

Van	Rein Schurink
Aan	Bestuur Regio G&V
Datum	8 december 2016
Kenmerk	16.0005194
Onderwerp	Voorstel governance Regio Gooi en Vechtstreek

Voorstellen

1. Versterk de communicatie vanuit de Regio naar de gemeenteraden in kwantiteit en kwaliteit zodat de raden niet afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de portefeuillehouder om informatie te geven.
2. Wees de portefeuillehouders behulpzaam bij het informeren van hun gemeenteraden, om een zoveel mogelijk gelijk niveau van informatie bij de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten te borgen.
3. Hanteer een vaste en herkenbare procedure voor het betrekken van de raad(sleden) bij de voorbereiding van beleidsbesluiten. Doe dat aan de voorkant van het proces aan de hand van een bestuursopdracht en verzamel visies, aandachtspunten en lokale wensen om die bij de voorbereiding te betrekken. Vraag om besluitvorming door een gezamenlijk ontwerp-voorstel aan de colleges voor te leggen. Las tussenstappen in bij grote projecten, b.v. raadpleging over een voorlopig product.
4. Ga door met de collectieve activiteiten voor raadsleden, zoals de regiopodia en realiseer een webforum voor de raadsleden in de regio met een chatfunctie.
5. Breng in de regeling een koppeling tot stand tussen portefeuillehoudersoverleg en bestuur door de instelling van portefeuillehoudersoverleggen te binden aan voorafgaande instemming van het bestuur.
6. Schrap in de gemeenschappelijke regeling de leden van het artikel over portefeuillehoudersoverleggen die bevoegdheden uit het bedrijfsvoeringsdomein beschrijven en verplichten tot toezicht op de regio.
7. Maak met de portefeuillehouders financiën de afspraak dat spelregels tussen gemeenten en verbonden partijen op hoofdlijnen blijven en niet verder strekken dan nodig is om voorspelbaar en duidelijk de budgetcyclus te voeren zowel bij gemeenten als bij verbonden partijen.
8. Maak het algemeen bestuur integraler door bedrijf en inhoud bij elkaar te brengen. Het is wenselijk dat portefeuillehouders uit de verschillende gemeenten door hun raden in het bestuur worden aangewezen. Dat kan een wethouder zijn maar ook een burgemeester. Laat de portefeuillehoudersoverleggen en stuurgroepen voorzitten door een lid van het algemeen bestuur.
9. Gemeenten wijzen één AB-lid aan. Om de regiofunctie van het AB te benadrukken heeft ieder bestuurslid één stem. Indien het aantal deelnemende gemeenten afneemt wijst elke gemeente twee leden van het AB aan.
10. Het is gewenst om een voorzitter te hebben die niet gelijktijdig als bestuurslid de belangen van zijn of haar gemeente hoeft te behartigen. Het is vrij gebruikelijk dat de burgemeester van de grootste gemeente qualitate qua voorzitter is en zich op dat voorzitterschap richt, terwijl de raad van de grootste gemeente daarnaast een portefeuillehouder aanwijst.
11. De aanbevelingen 1 t/m 7 en 10 kunnen op korte termijn worden doorgevoerd. De aanbevelingen 8 en 9 kunnen het best worden doorgevoerd na de raadsverkiezingen van 2018 vanwege de continuïteit van het bestuur en omdat dan meer duidelijkheid zal bestaan over de vertaling van het bestuurskrachtonderzoek in de bestuurlijke constellatie van de regio.

Toelichting op de voorstellen tot aanpassing van de governance van de Regio Gooi en Vechtstreek.

