

Twynstra Gudde

Evaluatie Slim Samenwerken bij de Kop Van elkaar leren kennen, naar van elkaar leren

Regionale Raadscommissie Noordkop



Rapport

4 januari 2018

Roel Lauwerier
Hanna Blomaard

Inhoudsopgave

Deel I - Hoofdrapport

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 De aanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Perspectief voor de toekomst	4
2.1 Waarom samenwerken	4
2.2 Hoe samenwerken	6
2.3 Wat levert de samenwerking op	10
3. Conclusies en aanbevelingen	13

Deel II – Nota van bevindingen

1. Beschrijving en achtergrond bij opzet	17
1.1 Totstandkoming	17
1.2 Opzet en structuur	19
2. Analyse van de samenwerking	22
2.1 Totstandkoming en bedoeling	22
2.2 Opzet en structuur	24
2.3 Adviestrajecten nader beschouwd	26

1. Inleiding

Dit rapport betreft de evaluatie Slim Samenwerken bij de Kop. De opdrachtgever van dit rapport is de Regionale Raadscommissie Noordkop, die bij haar start in maart 2016 heeft afgesproken de samenwerking na een jaar te laten evalueren. In deze inleiding worden de aanleiding, de doelstelling, de onderzoeksvragen en de aanpak van de evaluatie beschreven. De inleiding wordt afgesloten met een leeswijzer bij het rapport.

1.1 Aanleiding

In 2013 zijn de raadsleden van de vier gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel (samen De Kop van Noord-Holland) voor het eerst met elkaar in gesprek gegaan over het thema Slim Samenwerken, met als focus: de positie van gemeenteraden in samenwerkingen. De gemeenteraden willen beter en eerder betrokken worden bij elke vorm van samenwerking; niet alleen beleidsinhoudelijk maar ook waar het de vormgeving van de samenwerking betreft. In vervolgbijeenkomsten is door de raadsleden van de vier gemeenten gesproken over het thema 'samenwerking', en met name over de rol van gemeenteraden daarin. De belangrijkste conclusie van deze bijeenkomsten was: er moeten bij het aangaan van samenwerkingen tijdig keuzes worden voorgelegd aan de raden, zowel waar het de (juridische) vormgeving van de samenwerking zelf betreft als de beleidsinhoudelijke kant en de rol van de raad in alle fasen, ook nadat de samenwerking operationeel is.

In oktober 2013 hebben de gemeenteraden van de vier gemeenten een initiatiefvoorstel Slim Samenwerken bij de Kop aangenomen. Vervolgens heeft de werkgroep Slim Samenwerken (nu opererend als Agendacommissie) als aanjager nagedacht over de wijze van inrichting (onder andere de wijze van vergaderen, bemensing, thema's, status van orgaan, stemverdelingen, moties en amendementen). Dit heeft geresulteerd in een verordening: Verordening Noordkopraad i.o. 2015. De verordening is in de zomer van 2015 vastgesteld waarmee de Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN) in maart 2016 van start is gegaan. Met het vaststellen van deze verordening is besloten tot een evaluatie na één jaar.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen die door de evaluatie van Slim Samenwerken bij de Kop beantwoord moeten worden, zijn als volgt geformuleerd.

1. Zijn de doelstellingen, zoals beschreven in het initiatiefvoorstel Slim Samenwerken bij de Kop (meer grip op samenwerking en de raden in stelling brengen), behaald?
2. Wat moet er gebeuren, stapsgewijs, om dichterbij de doelstellingen te komen en de groeipotentie (indien die er is) optimaal te benutten?

Deelvragen die bij deze hoofdvragen beantwoord moeten worden c.q. zaken waar in de evaluatie ook op moet worden ingegaan, zijn de volgende:

- a. hoe worden de opzet, de werkwijze en het functioneren van de regionale samenwerking in de Kop van Noord-Holland beoordeeld?
- b. hoe worden de opzet van de RRN, de Agendacommissie (inclusief de bijbehorende verordening en stemverhouding RRN, zie hiervoor 'wijze van berekening') beoordeeld en zijn er alternatieven om de regionale samenwerking tussen (de raden van) de vier gemeenten in de Noordkop vorm te geven?
- c. hoe kunnen de kosten van de RRN (en de ondersteuning daarvan) verdeeld worden?
- d. afgesproken is dat, in elk geval tot en met het moment waarop de evaluatie gereed is, de ondersteuning van zowel de Agendacommissie als de RRN wordt geregeld door de griffiers. Op welke wijze zou deze ondersteuning in de toekomst georganiseerd kunnen worden?
- e. zijn er meer onderwerpen mogelijk om regionaal te behandelen dan de afgebakende onderwerpen die nu binnen het bereik van de RRN zijn gebracht? (de vier gemeenschappelijke regelingen en het project De Kop Werkt!)
- f. hoe wordt de keuze voor een vaste vergaderlocatie, maar een wisselend voorzitterschap, beoordeeld? (de vier burgemeesters fungeren afwisselend als voorzitter; ook de griffiers rouleren).
- g. op het niveau van de RRN zijn afspraken gemaakt over moties en amendementen. Hoe worden deze afspraken beoordeeld?
- h. hoe wordt de voorbereiding van de RRN-voorstellen door de colleges beoordeeld?

Naast het beantwoorden van deze vragen omvat deze evaluatie een advies over 'hoe verder' op basis van de actuele situatie en de oorspronkelijke doelstellingen.

1.3 De aanpak

Voor de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen hebben wij ons een beeld gevormd van de opzet, de werking en de toekomst van de RRN. De bestudering hiervan heeft plaatsgevonden door middel van documentonderzoek, interviews en werksessies.

Voor het onderzoek hebben wij de verordening, de regelingen en overige documentatie aangaande de samenwerking en de totstandkoming van de RRN bestudeerd. Daarnaast hebben we concrete advies-trajecten onderzocht, bijvoorbeeld begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen en jaarprogramma's van De Kop Werkt! waar de RRN over heeft geadviseerd. Door deze trajecten te bestuderen hebben wij een eerste feitelijk beeld verkregen van de samenwerking en de besluitvorming in het eerste jaar RRN.

Dit feitelijke beeld is middels interviews verder ingekleurd en aangevuld met ervaringen en beelden van verschillende betrokken actoren: de vier burgemeesters, de vier gemeentesecretarissen, de Agendacommissie en de provincie. Daarnaast zijn er vier werksessies georganiseerd met de vier afzonderlijke gemeenteraden. Tijdens deze gesprekken hebben wij beelden opgehaald en gereflecteerd op de wijze van de totstandkoming, de opzet en de werking. Ook hebben wij gesproken over hoe de samenwerking tussen de vier gemeenten er in de toekomst uit zou moeten zien.

1.4 Leeswijzer

Hoofdrapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven wij het perspectief op de toekomst. Op basis van alle input die wij ontvangen hebben en onze analyse maken wij hier de balans op en schetsen wij hoe de RRN in de toekomst vervolg kan krijgen. Dit perspectief op de toekomst is ons advies in de context van de bevindingen, en geeft op beschrijvende wijze weer waarom en met welke argumentatie wij dit advies geven. Hierbij maken wij gebruik van de drieslag die het waarom, het hoe en het wat (de resultaten) van de samenwerking langsloopt. In hoofdstuk 3 worden de conclusies en concrete aanbevelingen uit dit perspectief getilden beantwoorden wij de subvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek. Dit hoofdrapport is op zichzelf leesbaar.

Nota van bevindingen

In deel 2 – de nota van bevindingen – is terug te lezen hoe wij tot deze beantwoording van de vragen en de conclusies zijn gekomen. Hoofdstuk 1 bevat een feitelijke beschrijving van de opzet van de RRN en hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen die wij in dit onderzoek hebben opgedaan, waaronder de huidige resultaten van de samenwerking.

2. Perspectief voor de toekomst

In dit hoofdstuk komen wij op basis van de analyse over de huidige samenwerking tot een perspectief op de toekomst: een advies. Op beschrijvende wijze en met de context van wat wij in dit onderzoek hebben opgehaald, geven wij ons advies hoe de RRN vervolg kan krijgen. Hierbij maken wij gebruik van de drieslag waarin het waarom, het hoe en het wat (de resultaten) van de samenwerking worden langsgelopen.

2.1 Waarom samenwerken

Naast een verbreding en verdieping van het takenpakket van gemeenten, is de regionalisering van het lokale bestuur een actuele trend in gemeenteland. De ene keer is dat ingegeven door (verandering van) wetgeving, zoals in het geval van de omgevingsdienst en de jeugdzorg. De andere keer is de samenwerking ingegeven door lokale en regionale overwegingen, zoals bij strategische samenwerking ter versterking van de sociaaleconomische profilering van de regio. Een steeds groter deel van het lokale bestuur pakt dergelijke opgaven in groter schaalverband op met naburige gemeenten. Zo gaat er steeds meer bestuurlijke, maar ook financiële (steeds groter deel van de gemeentelijke begroting), aandacht naar 'de regio'. Met name gemeenteraden worstelen met hun rol daarbij en de grip die zij kunnen hebben bij het aansturen van deze regionale samenwerkingsverbanden. De roep om een passende democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden neemt toe. Anders gezegd: hoe zorg je ervoor dat de gekozen raden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar kunnen maken als er intergemeentelijk wordt samengewerkt?

Slim Samenwerken bij de Kop is een logische zoektocht naar die grip, ingegeven door de wil van raadsleden in de regio Kop van Noord-Holland om een antwoord op bovenstaande vraag te vinden. Het is te prijzen dat raadsleden in deze regio, met haar eigen historie van herindelingen en eerdere samenwerking, elkaar (opnieuw) benaderen om ten behoeve van de opgaven op zoek te gaan naar een eigen, passende vorm van samenwerking. Dit heeft geleid tot een unieke vorm van samenwerking tussen de raden. Voordat we kijken naar de vorm, is het van belang stil te staan bij de ambitie. Naar onze mening is het delen en stevig verankeren van de ambitie een voorwaarde voor een goede samenwerking.

Raadsleden hebben hun verlangens en wensen ten aanzien van samenwerking in de regio met elkaar in het voortraject gedeeld. Ook in de evaluatie komen deze duidelijk naar voren. Nog steeds wordt gedeeld dat men wil samenwerken om de regio economisch krachtiger te maken en om de grip op de gemeenschappelijke regelingen te laten toenemen. Ondanks dat er kritisch wordt gekeken naar de vorm waarin wordt samengewerkt en de resultaten tot op heden, worden de ambitie en de doelstelling van de samenwerking nog steeds onderschreven.

Tegelijkertijd is een vrees voelbaar, ook soms expliciet geuit, dat bij verdergaande toenadering en samenwerking de besluitvorming nog verder van de heringedeelde kernen komt te liggen of dat er opnieuw een herindeling om de hoek komt kijken. Deze angst maakt dat de ambitie en de doelstelling van de samenwerking in twijfel worden getrokken of met argwaan worden benaderd.

Twynstra Gudde

Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), in haar advies over wisselwerking¹, is samenwerking juist een logisch vervolg voor gemeenten die niet (verder) willen herindelen: er is na de decentralisaties geen weg terug en wie herindeling afwijst, kiest voor samenwerking en moet de culturele consequenties daarvan aanvaarden. De regiogemeenten in de Kop zijn van elkaar afhankelijk en dat wordt ook zo gezien en ervaren.

Als de weg van intergemeentelijke samenwerking wordt gekozen, is die niet vrijblijvend. Dan moet er ook de wil zijn om tijd, energie en geld te investeren in de kwaliteit van het (samenwerkings)proces. Dit is op dit moment nog niet bij alle gemeenten het geval, wat maakt dat er verschillende smaken en snelheden bestaan in het willen realiseren van de doelstelling. Wij proeven in de gesprekken met betrokkenen dat enthousiaste voorstanders oog hebben voor deze verschillende smaken en daarmee ook voorzichtig zijn in het uitventen van hun eigen enthousiasme. Tegelijkertijd zien de meer sceptische betrokkenen dat de samenwerking tussen de vier gemeenten noodzakelijk is en invulling moet krijgen. Men heeft begrip voor elkaars situatie en de historie in de regio.

