

ADVIESRAPPORT

Evaluatie Raadsadviescommissie VNOG

Datum: 20 mei 2026

Auteur: R. Jansen

Organisatieonderdeel: Staf-directie

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Analyse: vergelijking tussen recht en praktijk	4
3. Advies: voortzetten en versterken van de adviescommissie	6
4. Conclusie.....	10

1. Inleiding

Binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) werken 22 gemeenten samen aan taken op het gebied van brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding. Deze regionale samenwerking is noodzakelijk vanwege de schaal en complexiteit van deze taken, maar brengt ook met zich mee dat besluitvorming op afstand van de gemeente plaatsvindt. Dit kan de betrokkenheid van gemeenteraden bij VNOG onder druk zetten.

In het kader van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is daarom een adviescommissie van raadsleden ingesteld. Deze commissie heeft als doel om de betrokkenheid van gemeenteraden te vergroten en daarmee de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen VNOG te versterken.

In dit adviesrapport beoordeel ik in hoeverre de huidige inrichting en werkwijze van de adviescommissie aansluit bij dit doel en bij de bedoeling van de wetgever. Daarbij maak ik gebruik van de bevindingen uit mijn juridisch onderzoek en de resultaten van de door uitgevoerde interviews met raadsleden, griffiers en betrokken functionarissen binnen VNOG.

Op basis van deze analyse geef ik een onderbouwd advies over het voortzetten en versterken van de adviescommissie. Hierbij richt ik mij met name op de rol en positie van de commissie, de doorwerking van adviezen, de informatievoorziening en de betrokkenheid van gemeenteraden.

Het doel van dit adviesrapport is om concrete en praktisch toepasbare aanbevelingen te doen waarmee VNOG de adviescommissie effectiever kan inzetten als instrument te versterking van de democratische betrokkenheid van gemeenteraden.

Het adviesrapport vormt daarmee een concrete vertaling van de juridische en empirische bevindingen uit dit onderzoek.

2. Analyse: vergelijking tussen recht en praktijk

2.1 Juridisch kader en bedoeling van de wetgever

Met de wijziging van de Wgr heeft de wetgever beoogd de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Een belangrijk onderdeel hiervan is het vergroten van de betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale besluitvorming.

De mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie van raadsleden (art. 24a Wgr) is ingevoerd om gemeenteraden eerder en actiever te betrekken bij besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen. De wetgever wilde hiermee voorkomen dat gemeenteraden pas worden geïnformeerd wanneer besluiten al grotendeels zijn voorbereid of vastgesteld. Door middel van een adviescommissie kunnen raadsleden eerder signalen, aandachtspunten en wensen vanuit hun gemeenteraad meegeven aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

In mijn juridische onderzoek heb ik vastgesteld dat hierbij niet alleen formele invloed van belang is, maar ook de kwaliteit van het besluitvormingsproces. In de literatuur wordt daarbij onderscheidt gemaakt tussen input-, throughput- en outputlegitimiteit. Het gaat daarmee om de mate waarin raadsleden daadwerkelijk worden betrokken bij de totstandkoming van beleid en de mate waarin het besluitvormingsproces transparant, zorgvuldig en controleerbaar verloopt.

De adviescommissie beschikt juridisch niet over formele besluitvormende bevoegdheden. De meerwaarde ligt daarom juist in de informele invloed die zij kan uitoefenen. Ik leid uit het juridische kader af dat die meerwaarde vooral kan liggen in het vroegtijdig signaleren van aandachtspunten, het verbeteren van de informatievoorziening en het versterken van de verbinding tussen VNOG en de gemeenteraden.

2.2 Bevindingen uit de praktijk

Uit de interviews die ik afgenomen heb, komt een vrij duidelijk beeld naar voren. Ik heb vastgesteld dat gemeenteraden hun betrokkenheid bij VNOG over het algemeen als beperkt ervaren. Besluitvorming over stukken van VNOG vindt vaak plaats op basis van omvangrijke documenten die in de praktijk weinig aandacht krijgen en regelmatig als hamerstuk worden behandeld. Hierdoor blijft er in de gemeenteraad vaak weinig ruimte voor inhoudelijke discussie of sturing.

Uit de gesprekken blijkt dat respondenten de adviescommissie vooral zien als een platform voor informatie-uitwisseling. Raadsleden krijgen via de commissie meer inzicht in de werkzaamheden van VNOG en worden eerder meegenomen in actuele ontwikkeling. Respondenten ervaren dit overwegend als positief, omdat het bijdraagt aan meer begrip en bewustwording voor regionale besluitvorming.