In de bestuurlijke opdracht aan de algemeen directeur a.i. heeft het bestuur onder meer (3.6.) om een bestuurlijk ontwikkelperspectief gevraagd:

- *Verken met het bestuur de betekenis van de bestuurlijke ontwikkeling in Gooi en Vechtstreek voor de ontwikkeling van de Regio-organisatie en het besturingsmodel*
- *Ontwikkel een bestuurlijk integratiekader op basis van een strategische agenda voor de toekomst van de Regio die ziet op thema's als gemeentelijke herindeling, opschaling en verzelfstandiging van organisatieonderdelen.*
- *Doe op basis daarvan voorstellen voor de doorontwikkeling van het bestuursmodel en de doorontwikkeling van de organisatie*

In het verleden is al veel onderzocht en geschreven over dit onderwerp. Alleen al in de laatste vijf jaren:

- 2014: Dr. H. te Grotenhuis en mr. G.J. Jansen, "Gooi en Vechtstreek: regio met een plus?"
- 2013: Pieter Winsemius, "Samenwerking Gooi en Vechtstreek".
- 2011: Ben Hammer, "Meer samen; samen méér"

Dominant is daarbij de discussie over bestuurlijke organisatie, bestuurlijke schaal en samenwerking. Het besturingsmodel van de Regio-organisatie is onderbelicht gebleven. Op dit moment loopt in de Regio een bestuurskrachtonderzoek in opdracht van vijf gemeenten en de Provincie. Het is weinig zinvol om vooruitlopend op de uitkomsten daarvan uitspraken te doen over maat en schaal van de gemeenten in de regio. Dat kan wachten tot het voorjaar 2017. Nu wordt volstaan met een korte feitelijke beschrijving. Daarna een korte beschrijving van de wijze waarop de Regio Gooi en Vecht nu wordt bestuurd, gevolgd door een bestuurskundige beschouwing. En tot slot een aantal aanbevelingen hoe dat bestuursmodel kan worden gestroomlijnd en verbeterd.

1. Bestuurlijke organisatie, bestuurlijke schaal en samenwerking

Gooi en Vecht wordt door bestuurders algemeen als een gebied gezien met grote samenhang op sociaaleconomisch, demografisch en geografisch gebied. Er is sprake van een gezamenlijke historie. Die samenhang is zichtbaar in onderzoeken zoals het woningmarktonderzoek, bereikbaarheid e.d. Geografisch kenmerkt het gebied zich door een hoge mate van verstedelijking in combinatie met zeer hoge natuurlijke waarden met grote diversiteit. Bestuurlijk is die samenhang vastgelegd in een regionale samenwerkingsagenda (RSA) en een regionaal uitvoeringsprogramma.

In het gebied liggen 7 gemeenten met ca. 260.000 inwoners. De gemeenteomvang reikt van klein tot middelgroot. Die geringe maat leidt tot een flinke behoefte aan samenwerkingsarrangementen van contracten naar instituties. V.w.b. de instituties van klein naar groot:

- BEL-combinatie: een verband tussen Laren, Blaricum en Eemnes, waarin de ambtelijke organisaties grotendeels zijn samengebracht
- HBEL, de uitvoeringsorganisatie voor een groot deel van het sociaal domein voor Huizen, Laren, Blaricum en Eemnes, gemanaged door Huizen
- De Regio Gooi en Vechtstreek, organisatie voor een groot aantal grensoverschrijdende doe-taken in de regio en voor bestuurlijke innovatieprojecten

zoals de decentralisaties in het sociale domein, noodopvang asielzoekers en de invoering van de nieuwe Omgevingswet.

- De Veiligheidsregio, wettelijke samenwerkingsorganisatie voor crisissituaties en brandweerzorg op de schaal van Gooi en Vecht
- De Omgevingsdienst, wettelijke samenwerkingsorganisatie van gemeenten en provincie voor veiligheid, toezicht en handhaving op de schaal van Gooi en Vecht en Flevoland.

Als deelregio gaat de Regio Gooi en Vecht naar verwachting deel uitmaken van de Metropoolregio Amsterdam met een generieke strategische taakstelling. En dan hebben we de provincie Noord Holland nog.

Het huis van Thorbecke heeft zich in Gooi en Vecht ontwikkeld tot een flat van zes verdiepingen met veel bestuurlijke drukte in het trappenhuis. Dit in een relatief klein gebied met een overzichtelijk aantal inwoners. Los van de discussie over maat en schaal van de gemeenten in het gebied is er daarom alle aanleiding om ook de inrichting van regionale samenwerking kritisch te beschouwen.