Wij zijn van mening dat het belangrijk is, zeker gegeven de historie, deze verschillen in belangen en verwachtingen in ogenschouw te blijven houden en tijd te investeren in het blijven uitspreken en delen van belangen en verwachtingen. Wat wil een individuele raad (of gemeente) uit deze samenwerking halen de komende tijd? Zeker in een programma als De Kop Werkt! is het belangrijk elkaars agenda te kennen, om ook te weten waar toenadering te zoeken of elkaar iets te gunnen. Of juist steviger positie in te kunnen nemen wanneer iets echt belangrijk voor je is.

Wij adviseren om daarbij de inhoud voorop te zetten en met elkaar een platform te creëren waar het gesprek over de regio plaatsvindt. Samen zoeken naar kansen die ook voordelen voor de individuele gemeenten met zich meebrengen, maakt dat de inhoud gaat inspireren. Samen zoeken naar oplossingen voor problemen, maakt dat de inhoud niet van een gemeente alleen is en dat men gebruik mag maken van elkaars kennis en steun. Stem samen af hoe de regio te versterken en stuur daarmee als gemeenteraden actief op de beleidskeuzes die regionaal benodigd zijn.

Sprekend over de inhoud, gaat het over de doelen die met de samenwerking worden nagestreefd. Uit de gesprekken blijkt dat de volgende doelen gedeeld worden door de raden, en overigens ook door de colleges en organisaties:

- grip hebben op en sturing geven aan regionale samenwerking
- versterken van de strategische positie van de regio richting provincie en Rijk.

Deze doelen, en met name het tweede doel, worden niet altijd geëxpliciteerd, maar komen wel in alle gesprekken terug.

Kortom, een gezamenlijk gedeelde en gevoelde ambitie is er. Deze wordt in de uitvoering echter geremd door verschillen in verwachtingen wat leidt tot discussies over het verder overhevelen van bevoegdheden en tot voorzichtigheid en scepsis in de samenwerking. De RRN is naar onze mening echter een uitstekend vehikel om elkaar verder te vinden op de inhoud die inspirerend, aansprekend en urgent is. Dit zorgt ervoor dat de RRN meer gaat leven bij de raden, de colleges en organisaties en het vergroot de betrokkenheid en het belang bij de samenwerking. Daartoe is het nodig dat de twee doelen van de samenwerking worden bevestigd en geëxpliciteerd.

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, Wisselwerking - naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, december 2015

2.2 Hoe samenwerken

Wij zien mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren en ervoor te zorgen dat het gesprek gaat over de inhoud. Over wat door alle vier de raden als belangrijk wordt gezien: het versterken van de grip van de raden op samenwerkingsverbanden en het versterken van de strategische positie van de regio richting provincie en Rijk.

Een Noordkopraad is niet haalbaar

Bij het 'hoe' van samenwerken, gaat in de huidige praktijk veel aandacht naar de structuur. Bij de besluitvorming over de structuur van de RRN is discussie ontstaan, vooral over de toekomstige ontwikkeling van de RRN. Hierdoor gaat op dit moment nog steeds veel aandacht uit naar die structuur. De een wil het liefst nog steeds een Noordkopraad. De ander vindt de huidige adviesraad al ver genoeg gaan. Deze discussie sluimert nog steeds. Als bijvoorbeeld raadsleden wordt gevraagd wat ze vinden van de huidige samenwerking, wordt vaak als antwoord gegeven wat deze niet of juist wel in de toekomst zou moeten worden. Dit beïnvloedt de samenwerking en de waardering daarvan op een negatieve manier.

De reikwijdte van intergemeentelijke samenwerking wordt bepaald door de schakel die het minst ver wil gaan. Gelet op de huidige stellingnames zien wij het niet op korte termijn, in ieder geval niet gedurende de komende bestuursperiode, gebeuren dat de RRN zich doorontwikkelt tot een Noordkopraad. Daarvoor is er te weinig draagvlak, met name in Texel en in Hollands Kroon. Het is raadzaam dit te expliciteren.

Door dit te expliciteren, ontstaat er ruimte om meer op inhoud met het elkaar het gesprek aan te gaan en de samenwerking op te zoeken. Voor degenen die voorheen sceptisch stonden ten opzichte van de samenwerking doordat ze vrees hadden voor een doorontwikkeling naar een Noordkopraad, neemt dat een drempel weg om de inhoud op te zoeken.

Huidige structuur biedt mogelijkheden, cultuur moet groeien

De huidige vorm van de RRN als adviserende commissie is naar onze mening ondersteunend aan de doelen van de samenwerking. Met de RRN kan de grip op samenwerkingsverbanden worden vergroot en de strategische positie van de regio worden versterkt. De huidige vorm is ook toereikend als er wordt gekozen voor het uitbreiden van het aantal onderwerpen dat in RRN-verband met elkaar wordt besproken, waarover later meer. De huidige vorm van de RRN is toereikend omdat de autonomie van de raden niet in het geding komt, maar er wel een platform is gecreëerd waarop de raden elkaar kunnen treffen en tot afstemming kunnen komen.

Echter, de RRN kan beter worden benut. Structuur is daarbij geen belemmering. Het gaat veeleer om het met elkaar ontwikkelen van het juiste gedrag en het tonen van de constructieve houding (tezamen: cultuur) die nodig zijn om het platform dat de RRN biedt optimaal te benutten. Hiermee onderstrepen wij de oproep van de ROB om in samenwerking de focus te leggen op cultuur en niet op structuur.

Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Daarom formuleren we een paar aanpassingen in de manier van werken die ertoe bijdragen dat de noodzakelijke cultuurverandering wordt gestimuleerd en het gesprek meer op de inhoud gaat plaatsvinden.

Stap eerder in de processen van de gemeenschappelijke regelingen

Op dit moment wordt door de RRN vooral gesproken over belangrijke beslisdocumenten van de gemeenschappelijke regelingen in het kader van de P&C-cyclus, bijvoorbeeld de begroting en de jaarrekening. Net als bij de gemeenten zelf, is er op het moment dat deze documenten voorliggen weinig ruimte meer om te beïnvloeden of om andere keuzes te maken.

Beter is het te spreken over de gemeenschappelijke regelingen wanneer er nog iets te kiezen valt. Dus voordat (meerjarige) keuzes worden gemaakt en verwerkt in de begroting. Hiermee onderstrepen we de lijn die in het kader van het traject 'Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden' wordt uitgestippeld². Door de kadernota's van de gemeenschappelijke regelingen vroegtijdig te bespreken, krijgen de gezamenlijke raden meer beïnvloedingsmogelijkheden.

Doordat er in de Kop wordt samengewerkt, is het zelfs denkbaar dat in RRN-verband het gesprek met de gemeenschappelijke regelingen wordt aangegaan voordat de kadernota's daadwerkelijk op papier staan. Een nota wijzigen is moeilijker dan input geven voor een nota. De raden in de Kop kunnen op dat moment de gemeenschappelijke regelingen meegeven wat zij verwachten en welke doelen zij belangrijk vinden. De gebundelde krachten in RRN-verband versterken deze boodschap en maken het voor de gemeenschappelijke regelingen logischer om rekening mee te houden. Het eerder bespreken van wat de raden willen en verwachten van de samenwerkingsverbanden, maakt het ook mogelijk dat er van elkaar wordt geleerd. Vier weten meer dan een en iedereen kan eigen ervaringen en ideeën inbrengen en delen.

Bespreek meer onderwerpen in RRN-verband

De gekozen onderwerpen voor de RRN waren logisch, zeker voor het begin van de samenwerking. De gemeenschappelijke regelingen en De Kop Werkt! lenen zich bij uitstek voor het gesprek tussen en gemeenschappelijke oordeelsvorming door de raden.

Uit de diverse gesprekken blijkt dat er behoefte bestaat om meer onderwerpen gezamenlijk te bespreken. Deze behoefte leeft ook bij de colleges en de organisaties. Het gaat om onderwerpen:

- waarop door de gemeenten zelf al wordt samengewerkt maar waarbij de raden nog niet gezamenlijk worden betrokken (als voorbeeld wordt in gesprekken het rioleringsplan genoemd)
- waarbij de regio moet samenwerken om steun te krijgen voor projecten of maatregelen door de provincie of het Rijk (als voorbeelden worden in gesprekken het provinciaal openbaar vervoersbeleid, de investeringsprogramma's voor infrastructurele maatregelen (onder andere MIRT) en de woningbouw- en bedrijventerreinenplanning genoemd).

Het gaat om onderwerpen die samenhangen met de tweeledige doelstelling van de samenwerking tussen de raden (grip & sturing en strategische positie regio). Zeker doordat dan ook onderwerpen worden besproken waarmee voor de regio in haar geheel concrete voordelen kunnen worden gerealiseerd, wordt de actieve betrokkenheid vanuit de raden bij de RRN versterkt en kan ook beter richting inwoners worden aangegeven wat de meerwaarde is van de samenwerking. Wanneer er nu wordt gevraagd naar concrete voordelen van de huidige samenwerking, wordt bijna altijd genoemd het feit dat er daardoor provinciale middelen zijn geworven voor concrete projecten in de regio.

Naast adviseren ook bespreken en discussiëren

De focus van de RRN ligt op de jaarlijkse momenten waarbij belangrijke beslisdocumenten vanuit samenwerkingsverbanden ter advisering worden voorgelegd. Daaromheen vinden ook bijeenkomsten plaats waarbij de RRN informatie krijgt van de gemeenschappelijke regelingen.

Zeker wanneer andere onderwerpen geagendeerd gaan worden of eerder in het proces over samenwerkingsverbanden gesproken gaat worden, voorzien wij dat een andere manier van bespreking nodig is. Het vergaderen, gericht op het vaststellen van adviezen voor de afzonderlijke raden, zal niet meer voldoen. Daarom bevelen we aan dat er, naast het formeel vaststellen van adviezen, meer ruimte wordt geboden aan gesprek en discussie. Dit vergt een andere setting en manier van bijeenkomen:

² De 4 gemeenteraden stellen in februari 2018 dit voorstel, dat aan 17 gemeenteraden in Noord-Holland wordt voorgelegd, al dan niet gewijzigd vast.

Twynstra Gudde

minder een opstelling van vergaderen, meer een opstelling van gesprek.

We denken bijvoorbeeld aan een discussiebijeenkomst over de vraag wat de transformatie in het sociaal domein binnen de verschillende gemeenten betekent voor het aanbod dat de GGD levert. Of een gesprek over de langetermijnvisie op de bereikbaarheid van de regio. Voor dergelijke bijeenkomsten kunnen natuurlijk meer raadsleden, collegeleden, ambtenaren maar zeker ook andere (maatschappelijke) organisaties worden uitgenodigd.

De formele structuur en samenstelling van de RRN blijven bestaan; er moeten ook gewoon adviezen vastgesteld blijven worden. Ondanks de niet eenvoudige berekening van stemmen bij een onduidelijke stemming, adviseren wij hiervoor de huidige stemverhouding (gebaseerd op het aantal uitgebrachte stemmen bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen) te behouden. Ook de regeling over eventuele moties en amendementen blijft van toepassing. Dit past bij de democratische legitimiteit van het gekozen construct. Echter, de meeste waarde moet niet worden toegekend aan stemprocedures, maar aan het aanjagen van een gezamenlijke strategie (waarna ook vanzelfsprekend eenvoudiger kan worden ingestemd met concrete voorstellen).

Daarom bevelen we aan dat de RRN ook wordt gebruikt als platform voor ontmoeting om inhoudelijke onderwerpen die regionaal van belang zijn te bespreken en bediscussiëren. Al met al betekent dit dat er in RRN-verband twee soorten bijeenkomsten zijn:

- vergaderingen, gericht op het vaststellen van adviezen
- bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie.

