: van 2010 tot 2017, daarna Commissaris van de Koning in Friesland.

Burgemeester Peter van der Velden: 2017, tijdelijk.

Burgemeester Wouter Kolff: van 2017 tot heden.

Samenstelling Drechtsteden

	inwonersaantal anno 2021
Alblasserdam.....	20.100
Dordrecht.....	119.100
Hardinxveld-Giessendam vanaf 2019.....	18.000
Hendrik-Ido-Ambacht.....	31.200
Papendrecht.....	32.100
Sliedrecht.....	25.600
Zwijndrecht.....	44.800
's-Gravendeel tot 2007, daarna fusie met gemeente Binnenmaas	

Verantwoording documenten

Teksten uit onderstaande rapporten zijn soms letterlijk overgenomen, maar grotendeels aangepast voor de leesbaarheid van het boek.

Rapport Dijkstal (2004)

Rapporten Scholten I (2004) en II (2010)

Rekenkamerrapport, rekenkamercommissies 3 gemeenten samen met rekenkamer Dordrecht (2009)

Afstudeerscriptie Harmen van Dorsser (2008) en André Flach (2018)

Van draden spinnen en manden maken tot netwerken (Drechtsteden, 2018)

Lossen documenten uit het digitale archief van de regiogriffie

Rapport Deetman (2018)

Vergaderdata Drechttraad van 2004 t/m 2021

2004	1 december
2005	19 januari; 5 oktober
2006	11 januari; 5 april; 24 mei; 28 juni; 27 september; 6 december
2007	21 maart; 27 juni; 3 oktober; 12 december
2008	19 maart; 18 juni; 17 september; 17 december
2009	18 maart; 17 juni; 16 september; 14 oktober; 16 december
2010	17 februari; 31 maart; 19 mei; 16 juni; 7 september; 5 oktober; 2 november; 7 december
2011	1 februari; 8 maart; 5 april; 10 mei; 21 juni; 6 september; 4 oktober; 1 november; 6 december
2012	10 januari; 6 maart; 3 april; 8 mei; 12 juni; 3 juli; 4 september; 2 oktober; 6 november; 4 december
2013	15 januari; 5 februari; 5 maart; 2 april; 14 mei; 11 juni; 2 juli; 3 september; 1 oktober; 5 november; 3 december
2014	14 januari; 11 februari; 15 april; 6 mei; 3 juni; 1 juli; 2 september; 7 oktober; 4 november
2015	13 januari; 3 februari; 3 maart; 7 april; 9 juni; 7 juli;
2016	12 januari; 2 februari; 1 maart; 5 april; 5 juli; 6 september; 4 oktober; 1 november; 6 december.
2017	17 januari; 7 februari; 7 maart; 4 april; 6 juni; 4 juli; 5 september; 3 oktober; 12 december.
2018	16 januari; 6 februari; 6 maart; 17 april; 5 juni; 3 juli; 4 september; 6 november; 4 december.
2019	5 februari; 5 maart; 12 juni; 2 juli; 3 september; 1 oktober; 3 december
2020	14 januari; 3 maart; 2 juni; 7 juli; 1 december
2021	12 januari; 2 maart; 6 april; 6 juli; 5 oktober; 7 december



Drechtsteden