Als het gebied van Gooi en Vecht inderdaad door de bestuurders in de regio alom als samenhangend wordt gezien zou het aanbeveling verdienen om de Regio Gooi en Vecht bestuurlijk te bestempelen als de schaal waarop bij voorkeur regionalisering plaats vindt, en daarvoor het openbaar lichaam Gooi en Vecht te gebruiken. Het vermindert de bestuurlijke drukte en stelt kleine instellingen in staat om zich op hun kerntaken te richten omdat zij voor allerlei instandhoudingstaken "ontzorgd" worden.

Vooralsnog zal de behoefte aan regionale samenwerking ook in een scenario met minder, bijvoorbeeld drie, gemeenten blijvend zijn. Maat en schaal van drie gemeenten zijn nog steeds niet zo dat het in de lijn ligt om de *uitvoerende* taken van de Regio te verdelen over de drie gemeenten. Als het gaat over de *ontwikkeling van nieuw beleid* zal de slagkracht van de gemeenten toenemen en de behoefte aan gezamenlijkheid afnemen. Bij innovaties van het niveau decentralisatie in het sociale domein of straks de nieuwe Omgevingswet zal de samenwerkingsbehoefte blijven.

2. Beschouwing en analyse

In bijlage 1 is een uiteenzetting opgenomen over de wettelijke inrichtingseisen voor een gemeenschappelijke regeling als de Regio Gooi en Vechtstreek. Vervolgens is geschetst hoe de Regio aan de hand van deze kaders is ingericht.

Bij nadere beschouwing van de bestuurlijke inrichting van de Regio Gooi en Vechtstreek zijn er vier onderwerpen, die om een nadere beschouwing vragen.

- a. De positie van de gemeenteraden
- b. De positie van de portefeuillehoudersoverleggen en de stuurgroepen
- c. De positie van het algemeen en dagelijks bestuur.
- d. De loop van bestuurlijke processen in de Regio

a. De gemeenteraden

De enige bevoegdheid die door de raden is overgedragen is die tot het vaststellen van de afvalstoffenverordening. En daarbij is nog voorafgaande consultatie door het algemeen bestuur een plicht. Voor het overige zijn geen bevoegdheden van de raden van kaderstelling of controle overgedragen. Vanuit dat gezichtspunt is er geen aanleiding om de raden institutioneel te betrekken bij de Regio buiten de wettelijke rechten die zij al hebben rond begroting, rekening en verordeningen.

Toch blijft de legitimatiediscussie onverminderd de kop opsteken. Als het dan niet gaat om eigen bevoegdheden die zijn overgedragen aan een orgaan op afstand, dan zijn er twee onderwerpen die bij de raden een zeker onbehagen oproepen:

- Het belang dat aan de Regio is toevertrouwd onttrekt zich daarna goeddeels aan de waarneming van de raden. Niet alleen door het op afstand plaatsen maar ook omdat het buiten het reguliere informatie- en verantwoordingscircuit binnen de eigen gemeente valt
- Men heeft minder zicht op wat de eigen dagelijks bestuurders doen als vertegenwoordiger van de gemeente in een regionaal orgaan. Het gevoel is dat aan verantwoording aan en controle door de raad op het bestuur van de betrokken wethouder in de regio lastiger vorm te geven is.

In meerdere discussies in 2016 met raadsleden, de raadsambassadeurs en voorzitters van portefeuillehoudersoverleggen zijn deze punten indringend besproken. Een eerste lijn is, dat vanuit de raadsleden breed uitgesproken is, dat men niet voelt voor een institutionele betrokkenheid bij de regio in de vorm van een Regioraad of commissies. Het ambassadeursproject is heel nuttig geweest voor het proces van meningsvorming bij de raden en heeft de betrokkenheid van raden en raadsleden bij de Regionale Samenwerkingsagenda een impuls gegeven. Om die betrokkenheid te behouden worden focusgroepen vormgegeven. Maar de wens is ook dat structurele maatregelen worden getroffen om op moderne wijze de interactie van de gemeenteraden met de Regio GV te waarborgen. Vrij algemeen werd uitgesproken dat de communicatie vanuit de Regio naar de raden intensiever en hoogwaardiger kan, zodat de raden niet alleen afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de portefeuillehouder om informatie te geven. De constatering is dat de portefeuillehouders dit in de verschillende gemeenten op heel verschillende wijzen doen, en dat ook tussen collegeleden in dezelfde gemeente verschillende invullingen bestaan.