Overigens is dit niet een geheel nieuw onderscheid. In de praktijk wordt natuurlijk al gewerkt met andere vormen van bijeenkomsten. De Agendacommissie kan de voorbereidingen van beide soorten bijeenkomsten blijven verzorgen. Het hebben van twee vaste locaties voor de vergaderingen/bijeenkomsten wordt als positief ervaren dus dat zou kunnen worden doorgezet, mits de locaties en de zaalopstelling geschikt gemaakt kunnen worden voor gesprek en discussie.

Met deze aanpak beogen we de RRN levendiger en meer aansprekend te maken voor de afzonderlijke raden. Ook zorgt deze aanpak ervoor dat de raden zich meer zelfbewust positioneren aan het begin van processen aangaande regionale onderwerpen. Dit versterkt de betrokkenheid en vergroot de grip op en sturing van samenwerkingsverbanden.

Burgemeesters en gespreksleiders

De vraag speelt of burgemeesters de RRN moeten blijven voorzitten. De burgemeesters zelf staan hier neutraal in en in de raden zijn de meningen verdeeld.

Met het onderscheid in de twee soorten bijeenkomsten, zien wij ook twee verschillende soorten voorzitters. Bij een vergadering, gericht op het vaststellen van adviezen, is het in onze ogen raadzaam om de burgemeesters roulerend het voorzitterschap te laten blijven vervullen. Dit zorgt voor betrokkenheid van de burgemeesters bij het samenwerkingsproces tussen de raden en burgemeesters kunnen vanuit hun beoogde politiek neutrale rol dit voorzitterschap gelegitimeerd vervullen. Voor de bijeenkomst, gericht op gesprek en discussie, raden wij aan te werken met gespreksleiders. Deze kunnen, afhankelijk van het onderwerp en de focus van de bijeenkomst, worden aangezocht en wisselen dus. Het kan gaan om raadsleden zelf, maar ook om externe gespreksleiders.

Versterk de ondersteuning

Op dit moment wordt de ondersteuning van de RRN verzorgd door de griffiers, met name de coördinerende griffier, zonder dat daarvoor extra tijd of capaciteit ter beschikking wordt gesteld. Zeker omdat

Twynstra Gudde

het aangeleverd krijgen van de juiste documentatie (tijdig afgestemd door vier gemeenten) de nodige inzet vergt, legt dit op dit moment een onevenredig tijdsbeslag op de griffier(s).

Als ervoor gekozen wordt om de samenwerking door te ontwikkelen en er bijvoorbeeld verschillende soorten bijeenkomsten worden georganiseerd, is het nodig dat dit ook mogelijk wordt gemaakt en dat de ondersteuning past bij de ambities van de RRN. Dit vergt inzet en organisatie. Daarom bevelen we aan dat de vier gemeenten gezamenlijk capaciteit vrijspelen voor de griffie-ondersteuning aan de RRN. Ook met oog op de toenemende noodzakelijke ondersteuning stellen wij voor jaarlijks €40.000,- te reserveren (uitgaande van ongeveer 0,5 fte). De ondersteuning bestaat uit het organiseren en voorbereiden van de vergaderingen en de bijeenkomsten van de RRN en de Agendacommissie, de afstemming tussen de raden, colleges en organisaties en het ondersteunen van adviestrajecten.

De griffiers kunnen gezamenlijk, in overleg met de gemeentesecretarissen, met een voorstel komen voor het organiseren van deze ondersteuning. Dat kan door het onderling verdelen van taken, het vrijspelen van bestaande capaciteit binnen bestaande formatie of door uitbreiding van de formatie. De ondersteuning blijft geboden worden vanuit de griffies, dus niet vanuit de ambtelijke organisaties. Wel wordt gebruikgemaakt van de inhoudelijke expertise binnen de ambtelijke organisatie bij het organiseren van de vergaderingen en de bijeenkomsten.

Overige bekostiging (kosten voor locaties en catering) van de RRN wordt nu evenredig verrekend. Wanneer de kosten voor de ondersteuning door de griffie worden onderscheiden en/of subsidie van de provincie wegvalt en hier niet meer voor gebruikt kan worden, adviseren wij dit op een andere manier te verdelen. Het aantal leden van de RRN is bepaald op basis van het aantal inwoners (stemmen) en vertegenwoordiging van tenminste elke fractie van elke gemeente. Dit betreft een balans tussen grootte (inwoners/stemmen) en vertegenwoordiging (van alle fracties). Zeker wanneer de RRN meer wordt gebruikt voor discussie en gezamenlijke strategiebepaling, is dit voordelig voor kleine partijen (van kleine gemeenten) die anders niet vertegenwoordigd zouden zijn. Deze verhouding (op dit moment 12:9:9:8) is naar onze mening ook toepasbaar op de verdeling van de kosten (locaties en ondersteuning van deze leden) die elke gemeente maakt voor de RRN.

Gemeentesecretarissen sluiten aan

Als gezegd verloopt de informatieverstrekking vanuit de gemeentelijke organisaties aan de RRN en de raden nog niet altijd voorspoedig en volledig. Tegelijkertijd geven gemeentesecretarissen aan zich nog niet goed aangesloten te voelen op wat er gebeurt in de RRN. Daarom bevelen we aan om de gemeentesecretarissen, in de persoon van een coördinerende gemeentesecretaris, aan te laten sluiten bij de Agendacommissie. In de Agendacommissie kunnen de voorbereidingen op de verschillende bijeenkomsten plaatsvinden en kan afstemming plaatsvinden met de organisaties. De coördinerende gemeentesecretaris heeft de rol om de inhoudelijke voorbereiding of uitwerking van RRN-onderwerpen in de vier organisaties te coördineren. Het gaat bijvoorbeeld om het tijdig beschikbaar krijgen van de benodigde documenten. Zo nodig kunnen gemeentesecretarissen ook een link leggen naar de colleges en vanuit die lijn de ondersteuning aan de RRN verbeteren.

Ook de colleges moeten aan de slag

De RRN is opgezet door en vanuit de raden maar is niet alleen 'van de raden'. Zonder de actieve betrokkenheid van de colleges komt de samenwerking tussen de raden niet goed uit de verf. Ook bij de colleges leeft de behoefte om meer grip te krijgen op en sturing te geven aan samenwerkingsverbanden en om de regio beter strategisch te positioneren. Hiervoor is een goed samenspel tussen colleges onderling, tussen raden onderling, maar ook tussen raden en colleges nodig. De RRN biedt daarvoor een goed platform, zeker wanneer er meer bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie, worden

georganiseerd. Deze evaluatie van de RRN is een aansporing voor colleges om de noodzakelijke actieve betrokkenheid aan de dag te leggen en daarvoor de samenwerking tussen de colleges verder te versterken. De burgemeesters hebben hierbij vanuit hun verantwoordelijkheid als voorzitter van de raad en als voorzitter van het college een stimulerende en coördinerende functie.

2.3 Wat levert de samenwerking op

Wat is de toegevoegde waarde van de RRN? Krijgen de raden door samenwerking meer grip op de samenwerkingsverbanden en wordt de regio sterker? Nu is het zo dat de RRN pas sinds kort functioneert. Resultaten laten zich pas in de loop der tijd zien. Wel geven wij een paar noties mee waarmee de effectiviteit van de samenwerking tussen de raden verder kan worden versterkt. Dit aanvullend op de aanbevelingen die we in de bovenstaande paragrafen hebben geformuleerd.

Eendracht maakt macht, maar komt niet vanzelf

Dat was de wapenspreuk van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, en deze kan zeker ook gelden voor de Kop. Om bij het Rijk en bij de provincie maar ook om bij gemeenschappelijke regelingen die voor een groter gebied werken, goed in het vizier te komen en te blijven, is het noodzakelijk dat gemeenten samenwerken. Uit de gesprekken blijkt dat dit zeker ook geldt voor de gemeenten in de Kop. Als afzonderlijke gemeente ben je een van velen. Als regio ben je een gesprekspartner. Breder in het land speelt dat niet meer afzonderlijke gemeenten, zelfs niet grotere steden, individueel sterk staan ten opzichte van het Rijk en provincies.

De RRN maakt het mogelijk om die eendracht te organiseren, zowel ter verbetering van de grip op samenwerkingsverbanden als ter verbetering van de strategische positie van de regio. Bij het verbeteren van de grip geldt dat daarvan alleen sprake is wanneer de regio daadwerkelijk met één boodschap komt en uit één mond spreekt. Dan creëer je bij de samenwerkingsverbanden de reactie dat ze, om te beginnen, altijd 'in ieder geval de Kop mee moeten hebben'.

In de huidige praktijk wordt niet altijd tot één boodschap gekomen ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen. Formeel heeft elke afzonderlijke raad de bevoegdheid om tot eigen zienswijzen te komen; daar heeft elke raad het volste recht toe. De vraag is echter of dit effectief is in het versterken van de grip op die gemeenschappelijke regelingen. Als het streven is om de grip te versterken, dan brengt de autonome bevoegdheid om zelfstandig tot besluitvorming te komen de verantwoordelijkheid met zich mee jegens zichzelf en de andere raden dat er gestreefd wordt naar gezamenlijke, eenduidige boodschappen. In dergelijke interbestuurlijke processen bereik je veelal met een gezamenlijk verhaal, dat voor 60% jouw verhaal is, meer dan met een afzonderlijk verhaal dat voor 100% jouw verhaal is.

De kracht van gunnen

Voor een resultaatgerichte samenwerking is het nodig dat je je in elkaars belangen en posities verdiept. Dat leidt tot wederzijds begrip en maakt het mogelijk om te geven en te nemen. Zonder gunnen kan interbestuurlijke samenwerking niet functioneren. Dat betekent dat je ook weleens een project steunt dat voor een andere gemeente erg belangrijk is maar waar je zelf vraagtekens bij hebt. Dit in het besef dat, als jij een project hebt dat voor jou erg belangrijk is, dat ook op de steun van de andere gemeente kan rekenen. Dit is continu zoeken naar de juiste balans.

In de huidige praktijk, zeker bij De Kop Werkt!, zien we dat raden en colleges elkaar dingen gunnen. Dit is een manier van werken die blijvende aandacht vergt en waarin je met elkaar, door het bereiken van concrete resultaten, groeit. Het is in dit kader overigens aan de colleges om de concrete resultaten ook daadwerkelijk te bereiken. Het gaan realiseren van de projecten in het kader van De Kop Werkt!

Twynstra Gudde

biedt een noodzakelijke impuls aan de samenwerking. Het biedt ook de mogelijkheid om aan de eigen gemeenschappen te laten zien waarom er wordt samengewerkt.

Bouwen aan en met een visie

Het hebben van een gezamenlijke stip aan de horizon voor de regio, biedt richting aan de samenwerking. Een dergelijke regiovisie kan ook als afwegingskader dienen voor het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Ook is zo'n visie op de regio en de ontwikkeling van de regio nodig voor het versterken van de strategische positie. Of het nu gaat om investeringen in de infrastructuur, om woningbouw- en bedrijventerreinontwikkeling, om instandhouding van ziekenhuizen, om economische structuurversterkingen of om groei- en krimpvraagstukken - Rijk en provincie vragen altijd om de onderliggende visie die je als regio hebt.

Op dit moment ligt aan De Kop Werkt! een visie ten grondslag³. Deze visie 'leeft' echter niet, zo blijkt uit de gesprekken. Zelden tot nooit wordt daarnaar verwezen en in besluitvormingstrajecten en discussies daarbij, wordt er ook niet vaak naar verwezen. Zeker op het moment dat er nieuwe raden zitten, ligt het voor de hand de regiovisie te actualiseren en nieuw leven in te blazen. De RRN kan hierin de aanjager zijn en hiervoor een platform bieden.

Van 'elkaar leren kennen' naar 'leren van elkaar'

In de gesprekken is vaak aangegeven dat een groot voordeel van de samenwerking is dat men elkaar nu beter heeft leren kennen. Raadsleden weten elkaar te vinden: in RRN-verband, binnen de Agenda-commissie en via partijpolitieke lijnen.