Tegelijkertijd heb ik op basis van de interviews vastgesteld dat de invloed van de commissie op de daadwerkelijke besluitvorming nog beperkt is. Respondenten geven aan dat adviezen soms leiden tot kleine aanpassingen, bijvoorbeeld in de toegankelijkheid van stukken of de wijze van communiceren, maar dat structurele doorwerking in beleidskeuzes nog nauwelijks zichtbaar is.

Ik heb daarnaast geconstateerd dat praktische factoren de effectiviteit van de commissie beïnvloeden. Zo blijkt uit de interviews dat de opkomst bij bijeenkomsten wisselend is en dat niet alle gemeenten structureel vertegenwoordigd zijn. Ook kwam naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over de precieze rol van commissieleden. Sommige respondenten zien zichzelf vooral als adviseur richting VNOG, terwijl anderen de nadruk leggen op hun verbindende rol richting de gemeenteraad waar zij inzitten.

2.3 Conclusie van de analyse

Wanneer ik het juridisch kader vergelijk met de bevindingen uit de praktijk, concludeer ik dat de adviescommissie formeel aansluit bij de mogelijkheden die de Wgr biedt, maar dat de praktische invulling nog achterblijft bij de bedoeling van de wetgever.

Uit mijn onderzoek blijkt dat de adviescommissie op dit moment bijdraagt aan een betere informatiepositie van raadsleden. Daarmee levert zij een bijdrage aan de inputlegitimiteit. Daarnaast draagt de commissie bij aan meer transparantie in het besluitvormingsproces, wat de thoughtputlegitimiteit versterkt.

Tegelijkertijd concludeer ik dat de daadwerkelijke invloed op besluitvorming nog beperkt is. De betrokkenheid van gemeenteraden is nog onvoldoende structureel en de adviescommissie functioneert op dit moment voornamelijk als informatieplatform.

Ik concludeer daarom dat de adviescommissie potentie heeft om uit te groeien tot een krachtiger instrument voor democratische betrokkenheid, maar dat hiervoor verdere ontwikkeling noodzakelijk is. Met name een duidelijkere positionering, betere terugkoppeling en sterkere doorwerking van adviezen zijn daarvoor essentieel.

3. Advies: voortzetten en versterken van de adviescommissie

Op basis van mijn analyse adviseer ik om de adviescommissie voort te zetten. Uit mijn onderzoek blijkt dat dit instrument aansluit bij de ontwikkeling in wetgeving en voorziet in een duidelijke behoefte vanuit de praktijk. Tegelijkertijd constateer ik dat de huidige werkwijze nog onvoldoende bijdraagt aan de beoogde versterking van de democratische legitimatie.

Ik adviseer daarom om de adviescommissie verder te ontwikkelen. De commissie moet zich naar mijn oordeel ontwikkelen van een voornamelijk informatief overlegmoment naar een structureel en herkenbaar onderdeel van het besluitvormingsproces binnen VNOG.

3.1 Verduidelijking van de rol en positie

Uit zowel het juridisch als empirisch onderzoek blijkt dat binnen de adviescommissie nog onduidelijkheid bestaat over de precieze rol en verwachtingen van de commissie. Respondenten geven aan dat niet altijd duidelijk is welke invloed de adviescommissie heeft binnen het besluitvormingsproces van VNOG.

Ik adviseer VNOG daarom om de rol en positie van de adviescommissie explicieter vast te leggen in het Reglement van Orde en de werkwijze van de commissie. Daarbij adviseer ik om duidelijk op te nemen dat de adviescommissie functioneert als een vroegtijdig adviesorgaan dat signalen en aandachtspunten vanuit gemeenteraden meegeeft vóórdat formele besluitvorming plaatsvindt.

Daarnaast adviseer ik om duidelijker vast te leggen welke onderwerpen binnen de commissie besproken worden, wat van deelnemende raadsleden wordt verwacht en hoe terugkoppeling richting gemeenteraden plaatsvindt. Hiermee kan meer duidelijkheid ontstaan over de positie en meerwaarde van de adviescommissie binnen VNOG.

3.2 Versterking van de doorwerking van adviezen

Uit de interviews blijkt dat de doorwerking van adviezen momenteel beperkt zichtbaar is. Hierdoor ervaren raadsleden onvoldoende invloed in de besluitvorming van VNOG.