Een tweede lijn is, dat in die gevallen waarin de regio met de voorbereiding van beleidsbesluiten is belast de raadsleden het op prijs zouden stellen als zij als afzonderlijke raden volgens een vast schema bij die voorbereiding zouden worden betrokken. Dat gaat aan de voorkant van het beleidsproces om het ophalen van visies, die bij de voorbereiding worden betrokken en aan de achterkant ervan in de besluitvormingsfase.

Bij grote projecten zijn tussenstappen denkbaar, b.v. raadpleging over een voorlopig product. Dit alles om de kans op breed draagvlak en daarmee op een succesvol ontwikkelingsproject te vergroten.

Een derde lijn is dat de raadsleden de activiteiten die nu collectief voor raadsleden in regionaal verband worden georganiseerd, zoals de regiopodia, graag gecontinueerd willen zien, als forum om kennis te halen en als ontmoetingsplek met de collega's uit de regio. In dat kader zal de Regio ook met een voorstel komen om een webforum in te

richten voor de raadsleden in Gooi en Vechtstreek waar niet alleen alle informatie gestructureerd te halen is maar waar ook een chatfunctie aan verbonden is zodat men onderling informatie kan uitwisselen over standpuntbepalingen, voorbeelden uit de eigen gemeentelijke praktijk, besluitvormingsprocessen, opstellen van amendementen, moties en dergelijke.

Deze drie lijnen zijn belangrijk. In de komende periode zal de Regio hier structureel vorm aan gaan geven.

b. De portefeuillehoudersoverleggen

De portefeuillehouders zijn 'in charge' als het gaat om de regionale samenwerking op 'Beleid'. De gemeenschappelijke regeling vertaalt het in 2011 breed aanvaard inzicht dat de portefeuillehouders in vervolg rechtstreeks op beleid worden aangesproken (en dus niet meer het algemeen bestuur). Destijds gaf dit veel verheldering van de volledig eigen politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid aan de eigen raad voor wat samen met andere wethouders regionaal wordt bedacht en ontplooid.

Gemeenteraden hebben de extra bestuurlijke laag van DB en AB als het gaat om beleid als vertroebelend aangemerkt. Daarom zijn DB en AB voor beleid niet het eerste aanspreekpunt, maar uitsluitend aanspreekbaar op de efficiency in de bedrijfsvoering en behoud van een gezonde financiële huishouding.

In dit verband wordt een portefeuillehoudersoverleg ook wel aangeduid als de gecoördineerd gemeentelijk opdrachtgever, waarin wethouders met elkaar vaststellen onder welke condities (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) men de opdracht wenst uit te zetten naar het uitvoerend bestuur. Het DB/AB kan een dergelijke opdracht als niet uitvoerbaar aanmerken binnen de gestelde kaders en terugleggen bij de deelnemende gemeenten.

De portefeuillehoudersoverleggen worden ondersteund door directieoverleggen voor het sociaal domein en het fysiek domein, bestaande uit de ambtelijk leidinggevenden van de 7 gemeenten. Een directieoverleg voor bedrijfsvoeringszaken, bestaande uit gemeentesecretarissen, is recent van start gegaan.

Dit mechanisme is het resultaat van een weloverwogen politiek en bestuurlijk doorlopen proces vanaf 2010 – 2013. Het levert echter wel knelpunten op.

Informeel portefeuillehoudersoverleg Financien.

Naast de portefeuillehoudersoverleggen op grond van de gemeenschappelijke regeling is er ook een informeel portefeuillehoudersoverleg Financien waarin wordt besproken hoe omgegaan wordt met de financiering van zgn. "verbonden partijen". Dat begrip omvat een breed scala aan zelfstandige rechtspersonen als openbare lichamen o.g.v. de Wet gemeenschappelijke regeling, overheidsvennootschappen en dergelijke die in grote mate bestuurlijke en/of financieel van gemeenten afhankelijk zijn. Het portefeuillehoudersoverleg Financien stelt richtlijnen op waarmee de verbonden partijen bij begroting en rekening en in hun financiële bedrijfsvoering rekening dienen te houden.