Op deze manier weet men elkaar te vinden, ook op andere onderwerpen. Zo wordt er bijvoorbeeld weer gesproken over de mogelijkheid om te komen tot een gezamenlijke rekenkamer. Het is aanbevelenswaardig om de optie van een gezamenlijke rekenkamer te verkennen. Zeker omdat deze voor aanvullende checks & balances kan zorgen op regionaal niveau.

Elkaar leren kennen, ook als je het niet altijd met elkaar eens bent, is een heel belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Het is positief te zien dat dit gebeurt. Wat daarbij opvalt is dat ook wordt aangegeven dat raadsleden van elkaar leren. Soms horen ze vanuit een andere raad een idee of invalshoek waar zelf nog niet aan was gedacht. Het versterken van dit lerend effect maakt de samenwerking aantrekkelijk voor individuele raadsleden en de raden. De samenwerking tussen de raden, stimuleert de colleges ook om elkaar meer op te zoeken en van elkaar te leren. De aanbevelingen die we in dit hoofdstuk doen, dragen hieraan bij.

³ Zie ambitiedocument De Kop Werkt! (<https://dekopwerkt.nl/bestuursopdrachten/regionaal-ambitiedocument/>)

3. Conclusies en aanbevelingen

Met de RRN hebben de raden in de Kop elkaar op een unieke manier gevonden. Hoewel de samenwerking pas sinds kort functioneert en niet zonder discussies tot stand is gekomen, zijn de eerste resultaten al zichtbaar. Daarom zouden wij de hoofdvraag van dit onderzoek ('zijn de doelstellingen zoals beschreven in het initiatiefvoorstel Slim Samenwerken bij de Kop behaald?') voorzichtig positief willen beantwoorden. Met De Kop Werkt! zijn provinciale middelen verworven voor de versterking van de regio. En bij gemeenschappelijke regelingen wordt steeds meer gestructureerd samengewerkt aan het versterken van de grip op en de sturing van de samenwerkingsverbanden. Raadsleden weten elkaar daarbij steeds beter te vinden.

Kijkend naar de toekomst van de RRN, bevelen we aan om de samenwerking door te zetten en tegelijkertijd door te ontwikkelen. Niet met een focus op de (toekomstige) structuur, maar door elkaar op inhoud te vinden en daarmee de regio te versterken en de grip op de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Door ruimte te maken voor nieuwe onderwerpen en bestaande onderwerpen op een andere manier (eerder) te bespreken. Door de aanpak van gunnen vast te houden en wederzijds begrip te versterken.

Met een nieuwe raad in aantocht biedt deze evaluatie meerdere aanknopingspunten om de samenwerking verder te verbeteren. In het vorige hoofdstuk zijn deze aanknopingspunten uitgebreid aan bod gekomen. Kort geven we de aanbevelingen hier weer waarmee stapsgewijs dichter bij de doelstellingen wordt gekomen:

1. expliciteer en bevestig de twee doelen van de samenwerking:
 - als gemeenteraden van de Kop grip hebben op en sturing geven aan regionale samenwerking
 - tussen de raden ter versterking van de strategische positie van de regio richting provincie en Rijk
2. stel vast dat een besluitvormend orgaan (Noordkopraad) niet haalbaar is, maar stap dan ook over de drempel heen om van de samenwerking een succes te maken. Bestendig de huidige werkwijze en praktijk in de (aanpassing van de) verordening. Verwerk daarbij RRN als naam en de mogelijkheid om te werken met plaatsvervangende leden
3. handhaaf de huidige structuur en werk vooral aan de cultuur en de werkwijze van de RRN door meer inhoud te geven aan de samenwerking
4. stap, in lijn met het traject 'Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden', eerder in de processen van de gemeenschappelijke regelingen
5. bespreek meer onderwerpen in RRN-verband. Laat daarbij de tweeledige doelstelling van de RRN leidend zijn. Het gaat dus om onderwerpen:
 - waarop door de gemeenten zelf al wordt samengewerkt maar waarbij de raden nog niet gezamenlijk worden betrokken
 - waarbij de regio moet samenwerken om steun te krijgen voor projecten of maatregelen door provincie of Rijk
6. maak onderscheid in twee verschillende soorten bijeenkomsten binnen de RRN:
 - vergaderingen, gericht op het vaststellen van adviezen
 - bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie
7. burgemeesters zitten de vergaderingen voor en gespreksleiders leiden de bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie

8. versterk de ondersteuning door als vier gemeenten gezamenlijk de kosten van ondersteuning van de RRN te dragen . Vraag de griffiers om, in samenwerking met de gemeentesecretarissen, te komen tot een voorstel voor de invulling van deze ondersteuning.
9. gemeentesecretarissen, in de persoon van de coördinerend gemeentesecretaris, alsmede de burgemeester die de eerstvolgende RRN voorzigt, sluiten aan bij de Agendacommissie. De Agendacommissie zal verder – conform de huidige opzet – bestaan uit van elke gemeente twee raadsleden en de griffier.
10. ook de colleges moeten aan de slag door actief betrokken te zijn bij de RRN en door de samenwerking tussen de colleges verder te versterken. De RRN is niet alleen van en voor de raden
11. blijf benoemen en maak bespreekbaar binnen de eigen raad en in RRN-verband dat het versterken van grip de verantwoordelijkheid met zich meebrengt te streven naar gezamenlijke en eenduidige boodschappen.
12. koester de kracht van gunnen
13. draag als RRN de stuurgroep De Kop Werkt! op met een voorstel te komen voor een actualisatie van de visie op de regio en de ontwikkeling van de regio en gebruik die nieuwe vast te stellen visie bij het versterken van de strategische positie van de regio ten opzichte van provincie en Rijk.

Bovenal is het zaak dat de ingeslagen weg, om elkaar te leren kennen, wordt doorgezet zodat ook van elkaar kan worden geleerd. Dat biedt een goede basis voor het bouwen van een succesvolle samenwerking.

In het volgende kader wordt tot slot de beantwoording van de deelvragen bij dit onderzoek kort en in één oogopslag opgesomd.

Kader: beantwoording deelvragen in het kort

a. Hoe worden de opzet, de werkwijze en het functioneren van de regionale samenwerking in de Kop van Noord-Holland beoordeeld?

In het algemeen voorzichtig positief. Met De Kop Werkt! zijn provinciale middelen verworven voor de versterking van de regio. En bij gemeenschappelijke regelingen wordt steeds meer gestructureerd samengewerkt aan het versterken van de grip op en de sturing van de samenwerkingsverbanden. Raadsleden weten elkaar daarbij steeds beter te vinden.

b. Hoe worden de opzet van de RRN, de Agendacommissie (inclusief de bijbehorende verordening en stemverhouding RRN, zie hiervoor 'wijze van berekening') beoordeeld en zijn er alternatieven om de regionale samenwerking tussen (de raden van) de vier gemeenten in de Noordkop vorm te geven?

Wij adviseren de huidige vorm van een commissie te behouden en de huidige werkwijze en praktijk te bestendigen in de verordening, en daarmee vast te stellen dat een Noordkopraad niet haalbaar is. De stemverhouding en de 'wijze van berekening' kunnen standhouden. Wel zou in de verordening onderscheid gemaakt kunnen worden tussen adviserende vergaderingen van de RRN (met eventuele stemming) en RRN-bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie.

c. Hoe kunnen de kosten van de RRN (en de ondersteuning daarvan) verdeeld worden?

Op dit moment vergt de ondersteuning van de RRN onevenredig beslag van de griffiers. Wanneer er meer inhoudelijke thema's worden besproken in RRN-verband, zal de ondersteuning toenemen. Daarom bevelen we aan dat de vier gemeenten gezamenlijk capaciteit vrijspelen voor de griffie-ondersteuning aan de RRN. Ook met het oog op de toenemende noodzakelijke ondersteuning, stellen wij voor hier €40.000,- voor te reserveren. De ondersteuning bestaat uit het organiseren en voorbereiden van de vergaderingen en bijeenkomsten van de RRN en de Agendacommissie, de afstemming tussen de raden, colleges en organisaties en het ondersteunen van adviestrajecten. Deze en overige kosten worden nu evenredig verrekend. De verhouding van het aantal RRN-leden per gemeente zou wat ons betreft ook toepasbaar zijn op de verdeling van kosten die elke gemeente maakt voor de RRN. Dit betreft immers een balans tussen grootte (inwoners/stemmen) en vertegenwoordiging (van alle fracties van alle gemeenten).

d. Afgesproken is dat, in elk geval tot en met het moment waarop de evaluatie gereed is, de ondersteuning van zowel de Agendacommissie als de RRN wordt geregeld door de griffiers. Op welke wijze zou deze ondersteuning in de toekomst georganiseerd kunnen worden?

Zie ook c. Ondersteuning ten behoeve van de RRN behoort tot de griffiers, maar is inhoudelijk breder dan voor de griffiers alleen. Colleges en ook de gemeentesecretarissen moeten dichterbij de (voorbereiding op bijeenkomsten van de) RRN staan. Een coördinerend gemeentesecretaris kan daar een belangrijke rol in spelen door onder andere deelname in de Agendacommissie. Met betrekking tot de ondersteuning kunnen de griffiers gezamenlijk met een voorstel komen hoe deze capaciteit te organiseren. Dat kan door het onderling verdelen van taken, het vrijspelen van bestaande capaciteit binnen bestaande formatie of door uitbreiding van de formatie. De ondersteuning blijft geboden worden vanuit de griffies, dus niet vanuit de ambtelijke organisaties. Wel wordt gebruikgemaakt van de inhoudelijke expertise binnen de ambtelijke organisatie bij het organiseren van de vergaderingen en bijeenkomsten.

e. Zijn er meer onderwerpen mogelijk om regionaal te behandelen dan de afgebakende onderwerpen die nu binnen het bereik van de RRN zijn gebracht? (de vier gemeenschappelijke regelingen en het project De Kop Werkt!)

Deze mogelijkheid is er en binnen de verschillende raden zijn hier al ideeën over. Wij adviseren meer onderwerpen in RRN-verband op te pakken die herleidbaar zijn tot de tweeledige doelstelling van de RRN. Het gaat dus om onderwerpen waarop door de gemeenten zelf al wordt samengewerkt, maar waarbij de raden nog niet gezamenlijk worden betrokken of waarbij de regio moet samenwerken om steun te krijgen voor projecten of maatregelen door provincie of Rijk.

f. Hoe wordt de keuze voor een vaste vergaderlocatie, onder wisselend voorzitterschap beoordeeld? (de vier burgemeesters fungeren afwisselend als voorzitter; ook de griffiers rouleren)

Over de bestaande vergaderlocaties in Den Helder en Schagen is men overwegend tevreden. Er zijn verschillende opvattingen over het wisselende voorzitterschap. Wij adviseren dat de locaties gehandhaafd blijven, mits de locaties en de zaalopstelling geschikt gemaakt kunnen worden voor gesprek en discussie. Het voorzitterschap kan, afhankelijk van een adviserende vergaderingen (met eventuele stemming) of discussiërende bijeenkomsten, worden uitgevoerd door een roulerende burgemeester respectievelijk een gespreksleider. Op deze manier blijven de burgemeesters betrokken en ontstaat er flexibiliteit bij de bijeenkomsten, gericht op gesprek en discussie.

g. Op het niveau van de RRN zijn afspraken gemaakt over moties en amendementen. Hoe worden deze afspraken beoordeeld?

Evenals de stemverhouding kan deze procedure in stand blijven en kan daarmee in de (te wijzigen) verordening worden opgenomen. De RRN moet echter gericht zijn op het aanjagen van een gezamenlijke strategie en advisering, waarbij het werken met moties en amendementen uitzonderingen betreft.

h. Hoe wordt de voorbereiding van de RRN-voorstellen door de colleges beoordeeld?