Ik adviseer daarom om een vaste terugkoppelingssystematiek in te voeren. VNOG zou bij relevante besluiten expliciet moeten aangeven:

- Welke punten door de adviescommissie zijn ingebracht

- Op welke wijze deze punten zijn verwerkt

Wanneer adviezen niet worden overgenomen, licht dit dan gemotiveerd toe. Dit vergroot de transparantie van het proces en versterkt het gevoel van invloed bij raadsleden.

3.3 Verbetering van de informatievoorziening

Uit mijn onderzoek blijkt dat de informatievoorziening richting raadsleden onvoldoende aansluit bij hun behoeften. Documenten worden vaak als omvangrijk en complex ervaren, waardoor het lastig is om snel de kern te doorgronden.

Ik adviseer daarom om structureel te werken met beknopte en toegankelijke samenvattingen. Hierbij kan gedacht worden aan een overzicht op één pagina waarin de belangrijkste punten, keuzes en gevolgen worden weergegeven.

Daarnaast kan visuele ondersteuning, zoals schema's of infographics, bijdragen aan een beter begrip van de informatie. Door informatie toegankelijker te maken, wordt de drempel voor betrokkenheid verlaagd en kunnen raadsleden hun rol beter vervullen.

Voorbeeld bestuurlijke samenvatting infographic



3.4 Vergroten van betrokkenheid en deelname

Uit de praktijk blijkt dat de betrokkenheid van raadsleden nog beperkt is en dat de opkomst bij bijeenkomsten wisselend is. Dit heeft direct invloed op de effectiviteit van de adviescommissie.

Ik adviseer om de bijeenkomsten inhoudelijk aantrekkelijker en relevanter te maken. Dit kan door vaker thematisch te werken en onderwerpen te kiezen die aansluiten bij de belewingswereld van raadsleden, zoals weerbaarheid, crisisbeheersing en financiële keuzes.

3.5 Versterken van de verbinding met gemeenteraden

Uit mijn onderzoek blijkt dat de terugkoppeling vanuit de adviescommissie naar de gemeenteraden momenteel onvoldoende is. Hierdoor bereikt de informatie niet altijd de volledige raad en blijft de impact van de commissie beperkt.

Ik adviseer om deze terugkoppeling beter te faciliteren. Dit kan door na elke bijeenkomst een korte en toegankelijke samenvatting beschikbaar te stellen die eenvoudig binnen de gemeenteraad gedeeld kan worden.

Daarnaast zie ik een belangrijke rol voor de griffie in het ondersteunen van deze terugkoppeling. Door deze verbinding te versterken, wordt de adviescommissie daadwerkelijk een schakel tussen VNOG en de gemeenteraden.

4. Conclusie

Op basis van mijn onderzoek concludeer ik dat de adviescommissie van raadsleden binnen VNOG een waardevol instrument is om de afstand tussen regionale besluitvorming en lokale democratische controle te verkleinen. Uit de interviews en analyse komt naar voren dat de adviescommissie met name lijkt bij te dragen aan het verbeteren van de informatievoorziening, het vroegtijdig betrekken van raadsleden en het versterken van de verbinding tussen VNOG en de gemeenteraden.

Tegelijkertijd stel ik vast dat de bijdrage aan daadwerkelijke invloed en structurele betrokkenheid momenteel nog beperkt is. Daarbij is van belang dat de adviescommissie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen nadrukkelijk geen besluitvormend orgaan is. Het doel van de commissie ligt primair in advisering, informatie-uitwisseling en het versterken van de democratische legitimatie, en niet in het overnemen van bestuurlijke bevoegdheden van het algemeen bestuur.

Juist hierin ligt een belangrijk spanningsveld besloten: hoewel raadsleden behoefte hebben aan meer grip op regionale besluitvorming, moet worden voorkomen dat de adviescommissie een extra bestuurslaag wordt binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Meer invloed is daarom niet per definitie beter; effectiviteit ligt vooral in een duidelijke informatiepositie, goede terugkoppeling en vroegtijdige betrokkenheid.

Door de rol van de commissie verder te verduidelijken, de doorwerking van adviezen transparanter te maken en de informatievoorziening en werkwijze te verbeteren, kan de adviescommissie zich naar mijn oordeel ontwikkelen tot een effectiever instrument voor democratische betrokkenheid binnen VNOG. Daarmee kan de adviescommissie zich verder ontwikkelen tot een structureel en betekenisvol instrument ter versterking van de democratische legitimatie binnen VNOG.