Dit informele overleg heeft op zichzelf geen status en kan de richtlijnen niet afdwingen. Toch is sprake van een "zilveren koord" omdat begroting, begrotingswijziging en rekening van een verbonden partij vóór vaststelling aan de gemeenteraden moeten worden voorgelegd, die een zienswijze kunnen indienen. Door het voortraject van de portefeuillehouders Financien zal dan sprake zijn van een min of meer collectieve

zienswijze van de deelnemende gemeenten. Als het algemeen bestuur van de verbonden partij de zienswijze negeert zijn de leden ervan verantwoording daarover schuldig aan "hun" gemeenteraad.

In de praktijk geeft het portefeuillehoudersoverleg Financiën vrij gedetailleerde aanwijzingen over welk percentage aan prijsontwikkeling mag worden gehanteerd, hoe omgegaan moet worden met reserves en voorzieningen, wat de omvang daarvan mag zijn, hoe te handelen bij onderbesteding e.d. De spelregels, die daaromtrent worden ontwikkeld, worden gesanctioneerd met besluiten van de colleges. Het voordeel voor de gemeenten is dat zij in hun eigen begrotingsproces niet voor verrassingen worden geplaatst en dat er centrale financiële sturing is op het gehele stelsel van gemeente met de daaraan verbonden partijen. Voordeel voor de verbonden partijen is dat zij weten waar ze aan toe zijn bij het nemen van eigen financiële beslissingen. Nadeel voor de verbonden partijen is dat de bevoegdheden van het algemeen bestuur inzake de eigen bedrijfsvoering vergaand kunnen worden ingeperkt.

Het "schot" tussen portefeuillehoudersoverleggen en bestuur

Dat cumuleert met de knelpunten, die voortkomen uit het stelsel van portefeuillehoudersoverleggen met een basis in de gemeenschappelijke regeling. Het algemeen en dagelijks bestuur zijn wettelijk verantwoordelijk voor het bestuur binnen de regeling. Dat veronderstelt ook dat zij in positie zijn om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Echter: zij hebben geen enkele zeggenschap over de instelling van portefeuillehoudersoverleggen. En de portefeuillehoudersoverleggen hebben geen enkele verplichting tot het afleggen van verantwoording of geven van inlichtingen aan het algemeen en dagelijks bestuur.

De ratio hiervan is, zoals in het eerste stuk van deze paragraaf beschreven, dat de portefeuillehoudersoverleggen gecoördineerd gemeentelijk opdrachtgeverschap vormen, waarbij de deelnemende bestuurders dat rechtstreeks doen als gemeentelijk bestuurder met volledig in stand blijven van de verantwoordings- en inlichtingenplicht aan "hun" raad. Voor onderwerpen als beleidsvoorbereiding, belangenbehartiging en coördinatie past dat inhoudelijk wel. Dat gaat over het "wat" van het regionaal bestuur. Het algemeen en dagelijks bestuur richten zich in dat model op efficiency in de bedrijfsvoering en behoud van een gezonde financiële huishouding. Dat onderbouwt ook de keuze om het algemeen bestuur te vormen met de burgemeesters van de gemeenten: meer gericht op algemeen bestuur, minder politiek. Dat valt te omschrijven als het "hoe" van het regionaal bestuur.

Er wordt echter verdergegaan dan dat. De portefeuillehoudersoverleggen bepalen vorm, werkwijze, ambtelijke ondersteuning en de toe- en verdeling van de kosten verbonden aan de samenwerking op hun terrein. En ze houden toezicht op al hetgeen de Regio aangaat. Daarmee treden zij vergaand in de bedrijfsvoering van de Regio en in de bevoegdheden van het algemeen en dagelijks bestuur. De vraag is hoe het bestuur dan nog integraal kan beslissen over de organisatie en de begroting van de regio. Hun domein wordt wel erg klein.