Zie ook d. De RRN is opgezet door en vanuit de raden, maar is niet alleen 'van de raden'. Zonder de actieve betrokkenheid van de colleges komt de samenwerking niet goed uit de verf. Ook bij de colleges leeft de behoefte om meer grip te krijgen op en sturing te geven aan samenwerkingsverbanden en om de regio beter strategisch te positioneren. Deze evaluatie van de RRN is een aansporing voor colleges om de noodzakelijke actieve betrokkenheid aan de dag te leggen en daarvoor de samenwerking tussen de colleges verder te versterken.

Deel II – Nota van bevindingen

1. Beschrijving en achtergrond bij opzet

In dit hoofdstuk beschrijven wij de opzet van de RRN: hoe is deze feitelijk tot stand gekomen en welke afspraken zijn gemaakt over de opzet van de RRN?

1.1 Totstandkoming

1.1.1 Aanleiding en intentie

Tijdens een regioconferentie De Kop Werkt! op 21 maart 2013, is de vraag aan de orde gekomen op welke wijze de democratische legitimatie van de (bestaande) samenwerking op de Kop van Noord-Holland kan worden vergroot. Acht raadsleden van Schagen, Den Helder, Hollands Kroon en Texel zijn tijdens de conferentie met elkaar in gesprek gegaan over het thema Slim Samenwerken, met als focus: de positie van gemeenteraden in regionale samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen.

In navolging op van conferentie hebben raadsleden samen met de VNG in drie bijeenkomsten gesproken over het thema 'samenwerking', en dan met name over de rol van gemeenteraden daarin. De belangrijkste conclusie is dat er bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen en andere regionale samenwerkingsverbanden tijdig keuzes moeten worden voorgelegd aan de raden. Zowel wat betreft de (juridische) vormgeving van de samenwerking zelf, als de beleidsinhoudelijke kant en de rol van de raad in alle fasen, ook nadat het samenwerkingsverband operationeel is. In het verslag van een van deze bijeenkomsten wordt het belang aangegeven van meer grip door de raden op regionale samenwerkingsverbanden.

Nadenken over Slim Samenwerken gaat vooral over de wijze waarop gemeenteraden in samenwerkingen (in een Gemeenschappelijke Regeling, maar ook in andere, lichtere vormen waarin gemeenten samenwerken) gepositioneerd worden. Raden moeten ruimte krijgen om vooraf in het proces input te geven; hun kaderstellende rol te kunnen nemen. Anders gezegd: zorgen dat raden politiek kunnen sturen op de thema's waar (al dan niet verplicht) wordt samengewerkt met andere gemeenten. Raden zijn aan zet bij beleid en soms ook bij de uitvoering van beleid, daar waar de inwoner iets merkt van de uitvoering; de bedrijfsvoering is geen raadszaak, behalve dan daar waar het gaat over kosten.

Het samenwerken moet, nu en naar de toekomst toe, goed geregeld worden, zonder dat overigens afgestevend wordt op een fusie.

1.1.2 Op weg naar de RRN

Na de eerste aftastende bijeenkomsten stemmen de vier gemeenteraden met een raadsvoorstel *Aanbieding initiatiefvoorstel en ontwerpbesluit 'Slim Samenwerken bij de Kop'* in met het instellen van een raads werkgroep met de opdracht: 'Het – voor het einde van 2013 – bedenken van de slimste manier waarop gemeenteraden een stevige positie krijgen in huidige en toekomstige samenwerkingen'. Daarnaast wordt in het raadsvoorstel de colleges gevraagd om gezamenlijk en zo spoedig mogelijk potentiële samenwerkingsthema's te inventariseren. Aangegeven wordt dat het resultaat voor 1 januari wordt aangeboden aan de raden.

Twynstra Gudde

Zo start officieel de regionale raads werkgroep Slim Samenwerken bij de Kop waarin elke raad is vertegenwoordigd met twee raadsleden, met de vier griffiers als ondersteuners. De werkgroep had in eerste instantie het idee om te komen tot een "regioraad light": een regiocommissie met een (zwaarwegend) advies. Met dit idee bereidt de werkgroep begin 2014 twee regionale bijeenkomsten voor, waarin varianten worden gepresenteerd voor manieren waarop de raden kunnen samenwerken. Na deze bijeenkomsten is de werkgroep van mening dat moet worden toegewerkt naar een regioraad. Deze vorm is volgens de werkgroep het meest duidelijk in het toekennen van bevoegdheden en het meest democratisch, terwijl de afzonderlijke gemeenten hun bestuurlijke zelfstandigheid behouden. Het overgaan tot een regioraad lijkt wel een te grote stap, en zou een 'commissie' met afgevaardigden van de vier Kop-gemeenten een tussenstap zijn. De definitieve notitie van de raads werkgroep wordt, samen met een aanbiedingsbrief, op 27 maart 2014 aan de raden aangeboden.

Op de aangeboden notitie volgt geen besluitvorming. Eind zomer 2014 besluit de werkgroep, deels bestaande uit nieuwe leden na de gemeenteraadsverkiezingen, een werkbezoek aan Drechtsteden te organiseren. Na dit bezoek, waaraan ook burgemeesters en wethouders deelnamen, en een gezamenlijke bijeenkomst, wordt geconcludeerd dat met een lichte structuur als groeimodel moet worden begonnen. 2015 moet benut worden als overgangsjaar richting een regioraad. Daarnaast houdt de stuurgroep De Kop Werkt! in januari 2015 een pitch over thema's (havenontwikkeling in de Kop, arbeidsmarkt & onderwijs, destiniatiemarketing en regionale ambitiekaart) die met een regionale sociaaleconomische benadering en gemeentelijke cofinanciering, budget kunnen krijgen van de provincie. Werken aan een dergelijk gezamenlijk investeringsfonds past goed in de ontwikkeling Slim Samenwerken bij de Kop. In maart 2015 volgt het *Raadsvoorstel Samenwerken aan en naar een Noordkopraad* met het volgende gevraagde besluit.

- 1. De samenwerking tussen de vier kopgemeenten in 2015 via een groeimodel te intensiveren, met als uiteindelijk doel een Noordkopraad met bevoegdheden, die professioneel wordt ondersteund, democratisch opereert en besluiten neemt die de regio betreffen;*
- 2. Tot het moment van instellen van een Noordkopraad te werken met een Noordkopraad i.o. op basis van een niet-vrijblijvende samenwerking met niet te veel onderwerpen, een lichte structuur en met regie bij de gemeenteraden;*
- 3. De Verordening, regelende de instelling, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de Noordkopraad i.o., op de voet van een commissie als bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet, vast te stellen, zoals die als bijlage deel uitmaakt van dit besluit;*
- 4. Uiterlijk eind 2015 van de raads werkgroep 'Slim Samenwerken bij de Kop' een voorstel te ontvangen, zodat de raden een besluit kunnen nemen over de samenwerking tussen de Noordkop-gemeenten vanaf 2016;*
- 5. De raads werkgroep 'Slim Samenwerken bij de Kop' te machtigen een kwartiermaker aan te stellen die de noodzakelijke voorbereidingen treft voor het oprichten van een Noordkopraad als genoemd onder punt 1, zulks voorhands tot een bedrag van € 25.000,-;*
- 6. Met betrekking tot de rechtspositie van de onder 5 genoemde kwartiermaker en bekostiging van de betrokkene, welke financiering voor gelijke delen voor rekening van de vier gemeenten is, treedt de gemeente Den Helder op als opdrachtgever.*

De colleges van B&W van de gemeenten Den Helder, Hollands Kroon en Schagen reageren gezamenlijk. De drie colleges en afzonderlijk het college van Texel staan positief ten opzichte van de geschetste ontwikkeling en geven aan bereid te zijn deze te faciliteren.

De besluitvorming in de vier gemeenteraden verloopt vervolgens minder eenduidig. De raad van Den Helder stemt in met het voorstel maar amendeert dat na één jaar de samenwerking geëvalueerd moet worden voordat wordt besloten over te gaan tot samenwerking in de Noordkopraad.

Twynstra Gudde

In deze periode moeten stadsdebatten worden georganiseerd met inwoners over dit onderwerp. In Hollands Kroon wordt, na meerdere ingediende amendementen, één amendement aangenomen waarin aan het voorstel, naast de toevoegingen van Den Helder, wordt toegevoegd om aan de werkgroep voor te stellen de naam te wijzigen in Noordkop Adviesraad. Schagen stemt unaniem in met het oorspronkelijke voorstel. In Texel wordt de besluitvorming aangehouden tot juni. Dan wordt uiteindelijk een amendement aangenomen waarmee de strekking van voorgesteld raadsvoorstel overeind blijft, maar waarbij het komen tot besluitvorming over de Noordkopraad een jaar na de start is verdwenen uit het besluit en wordt besloten dat Noordkopraad gelezen moet worden als NoordkopBeraad.

De amendementen die zijn aangenomen, gaan vooral over de toekomstige positie en ontwikkeling van de samenwerking tussen de raden en hoe deze te noemen. Daarom concludeert de werkgroep dat de raden de noodzaak tot samenwerking zien en dat de *Verordening Noordkopraad i.o. 2015* is aangenomen. De werkgroep die nu de Agendacommissie vormt, besluit voorlopig geen wijzigingen in de verordening aan te brengen. De Agendacommissie gaat aan de slag met de voorbereidingen van de eerste vergadering op 10 maart en het indienen van een verzoek voor subsidie bij de provincie. Overigens wordt de Regionale Raadscommissie Noordkop als definitieve naam gekozen. Door het een raadscommissie te noemen, wordt uiting gegeven aan het feit dat het een adviserend en geen besluitvormend orgaan is.

1.1.3 Uiteindelijke doelstelling

In de verordening en bijgevoegd raadsvoorstel waarmee de gemeenteraden - al dan niet geamendeerd - hebben ingestemd, worden de uiteindelijke bedoeling en de doelstelling van de RRN beschreven. Het beoogd maatschappelijk resultaat van de RRN is 'versterking van de regionale samenwerking en efficiëntere besluitvorming ten aanzien van vooraf bepaalde regionale onderwerpen'. De RRN functioneert als klankbord- en adviescommissie en adviseert over de thema's van De Kop Werkt! en over de gemeenschappelijke regelingen die de vier gemeenten aangaan. In de praktijk betekent dit dat de afgelopen jaren de vier volgende gemeenschappelijke regelingen in dit verband besproken werden:

- Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
- Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
- Gemeenschappelijke Regeling GGD Hollands Noorden
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD).

Het informeren, debatteren in commissieverband en adviseren over deze onderwerpen vindt daarmee plaats op regionaal niveau en niet meer in lokale commissies, met uitzondering van Texel.

In het raadsvoorstel worden ook andere doelstellingen en bijbehorende argumentatie genoemd. Bijvoorbeeld de (financiële) noodzaak tot versterkte samenwerking op het niveau van de raden, de colleges en de ambtelijke organisatie, de onvolledige informatie in (alle) samenwerkingen en het belang om als regio een bestuurlijke vuist te maken in de verschillende samenwerkingsvormen en richting provincie en Rijk.

1.2 Opzet en structuur

Met het instemmen met de *verordening*, is ingestemd met een structuur om in gezamenlijkheid te werken aan de bedoeling en de doelstelling van de samenwerking. De RRN is een commissie zoals bedoeld in artikel 84 Gemeentewet, wat betekent dat er geen besluitvorming plaatsvindt in deze commissie. Als klankbord- en adviescommissie neemt de RRN volgens de verordening alleen besluiten over het vaststellen van een advies, eventuele geheimhouding en het agenderingsrecht.

De raden hebben hiermee de RRN als opdracht gegeven te adviseren over de thema's van De Kop Werkt! en de vier gemeenschappelijke regelingen. Een aantal artikelen over de opzet en de structuur van deze commissie alsmede de financiering lichten we nader toe.

1.2.1 Samenstelling commissie

De verordening stelt vast dat de commissie bestaat uit één afgevaardigd raadslid per fractie per gemeente. Deze afgevaardigde wordt door de raden zelf bepaald, ook bij wijziging van de raadssamenstelling na verkiezingen of tussentijdse samenvoeging/opsplitsing van fracties. Bij het besluit van de Agendacommissie om de verordening in stand te houden, wordt ook besloten dat de mogelijkheid moet bestaan om commissieleden (geen raadsleden, maar wel commissielid van individuele gemeenten) te benoemen. Daarnaast kent de RRN een voorzitter. Dit is de burgemeester van de gemeente waar de vergadering op dat moment plaatsvindt. De voorzitter leidt de vergadering en handhaaft de orde. De keuze om deze rol door de burgemeester te laten invullen (en niet door een raadslid) is mede ingegeven door de bedoeling de burgemeesters goed te betrekken bij de commissie. De voorzitter is ook bevoegd om overige collegeleden of andere functionarissen uit te nodigen om inlichtingen en adviezen te verstrekken.

De griffiers van de raden wijzen een coördinerend griffier aan die verantwoordelijk is voor het verlenen van bijstand aan de commissie, het ondersteunen van de voorzitter en het verzorgen van de besluitenlijst van de vergaderingen. Met technische vragen over de vergaderstukken kunnen raadsleden ook terecht bij deze griffier.

Bij besluitvorming (over vaststellen advies, geheimhouding of agenderingsrecht) kent de commissie een stemverhouding. Elke gemeente vertegenwoordigt zoveel stemmen zoals bij de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezingen geldig in de gemeente zijn uitgebracht. Dit stemgewicht per gemeente wordt gedeeld door 100, waarna de uitkomst naar beneden wordt afgerond op een rond getal. Zo heeft het CDA als stemgewicht 106 van de 648. De lokale partijen hebben bij elkaar opgeteld een stemgewicht van 262 van de 648. Alleen aanwezige leden kunnen een stem uitbrengen en voor een beslissing is vereist dat meer dan 60% van de aanwezige stemmen voor de beslissing stemt. Een vergadering krijgt doorgang wanneer ten minste een derde van de leden aanwezig is.

1.2.2 (Vorbereiding) vergaderingen

De RRN stelt zelf een vergaderschema vast en vergadert verder wanneer de voorzitter of een vijfde van de leden, schriftelijk met redenen, daarom verzoekt. De Agendacommissie, bestaande uit twee raadsleden per gemeente en de griffiers, stelt de agenda voorlopig vast en deze wordt door de voorzitter ten minste acht dagen voor de bijeenkomst verspreid. Volgens de verordening worden vergaderstukken echter zo spoedig mogelijk, onafhankelijk van de voorlopige agenda, naar de leden verzonden. Daarnaast heeft ieder lid van de RRN agenderingsrecht en kan hij/zij buiten de voorlopige agenda een voorstel indienen, ten minste twee dagen voor de vergadering. De RRN besluit dan zelf of dit voorstel in behandeling wordt genomen bij het vaststellen van de definitieve agenda.

De RRN-vergaderingen zijn in principe openbaar tenzij de commissie zelf besluit tot geheimhouding. Ook is er voor inwoners de mogelijkheid om gebruik te maken van spreekrecht, wanneer hij/zij zich minimaal twee dagen voorafgaand aan de vergadering aanmeldt bij de griffier.

1.2.3 Moties en amendementen

Ondanks de intentie om de individuele gemeenteraden een eensluidend advies voor te leggen, kan het voorkomen dat de behoefte bestaat om een motie en/of amendement in te dienen. Daarom heeft de Agendacommissie op 12 mei 2016 ingestemd met het voorstel *Werkwijze behandeling moties en amendementen* waar de RRN in de commissievergadering op 2 juni via de mededelingen mee heeft ingestemd. Moties en amendementen worden volgens dit voorstel besproken in de RRN, omdat op dat moment alle fracties van de gemeenten bijeen zijn.

Voor het aankondigen van een amendement of motie in de RRN, moet deze via de eigen griffier door de coördinerend griffier aan de vergaderstukken van de RRN worden toegevoegd. Na bespreking in de vergadering kunnen indieners aangeven of zij het amendement of de motie willen handhaven. De gehandhaafde amendementen en moties krijgen een advies mee van de RRN, volgens dezelfde totstandkomingsprocedure als reguliere voorstellen. Deze worden, inclusief het advies van de RRN, aangeleverd aan de vier gemeenteraden voor behandeling en besluitvorming. Besluitvorming over amendementen en moties die gehandhaafd worden, vindt daarmee, net als overige voorstellen, lokaal plaats.

Ook lokaal bestaat de mogelijkheid amendementen en moties in te dienen. Als vervolgens in een of meer raden een besluit wordt genomen dat afwijkt van het RRN-advies, moet dat zo snel mogelijk worden gedeeld met de andere raden en de Agendacommissie. De Agendacommissie laat zich adviseren door de colleges over de consequenties van het afwijkende besluit en het eventuele vervolg.

1.2.4 Financiering

In het *Raadsvoorstel Samenwerken aan en naar een Noordkopraad* worden als financiële consequenties voorbereidingskosten en de kosten van de aan te stellen kwartiermaker benoemd. Het bedrag, naar schatting € 25.000,-, wordt verdeeld over de vier gemeenten. Daarnaast wordt voor een deel van de kosten een subsidieaanvraag bij de provincie ingediend. Op dit moment worden kosten gemaakt voor het faciliteren van de vergaderingen (locaties en catering). Uiteindelijk is er geen kwartiermaker gefinancierd maar zijn de beschikbare middelen gereserveerd voor de uitvoering van de evaluatie van de samenwerking.

In de Agendacommissie is aandacht gevraagd voor de kostenverdeling, waarbij Texel in overweging gaf om de kosten te verdelen op basis van de gewogen stemmen. De meerderheid van de Agendacommissie is het hier niet mee eens, omdat het aantal leden nagenoeg gelijk is en de verschillen daarmee marginaal. Er wordt besloten dit in 2016 te bespreken, maar het onderwerp wordt meerdere keren doorgeschoven en ligt nu in deze evaluatie voor.

2. Analyse van de samenwerking

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen ten aanzien van de RRN. Allereerst gaan we in op het waarom van de samenwerking: welke factoren speelden een rol bij de totstandkoming en hoe kijkt men naar de bedoeling van de samenwerking? Vervolgens kijken we naar het hoe – de opzet en structuur van de samenwerking: hoe kijkt men aan tegen de vorm en welke ervaringen heeft men in de praktijk met de werking ervan? Tot slot werken wij uit welke inhoudelijke resultaten van de samenwerking tussen de raden op dit moment zichtbaar zijn: hoe werkt men samen in de gemeenschappelijke regelingen en De Kop Werkt! en tot welke resultaten weten de RRN en de vier gemeenten te komen op dit moment?

2.1 Totstandkoming en bedoeling

2.1.1 Invloed gebiedshistorie op start samenwerking

De historie van samenwerking in de regio heeft invloed gehad op de totstandkoming van de RRN. Dit komt nadrukkelijk naar voren in de gesprekken met de verschillende stakeholders en is waarneembaar in het totstandkomingsproces. Stakeholders geven aan dat bij verschillende partijen gevoelens over eerdere samenwerkingen (o.a. het Gewest en het niet tot stand komen van een gezamenlijke rekenkamer) en de recente herindelingen in het gebied, intergemeentelijke samenwerking tot een gevoelig onderwerp maakten. Ondanks het besef en de gedeelde opvatting dat de grip op gemeenschappelijke regelingen en de vuist richting provincie en Rijk versterkt zou moeten worden, was er aarzeling bij samenwerking. Die aarzeling werd ingegeven door huiver voor het (verder) overhevelen van autonomie en bevoegdheden van de afzonderlijke raden naar een regionaal lichaam. Bij de ene gemeente(raad) speelde dit in mindere mate dan bij de andere, maar alle stakeholders zijn zich bewust van deze gevoelens en gevoeligheden in het komen tot samenwerking. De raadsleden uit de voormalige werkgroep Slim Samenwerken bij de Kop geven dan ook aan dat de samenwerking, naast het versterken van de positie ten opzichte van de provincie en gemeenschappelijke regelingen, eigenlijk ook tot doel heeft de lokale weerstand ten opzichte van regionale samenwerking weg te nemen. Men wil elkaar opzoeken en vinden.

Het heeft lang geduurd om te komen tot een samenwerkingsvorm. Er werd gezocht naar een vorm die past bij de situatie in de Noordkop en bij de toekomstige opgaven. Daarbij hielp het niet dat de samenwerking in het sociaal domein tussen de vier gemeenten gedurende dit proces strandde. In het begin van het RRN-traject werd het sociaal domein als mogelijk thema gezien waarop de raden samen zouden kunnen gaan werken.

De Kop Werkt! vormde wel een aanknopingspunt, waarbij de provincie een subsidie in het vooruitzicht stelde wanneer de vier gemeenten tot een integraal investeringsprogramma zouden komen met ook gemeentelijke cofinanciering. De meningen van raadsleden over deze aanleiding zijn verdeeld. Velen zien het als een belangrijke winst dat deze subsidie er kwam en is binnengehaald. Sommige raadsleden geven echter aan dat de provincie hiermee eigenlijk de samenwerking heeft opgelegd.

Naast het momentum wat de provincie creëerde, zijn het doorzettingsvermogen en het enthousiasme van de werkgroep ook erg belangrijk geweest voor het uiteindelijk komen tot een voorstel voor de samenwerkingsvorm. De werkgroep kwam middels verschillende bijeenkomsten en werkbezoeken met een voorstel. Het voorstel betrof een groeimodel, waarbij de werkgroep rekening hield met de verschillende gevoelens en de huiver voor het overhevelen van bevoegdheden.

In de besluitvorming over het voorstel is zichtbaar dat de vier gemeenten hier verschillend tegenover stonden. De verkenning tot samenwerken in de vorm van een commissie kon de instemming van de verschillende raden krijgen, maar het vooruitzicht dat dit in de toekomst een Noordkopraad zou worden, zorgde voor verschillende besluiten in de individuele gemeenten. Zo is er uiteindelijk geen eensluidend besluit genomen over vooral de toekomst van de RRN. Amendementen van Texel, Hollands Kroon en Den Helder hebben de verordening als zodanig niet afgeketst, maar de gemeenten hebben ingestemd met verschillende toevoegingen en afspraken over het eerste jaar RRN en de evaluatie daarvan. Dit maakt dat de RRN is gestart met verschillende opvattingen over en verwachtingen van wat de samenwerking(svorm) in de toekomst inhoudt.

2.1.2 Verschillende opvattingen over de bedoeling

Ondanks de historische context en verschillende verwachtingen van de samenwerking, wordt uit de gesprekken met de gemeenteraadsleden duidelijk dat de oorspronkelijke bedoeling van Slim Samenwerken in de Kop nog steeds wordt gedeeld. Men wil meer grip op de gemeenschappelijke regelingen en men wil een sterkere positie als regio, ook ten opzichte van de provincie en het Rijk. Daarnaast is het bundelen van krachten voor het versterken van de economische positie van de regio een veelgehoorde wens. Een veelgehoorde onderliggende bedoeling van de samenwerking in de RRN is volgens stakeholders ook het elkaar leren kennen. Wat men met elkaar wil bereiken, lijkt niet zo van elkaar te verschillen, ook niet na ruim een jaar samenwerken.

Doordat er verschillen van inzicht zijn over hoe dit gezamenlijk aan te pakken (en hoe dit nu verloopt), bestaan er ook verschillende beelden over welke onderwerpen of thema's van belang zijn om gezamenlijk op te pakken. Bij de start van de RRN is gekozen voor onderwerpen waar alle vier de gemeenten al in participeerden. De meeste betrokkenen vinden de gemeenschappelijke regelingen nog steeds een logische keuze om gezamenlijk invloed op uit te oefenen, ook omdat de regelingen een groter gebied dan de vier gemeenten innemen. Bij een eensluidende stem kan de regio dan echt verschil maken in de aansturing van en grip op die gemeenschappelijke regelingen. Velen zien de potentie bij samenwerking op dit onderwerp, alhoewel die potentie op dit moment in de praktijk volgens hen nog niet volledig wordt waargemaakt.