De positie van stuurgroepen.

De stuurgroepen bestaan uit een beperkt aantal portefeuillehouders, die gezamenlijk een deel van het domein van een van de beide portefeuillehoudersoverleggen beheren en als voorportaal van de besluitvorming in portefeuillehoudersoverleggen fungeren. Op

deze wijze wordt geborgd dat de werklast wordt gespreid en dat alle onderwerpen meer aandacht krijgen. Op zichzelf werkt dit goed in de beleving van de betrokkenen. Zichtbaar is wel dat de inhoudelijke discussie over onderwerpen nogal eens verschuift van het portefeuillehoudersoverleg naar de stuurgroep vanwege tijdsdruk, beschikbaarheid en specifieke interesse bij de leden. Het risico bestaat dat het brede portefeuillehouders-overleg op onderdelen het karakter van een besluitenmachine krijgt, waar een stempel wordt gezet op zaken die in de stuurgroep zijn voorbereid. Het is te verwachten dat de stuurgroepen steeds meer de bestuurlijke sturing op de uitvoerende eenheden van de Regio gaan verzorgen en dat de portefeuillehoudersoverleggen zich meer richten op de integrale projecten in een domein, zoals de uitvoeringsagenda, Mirt, bescherming en opvang en dergelijke.

c. Algemeen en dagelijks bestuur

c.1 Spanning tussen de bestuursorganen en portefeuillehoudersoverleggen.

Er zit een duidelijke spanning tussen de wettelijke taak van algemeen en dagelijks bestuur en de wijze waarop dat in de Regio Gooi en Vecht in de praktijk is vormgegeven. In wet en regeling heeft het bestuur een brede taakopdracht. In de regeling zelf wordt daar vervolgens al op afgedongen door de brede taakopdracht die portefeuillehouders-overleggen voor hun terrein hebben, zonder dat het bestuur daar invloed op heeft, zoals hiervoor beschreven is. Vervolgens is de vrijheid om zelfstandig financieel beleid te voeren vergaand beperkt door de vrij gedetailleerde spelregels van het informele portefeuillehoudersoverleg Financiën. Overigens een werkwijze, die ook grote voordelen heeft mits de spelregels op hoofdlijnen blijven en met gezond verstand worden gehanteerd. Het is legitiem de vraag te stellen waarover het algemeen en dagelijks bestuur nog gaan.

Bij de discussie over de vernieuwde gemeenschappelijke regeling is genoemd: efficiency in de bedrijfsvoering en behoud van een gezonde financiële huishouding. Kortom: organisatie en geld. Voor beleid worden de portefeuillehouders in de gemeentelijke setting aangesproken. Op zichzelf een model dat de discussie over de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen grotendeels oplost en dat tot tevredenheid leidt bij de betrokken wethouders en raadsleden. Bestuurlijk-juridisch is het echter nogal hybride vormgegeven. Formeel is nog steeds het algemeen bestuur verantwoordelijk voor alles wat de regio aangaat. De afspraak dat het bestuur daar voor een aantal onderwerpen niet op wordt aangesproken maar dat dat ligt bij de portefeuillehouders in hun gemeentelijke omgeving is mooi maar heeft geen juridische betekenis. De leden van het algemeen bestuur kunnen zich aan die verantwoordelijkheid, zeker ten opzichte van derden, niet onttrekken.