Door verschillende stakeholders wordt aangegeven dat ze meer potentie zien in de samenwerking, in het kader van De Kop Werkt!

De Kop Werkt! ligt op een ander, meer praktisch samenwerkingsniveau: het gezamenlijk regelen en uitvoeren van activiteiten die gericht zijn op het versterken van de economische kracht van de regio. Daarvoor is het nodig dat men samen komt tot voorstellen die tot uitvoering en realisatie moeten worden gebracht 'in eigen gebied'. Om dit te kunnen laten slagen, wordt aangegeven dat het van belang is dat men bij dit onderwerp elkaar echt iets moet gunnen om als regio resultaat te boeken en samen vooruit te komen.

In het verlengde van gemeenschappelijke onderwerpen die van belang zijn voor de regio, wordt vanuit bestuur en organisatie alsmede door de meer enthousiaste raadsleden aangegeven dat er ook andere onderwerpen voor de hand liggen om gezamenlijk op te pakken. Omdat men de verschillende gevoelens en opvattingen over de samenwerking kent, is men hier voorzichtig in. Een deel van de betrokkenen zou graag onderwerpen (of grotere projecten) binnen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening gezamenlijk gaan oppakken. Dit is ook ingegeven vanuit de wens om de inwoners te laten zien dat de samenwerking nut heeft, en wederom omdat er echt vanuit een gezamenlijk belang voor de regio moet worden samengewerkt. Deze betrokkenen geven ook aan dat onderwerpen waarop de ambtelijke organisaties al samenwerken, bijvoorbeeld riolering, logischerwijze ook op gemeenteraadsniveau gezamenlijk besproken kunnen worden. Tot slot geeft een aantal betrokkenen aan dat de verordening te strikt is: het is de vraag of een onderwerp alleen in RRN-verband opgepakt mag worden als alle vier de gemeenten eraan deelnemen.

2.2 Opzet en structuur

2.2.1 *Verskillende verwachtingen bij de vorm*

Zoals in paragraaf 3.1 beschreven, bestaat er reeds sinds de start verschil van inzicht maar ook onduidelijkheid over de vorm en bevoegdheden van de RRN. Met name de mogelijk besluitvormende bevoegdheden van een Noordkopraad doen veel stof opwaaien. Ondanks dat hier (nog) niet mee is ingestemd, er is immers ingestemd met een adviserende commissie, is de RRN in de beeldvorming (al) meer dan dat. In taalgebruik en benoemde voorbeelden over de huidige samenwerking, lijken sommige betrokkenen al uit te gaan van een besluitvormende raadscommissie. Deze raadsleden geven aan dat de democratische legitimiteit van zo'n orgaan ontbreekt en een bestuurslaag binnen een bestuurslaag niet goed voelt. Ook voelt een aantal raadsleden dat amenderen in de lokale raad als kwalijk wordt bestempeld, en daarmee eigenlijk de lokale raad in zijn bevoegdheden wordt aangetast.

Aan de andere kant van het spectrum is er ook een aantal betrokkenen dat nog steeds wel naar het voorgestelde toekomstige model van de Noordkopraad zou willen toewerken. Zij zien dat advisering eigenlijk te zwak is omdat de raden alsnog kunnen afwijken en er geen eensluidende duidelijke besluiten richting de gemeenschappelijke regelingen worden genomen. Wel geven deze betrokkenen aan dat zij merken dat het klimaat daar nu niet rijp voor lijkt, en het vertrouwen stapje voor stapje moet groeien.

Tussen deze twee uitersten zijn ook veel betrokkenen tevreden met de status quo. Niet zozeer met de uitvoering daarvan, maar met de vorm waarbij de krachten worden gebundeld zonder autonomie of zeggenschap in te leveren. Het besef dat, wanneer in de vier raden eensluidende besluiten worden genomen die de regio ten goede komen, zou hierbij wel moeten groeien. Een betrokkene geeft aan: 'volwassen gedrag moet getoond worden - zonder besluitvormende status kan in de RRN wel een besluitvormende cultuur worden nagestreefd.'

2.2.2 *Ondersteuning vanuit colleges en ambtelijke organisaties*

Bij de totstandkoming van de RRN zijn geen concrete afspraken gemaakt over de manier waarop het bestuur en de organisatie zich verhouden tot of zich inzetten ten behoeve van de samenwerking op raadsniveau. Op basis van de documentatie en gesprekken met betrokkenen lijkt deze inzet ook onduidelijk en nog te beperkt.

Bij de start werd de colleges gevraagd om potentiële samenwerkingsthema's te inventariseren. Bij de eerste notitie en het advies van de raads werkgroep (begin 2014) hadden de colleges hier nog niet op gereageerd of een gezamenlijk standpunt over ingenomen. Wel zijn de wethouders RO en EZ over De Kop Werkt! al snel aangehaakt in de aansturing in de stuurgroep. Bij de reacties van de colleges op het *Raadsvoorstel Samenwerken aan en naar een Noordkopraad* geven zij zelf nadrukkelijk aan dat het wederzijdse verplichtingen en verbondenheid vraagt, ook op het niveau van bestuur en ambtelijke organisaties van de vier gemeenten. Ook de burgemeesters zijn vanaf het begin betrokken bij de totstandkoming en het functioneren van de samenwerking. Deels vanwege hun positie als voorzitter van de raad en deels om commitment te creëren bij de samenwerking.

In de praktijk geven de colleges aan dat dit nog onvoldoende tot uiting komt. De colleges hebben elkaar onvoldoende gesproken over wat zij met deze samenwerking willen bereiken. Het portefeuillehouderschap zou in de samenwerking en de afstemming tussen de gemeenten nog onvoldoende gestroomlijnd zijn in relatie met de RRN. Wethouders geven aan dat zij onvoldoende grip ervaren op de stukken die naar de RRN of de raden gaan. Een gezamenlijk stuk wordt niet altijd bestuurlijk afgestemd tussen de coördinerend wethouder en de andere wethouders. Dit is niet het geval bij De Kop Werkt!, waar de samenwerking tussen de wethouders juist steeds intensiever wordt. Met name op het gebied van de gemeenschappelijke regelingen geven collegeleden aan dat hier winst te behalen is.

Dit is ook wat raadsleden merken. Zij geven aan dat de colleges nog niet volledig zijn aangehaakt op en het helpen bij het beter aansturen van de gemeenschappelijke regelingen. Zij voelen dat het initiatief nog erg vanuit de raden komt. Wel geven sommigen aan dat bij De Kop Werkt! de aansturing van college en stuurgroep juist als sterk overkomt.

Ook de gemeentesecretarissen geven aan nog onvoldoende samen te werken in relatie tot en met de RRN. Zij zijn nauwelijks inhoudelijk en procesmatig betrokken bij de voorbereiding van stukken die richting de RRN en de raden gaan. Net als de Agendacommissie zelf, zien zij voordelen in een betere aansluiting bij de Agendacommissie om de inhoudelijke voorbereiding en afstemming binnen de ambtelijke organisaties te verbeteren en in dienst te stellen van de samenwerking op raadsniveau. Dat de ambtelijke organisaties op andere onderwerpen al veelal samen optrekken, helpt hierbij.

De ondersteuning van de individuele raden en de RRN door de griffiers is vanaf de start helder georganiseerd. Echter, de ondersteuning van de RRN (inclusief Agendacommissie) moet naast de normale werkzaamheden van de griffiers worden uitgevoerd. Vooral voor de coördinerend griffier (op dit moment Den Helder) betekent dit extra werkzaamheden, waar geen extra capaciteit tegenover staat. Dit levert werkdruk op en biedt onvoldoende mogelijkheden om de RRN optimaal te ondersteunen en te begeleiden. Zeker omdat door de gemeentelijke organisaties de noodzakelijke stukken niet altijd goed en tijdig worden aangeleverd.

2.2.3 Wat nog meer benoemd is

Overige zaken die in de praktijk opvallen en worden opgemerkt, betreffen onder andere de agenda van de RRN. De Agendacommissie geeft aan dat door de manier waarop nu met elkaar wordt gesproken, het soms moeilijk is een goed gevulde en aantrekkelijke bijeenkomst te organiseren. Op dit moment vindt er weinig debat en discussie plaats in de RRN. Veel betrokkenen geven aan dat dit komt doordat raadsleden hun kurk nog drooghouden voor de eigen raadsvergadering. Deze cultuur maakt dat de bijeenkomsten snel zijn afgelopen en ook niet altijd even goed bezocht worden. Tot slot merkt een aantal raadsleden op dat de structuur wellicht te strikt is; een ander onderwerp inbrengen gaat niet gemakkelijk doordat wordt vastgehouden aan de verordening en de onderwerpen die daarin zijn benoemd.

Ten aanzien van informatievoorziening wordt door raadsleden opgemerkt dat met name bij de gemeenschappelijke regelingen de informatie niet volledig of altijd nieuw is, waardoor het vergaderen soms weinig zin heeft. Raadsleden geven ook aan dat de informatievoorziening en de communicatie over de RRN voor inwoners meer zou mogen zijn. Het bereiken van zichtbare resultaten is hierbij wel van belang.

In de praktijk vinden de vergaderingen van de RRN steeds vaker op dezelfde plek plaats, waar in de verordening staat dat de burgemeester van die gemeente dan ook voorzitter is. Hier is men in de praktijk wat vanaf geweken en het voorzitterschap wisselt ondanks dat de vergaderingen op dezelfde locaties plaatsvinden. De meningen over of het voorzitterschap in handen moet zijn van de burgemeester, verschillen. Omdat de RRN een adviserende commissie is, zou een raadslid in principe het voorzitterschap kunnen oppakken. Enkele raadsleden geven aan dat dit wenselijk zou zijn, ook om minder wisselende voorzittersstijlen te ervaren en vooral zelf het gesprek met elkaar te voeren. Een aantal raadsleden geeft aan dat voorzitterschap door een burgemeester de betrokkenheid van de burgemeesters juist vergroot. De burgemeesters geven aan zich graag dienstbaar op te stellen ten behoeve van de samenwerking. Over de bestaande vergaderlocaties in Den Helder en Schagen is men overwegend tevreden.

2.3 Adviestrajecten nader beschouwd

2.3.1 Adviestrajecten gemeenschappelijke regelingen

Op basis van de bestudeerde adviestrajecten bij de gemeenschappelijke regelingen valt een aantal zaken op.

Allereerst is zichtbaar dat er niet altijd eensluidende besluiten door de raden worden genomen. De RRN komt tot eensluidende adviezen, maar deze worden niet altijd overgenomen door de afzonderlijke raden. Ten aanzien van de zienswijzen bij de begroting en de jaarstukken zijn zowel in 2016 als in 2017 amendementen aangenomen waardoor de zienswijzen van de vier gemeenten niet eensluidend zijn. In 2016 is de zienswijze richting de GGD door de vier gemeenten op verschillende wijze opgesteld. Dit startte bij een afwijkend besluit van de gemeente Schagen ten opzichte van de andere colleges van B&W. De overige drie gemeenten willen niet akkoord gaan met de verhoging van de incidentele gemeentelijke bijdrage voor de kosten van de mobiliteitspool van € 150.000, waar het college van Schagen wel akkoord wil gaan. Tijdens de RRN-vergadering wordt het standpunt van het college van Schagen toegelicht. De RRN adviseert de raden positief over het voorliggende voorstel. De meerderheid van de RRN steunt het standpunt van de gemeente Schagen (304 voor en 177 tegen). Zij geeft de colleges van Den Helder, Texel en Hollands Kroon in overweging de zienswijze, genoemd onder 2b, hierop aan te passen. Vervolgens wordt als volgt in de vier gemeenten besloten: Texel en Den Helder volgen het oorspronkelijke voorstel en gaan niet akkoord met de incidentele kosten; Schagen en Hollands Kroon besluiten het voorstel te wijzigen en wel akkoord te gaan met incidentele kosten.