Op zich zou een onderscheid in "wat" (portefeuillehouders) en "hoe" (bestuur) kunnen werken. Maar dan dient dat onderscheid ook consistent gehandhaafd te worden en dat is niet zo. De portefeuillehoudersoverleggen treden op basis van hun taakbeschrijving in de regeling zelf vergaand in bedrijfsvoeringszaken en de financiële huishouding. Zij bepalen immers vorm, werkwijze, ambtelijke ondersteuning en de toe- en verdeling van de kosten verbonden aan de samenwerking op hun terrein. En ze houden toezicht op al hetgeen de Regio aangaat. De gemeenschappelijke regeling is daarmee innerlijk tegenstrijdig en de positie van algemeen en dagelijks bestuur is daarmee ondergraven, onduidelijk en onveilig. De leden daarvan geven daar ook regelmatig uiting aan.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat een strikte scheiding tussen inhoud en bedrijf als onbevredigend en kunstmatig wordt gezien. Er is behoefte aan integrale sturing, ook op regioniveau. Met behoud van het goede – de portefeuillehouders overleggen- is het wenselijk het algemeen bestuur in positie te brengen als integraal verantwoordelijk orgaan en beleid en bedrijf bij elkaar te brengen. Om de positie van de portefeuillehoudersoverleggen te behouden dient er een stevige verbinding te zijn tussen de leden van het algemeen bestuur en die organen. Voorstel is om de leden AB het voorzitterschap van portefeuillehoudersoverleggen en stuurgroepen te laten vervullen en hen in het algemeen bestuur bijzondere aandacht te laten hebben voor dat beleidsterrein.

Waar leidt dit alles toe?

1. Breng in de regeling een koppeling tot stand tussen portefeuillehoudersoverleg en bestuur door de instelling van portefeuillehoudersoverleggen door de colleges van burgemeester en wethouders te binden aan voorafgaande instemming van het algemeen bestuur.
2. Schrap in de gemeenschappelijke regeling de leden van het artikel over portefeuillehoudersoverleggen die bevoegdheden uit het bedrijfsvoeringsdomein beschrijven en verplichten tot toezicht op de regio.
3. Maak met de portefeuillehouders financiën de afspraak dat spelregels tussen gemeenten en verbonden partijen op hoofdlijnen blijven en niet verder strekken dan nodig is om voorspelbaar en duidelijk de budgetcyclus te voeren zowel bij gemeenten als bij verbonden partijen.
4. Maak het algemeen bestuur integraler door bedrijf en inhoud bij elkaar te brengen. Het is wenselijk dat portefeuillehouders uit de verschillende gemeenten door hun raden in het bestuur worden aangewezen. Dat kan een wethouder zijn maar ook een burgemeester. Laat de portefeuillehoudersoverleggen en stuurgroepen voorzitten door een lid van het algemeen bestuur.
5. In die situatie is het beter om een voorzitter te hebben die niet gelijktijdig als bestuurslid de belangen van zijn of haar gemeente hoeft te behartigen. Het is vrij gebruikelijk dat de burgemeester van de grootste gemeente qualitate qua voorzitter is en zich op dat voorzitterschap richt, terwijl de raad van de grootste gemeente daarnaast een portefeuillehouder aanwijst.

Langs deze lijnen zou wat meer evenwicht in het stelsel worden gebracht. In formele zin nog steeds enigszins betwistbaar, maar in elk geval in taakstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en slagkracht beter.

c.2 *Formele samenstelling besturen is een probleem.*

De WGR schrijft een minimale omvang van het dagelijks bestuur voor van drie. In de situatie van Gooi en Vecht betekent dat bij zeven deelnemende gemeenten, die ieder een lid in het algemeen bestuur afvaardigen, dat de omvang van het DB niet groter kan zijn dan drie, omdat het DB nooit meer dan de helft van het AB mag omvatten. De inrichtingsvrijheid wordt nog verder beperkt door het gewogen stemrecht. In totaal hebben de AB leden 23 stemmen. Dat betekent dat de drie leden van het DB nooit meer dan 11 stemmen mogen vertegenwoordigen, immers het DB mag niet de meerderheid van stemmen in het AB hebben. Het huidige DB (Hilversum, Huizen, Blaricum) zit precies

op die norm. Het betekent wel dat altijd een van de grote gemeenten moet afvallen voor een DB-plek. Dat wringt.

Merkbaar is ook dat het formele verschil tussen AB en DB door enkele leden als onredelijk wordt gezien, zeker nu beiden een focus hebben op de bedrijfsvoering door de regio. De WGR schrijft echter dwingend voor dat beide organen er moeten zijn en dat zij een verschillende taakopdracht hebben. Voor de ambtelijke organisatie is het zeker wenselijk dat zij voor beslissingen van dagelijkse aard, die hun mandaat te boven gaan, enkele gemandateerde bestuurders hebben die de snelheid in de processen kunnen houden.