Bij een ander adviestraject heeft Hollands Kroon in 2016 bij een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling van de GGD (als enige) gemeente het advies van de RRN niet opgevolgd. Er was een meerderheid van stemmen (273 voor en 210 tegen) om een motie van de gemeente Castricum over te nemen en daarmee adviseerde de RRN de motie te steunen en de colleges op te dragen om met de bestuurders van de GGD deze wijziging opnieuw te bespreken en niet door te voeren. Inhoudelijk komt de motie erop neer dat men niet akkoord gaat met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling op het gebied van budgettair neutrale begrotingswijzigingen van de GGD. De RRN is van

mening dat wanneer ingestemd wordt met de gewijzigde gemeenschappelijke regeling het budgetrecht en de controlerende taken van de gemeenteraad uit handen worden gegeven.

In het raadsvoorstel voor de raad van Hollands Kroon adviseerde het college het advies van de RRN niet te volgen en de gemeenteraad heeft het college daarin uiteindelijk gevolgd.

Overige afwijkende zienswijzen in 2016 komen uit Texel. Bij zowel RHCA als RUD wordt aan de zienswijze toegevoegd dat Texel het niet eens is met de indexering van 1,93% en vraagt de gemeentelijke bijdrage weer gelijk te maken aan die van 2016.

In juni 2017 waren er bij de zienswijze op de jaarstukken en de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen geen ingediende amendementen tijdens de behandeling van de stukken in de RRN. De RRN adviseert positief over alle zienswijzen. Toch volgen er amendementen bij de besluitvorming in de individuele raden. Zo wordt er een amendement van Den Helder bij de zienswijze voor de GGD aangenomen, evenals een amendement van Texel bij de zienswijze voor de Veiligheidsregio. Beide amendementen betreffen toevoegingen aan de zienswijze zoals de RRN had geadviseerd en zijn een aanvulling op de oorspronkelijke boodschap.

Ten tweede valt bij de bestudering van deze adviestrajecten op dat de raadsvoorstellen in de vier gemeenten niet op dezelfde manier zijn opgesteld. Na advies van de RRN leek het bij de start gebruikelijk met één type raadsvoorstel te werken waarin het advies van de RRN werd beschreven, waaronder de handtekeningen van de raden die hadden ingestemd werden verzameld. Op dit moment doen alle gemeenten dit verschillend, waarbij het advies van de RRN niet altijd met dezelfde formulering wordt opgeschreven. Soms laat het college in het raadsvoorstel ook nog weten al dan niet het advies van de RRN over te nemen. De uiteindelijk vastgestelde raadsbesluiten (ook zonder amendementen) zijn daarmee niet altijd met dezelfde formulering opgesteld en zo klinkt mogelijk voor de gemeenschappelijke regelingen niet een heldere eensluidende boodschap door.

Tot slot hebben met name raadsleden opmerkingen bij deze adviestrajecten. Zij geven aan dat informatie niet altijd volledig of op tijd aangeleverd wordt ten behoeve van de advisering door de RRN en besluitvorming in de raden. In de praktijk komt het ook voor dat er nog relevante informatie tussen de RRN-vergadering en de lokale besluitvorming wordt verstrekt. Dit geeft geen gevoel van grip en bemoeilijkt de advisering door de RRN. Voor een betere informatieverstrekking kijken RRN en raden zowel naar de gemeenschappelijke regelingen als naar de portefeuillehouders. Zo zouden raadsleden uit de RRN eigenlijk zelfs de vergaderagenda's van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regelingen willen inzien, omdat het gevoel leeft dat de portefeuillehouders zelf ook achter de feiten aanlopen, waardoor zij hierop niet voldoende kunnen sturen. Ook geven de raadsleden aan moeite te hebben met het boven tafel krijgen van de juiste 'pijnpunten'/aandachtsgebieden binnen de gemeenschappelijke regelingen; onvoldoende ICT of hoge inhuur komt niet in de presentaties van de gemeenschappelijke regelingen voor.

Binnen de RRN-vergaderingen is weinig tot geen inhoudelijke bespreking van de zienswijzen op de stukken van de gemeenschappelijke regelingen. Sommigen geven hiervoor als verklaring dat dit komt doordat de gemeenschappelijke regelingen de begroting 'koud aanleveren' en er op die manier weinig te bediscussiëren valt. De verwachting bij raadsleden is dat als de RRN vroeger in de P&C-cyclus van de gemeenschappelijke regelingen wordt betrokken, op het moment dat de keuzes nog gemaakt moeten worden, er een meer open gesprek kan plaatsvinden en er beter van gedachten gewisseld kan worden over wat er van de regelingen wordt verwacht en wat daarvoor nodig is. Als de RRN zo eerder in positie wordt gebracht of zichzelf in positie brengt, helpt ze bij het 'opvoeden' van de gemeenschappelijke regelingen. Men geeft aan dat de gemeenschappelijke regelingen eigenlijk moeten gaan denken 'als we eerst die vier al eens meehebben'; daardoor wordt een andere houding aangenomen.

Bovenstaande bevindingen leiden ertoe dat nog weinig betrokkenen het gevoel hebben dat de grip op de gemeenschappelijke regelingen is toegenomen. Sommigen betwijfelen of dit in de toekomst ooit het geval kan zijn en of de RRN hier een rol in kan spelen.

2.3.2 Adviestrajecten De Kop Werkt!

Ook binnen de adviestrajecten van het investeringsprogramma De Kop Werkt! valt een aantal zaken op. In de volgende paragrafen wordt duidelijk dat raadsfracties in RRN-verband moties indienen en raadsvragen stellen, en wordt ook duidelijk dat de gemeenteraden niet altijd eensluidend besluiten.

In 2014 en 2015 is de stuurgroep De Kop Werkt! aan de slag gegaan met vier bestuursopdrachten ter verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat in de regio. Het Regionaal Ambitiedocument verbindt de bestuursopdrachten en beschrijft het toekomstperspectief van het gebied. In maart en april 2016 worden de bestuursopdrachten aan de RRN voorgelegd. Bij de uitwerking vraagt de RRN aandacht voor het financiële proces, burgerparticipatie en het maatschappelijke effect van de projecten en het meenemen van de ontbrekende deelsectoren in de bestuursopdracht. Daarnaast hebben raadsfracties moties ingediend en vragen gesteld, die in de bijlage van het uiteindelijke raadsvoorstel zijn meegenomen door de stuurgroep. De RRN brengt uiteindelijk een positief advies uit over het *Raadsvoorstel Regionale samenwerking De Kop Werkt!*, wat door de vier colleges van B&W is ondertekend. Dit raadsvoorstel wordt door de vier gemeenteraden aangenomen, maar Texel besluit daarbij niet te participeren in de bestuursopdracht Destinatiemarketing.

Op 6 oktober 2016 krijgt de RRN een presentatie over de bestuursopdrachten en de daaruit voortvloeiende projecten en programma's, ter voorbereiding op de behandeling van het voorstel dat gaat over de financiële aspecten van het programma De Kop Werkt!, in november. De vergaderingen in november en december vervallen echter. Pas in februari 2017 komt de RRN weer bijeen over De Kop Werkt! met op de agenda een voorstel voor de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de provincie Noord-Holland voor de uitvoering van het programma. Daarnaast wordt een toetsingskader voor de raden voorgelegd. Tijdens de RRN-vergaderingen brengt de RRN wensen en bedenkingen in, waarop de stuurgroep een aantal toezeggingen doet. Zo wil de RRN bij wijzigingen in het programma boven de € 500.000,- altijd betrokken worden, waar de SOK op wordt aangepast. Er wordt een amendement ingetrokken en een ander amendement in stemming gebracht (maar niet aangenomen). In alle gemeenteraden wordt vervolgens ingestemd met het voorstel. Alleen in Hollands Kroon wordt een amendement aangenomen waarmee het woord 'geen' in het besluit 'geen wensen of bedenkingen in te brengen' wordt weggelaten. Dit omdat tijdens de behandeling van het voorstel in de raad door het college is toegezegd dat het toetsingskader aangescherpt wordt en dat dat als wens/bedenking ingebracht zou worden in de stuurgroep en vervolgens teruggekoppeld zou worden aan de RRN. Zo wordt uiteindelijk op 11 april de SOK door de vier gemeenten en de provincie ondertekend.

In de overeenkomst is opgenomen dat de jaarprogramma's, samen met wijzigingen groter dan € 500.000,- voor wensen en bedenkingen, worden voorgelegd aan de gemeenteraden en worden beoordeeld aan de hand van het toetsingskader. Op 19 oktober 2017 komt de RRN hiervoor bijeen en adviseert de raden geen wensen of bedenkingen bij het jaarprogramma 2018 in te brengen. Wel geven de fracties van het CDA de raden mee om bij de jaarschijf 2019 te sturen op een gedegen onderbouwing van de middelen bij de bestuursopdracht Havens. Tevens willen zij vrijgevallen gelden uit deze bestuursopdracht nog niet zien worden toebedeeld. De stuurgroep geeft aan dit over te nemen en heeft dit vervolgens verwerkt in het *Raadsvoorstel De Kop Werkt! jaarprogramma 2018*. In alle vier de gemeenten is het raadsvoorstel ongewijzigd aangenomen.

Naast het feitelijk verloop van de adviestrajecten bij De Kop Werkt! hebben raadsleden ook ervaringen en beelden bij dit samenwerkingsprogramma. Met name in Hollands Kroon geven raadsleden aan dat de balans in projecten voor de vier gemeenten nog niet goed voelt. De verdeling van de projecten en de budgetten is in hun ogen niet in balans en er zijn niet veel echt gemeenschappelijke projecten die over de gemeentegrenzen heen gaan. Daarnaast is de raad in Schagen verdeeld over de manier waarop project Sail aan het programma werd toegevoegd. Sommige raadsleden zien het later inbrengen van Sail als project, door inmenging van de provincie als onwenselijk. Andere raadsleden geven aan dat dit nu een typisch voorbeeld is van 'elkaar iets gunnen, waar de hele regio uiteindelijk van profiteert.'

In de gesprekken met raadsleden (over bijvoorbeeld een dergelijke casus) is zichtbaar dat dit 'elkaar iets gunnen' nog niet altijd makkelijk gaat en verschillend wordt gewaardeerd. Deze soms negatieve beeldvorming of ervaring is niet terug te zien in de feitelijke gebeurtenissen en keuzes bij de adviestrajecten, in die zin dat daarmee de besluitvorming negatief wordt beïnvloed.

De meeste betrokkenen zijn positief over de potentie en de toekomst van dit programma waarin echt regionaal moet worden samengewerkt ten behoeve van een sterkere regio. De potentie moet in de ogen van de raden en de colleges nog wel tot uiting komen in de daadwerkelijke realisatie van de projecten.

2.3.3 Meer algemeen over de adviestrajecten

De verschillende betrokkenen zien allemaal dat er in de RRN-vergaderingen weinig debat en discussie plaatsvindt. Sommigen geven aan dat hier wel verbetering mogelijk is. De Agendacommissie ziet hierin ook een rol voor zichzelf om dit te laten groeien. Zij zien ook wel verbetering en geven aan dat, voordat de RRN er was, men elkaar minder gunde dan nu het geval is.

Een andere waarneembare tendens is dat men aangeeft meer te horen en meer informatie tot zijn/haar beschikking te hebben door de RRN. Het is interessant te horen welke standpunten en invalshoeken een andere gemeente inbrengt, waarbij wordt opgemerkt dat er wel verschil is in bestuursculturen. De extra informatie ontstaat ook omdat (met name landelijke) partijen elkaar nu vaker opzoeken en afstemmen wat hun regionale inbreng is. Zo ontstaat op een nieuwe manier visie op de regio. De lokale partijen worstelen nog wel met de gezamenlijke inbreng van de landelijke partijen, en zijn nog zoekende naar een manier om ook zichzelf hierin te organiseren. Zowel landelijke als lokale partijen geven aan dat het soms wel lastig is de regionale en lokale belangen ten opzichte van elkaar af te wegen, soms voelt het alsof het botst.