Er is geen belemmering op aanwezigheid van AB-leden bij vergaderingen van het DB en op de mogelijkheid om, uiteraard met toestemming van de voorzitter, AB-leden zonder stemrecht het woord te laten voeren. Het vergroot de onderlinge transparantie en het vertrouwen.

Het huidige systeem van bestuurssamenstelling is niet meer houdbaar wanneer het aantal samenwerkende gemeenten afneemt door herindeling, b.v. als gevolg van het lopende bestuurskrachtonderzoek. Wanneer er een gemeente minder zou zijn, en dus 6 bestuursleden, kan geen dagelijks bestuur binnen de grenzen van de WGR worden samengesteld. Dat zal in elk geval een wijziging van de gemeenschappelijke regeling vragen. In samenhang met de aanbeveling om het algemeen bestuur politieker samen te stellen leidt dat tot het volgende voorstel:

- Gemeenten wijzen ieder één AB-lid aan. Ieder lid heeft één stem. Indien het aantal gemeenten afneemt wijst iedere gemeente twee AB leden aan.

c.3 De loop van bestuurlijke processen in de Regio

Voorop staat dat de Regio verlengd lokaal bestuur is. Het eigenaarschap ligt bij de gemeenten en de inrichting en de processen zijn dienstbaar aan de gemeentelijke stelsels en blijven daar zo dicht mogelijk bij. Centraal staan de leden van de colleges van burgemeester en wethouders en hun handelen dient voor hun gemeenteraden transparant te zijn zodat de verantwoordingsplicht die zij hebben ook als zij in de regio werken inhoud heeft. En bij dat handelen worden zij bijgestaan door ambtelijke organisaties, zowel van de gemeenten als van de Regio G&V.

Het politiek bestuurlijke proces in regionale samenwerking:

	Kaderstellen	Uitvoering	Controleren
Lokaal	Gemeenteraden	Colleges	Gemeenteraden
Regionaal	(via vertegenwoordiger)	Portefeuillehoudersoverleg Algemeen Bestuur	(via vertegenwoordiger)

Bovenstaande schema laat de verschillende rollen van de bestuursorganen zien bij de regionaal gecoördineerde gemeentelijke taakuitvoering. Gemeenteraden stellen de kaders vast en controleren. De wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid van de raad hun vertegenwoordiger in regionale organen ter verantwoording te roepen over het gevoerde beleid. Colleges, portefeuillehouders en algemeen bestuur dragen zorg voor de uitvoering.

Bij vormgeving van de bestuurlijke processen en de positie van de bestuursorganen is er onderscheid tussen vastgesteld, uit te voeren beleid, ontwikkeling van nieuw beleid en behartiging van belangen.

I. Vastgesteld gezamenlijk uit te voeren beleid (going):

Het programma en de begroting van de Regio zijn voor het grootste deel uitvoering van beleid dat lokaal of landelijk is vastgesteld. De beleidskeuzes over de wijze van uitvoering in regionaal verband vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de betrokken portefeuillehouders. De raad kan het college en de betrokken portefeuillehouder(s) rechtstreeks aanspreken op de beleidskeuzes in de regionale uitvoering. Het algemeen bestuur is eindverantwoordelijk voor de uitvoering door de organisatie van de Regio binnen de vooraf gestelde (inhoudelijke en financiële) kaders. Over de uitvoering wordt halfjaarlijks gerapporteerd. Het algemeen bestuur heeft hierin een actieve informatieplicht richting de colleges en de raden.

II. Beleidsontwikkeling (growing):

In de regionale samenwerkingsagenda zijn ook opgaven opgenomen die vragen om beleidsinnovatie en creatieve oplossingen. De betrokken portefeuillehouders bevorderen lokale en regionale afstemming bij de hiervoor benodigde bundeling van denkkracht. Portefeuillehouders halen lokaal de kaders op, delen deze informatie met de portefeuillehouders van de overige regiogemeenten en werken deze met de collega portefeuillehouders uit. De uitkomst wordt mee teruggenomen als lokaal te toetsen onderhandelingsresultaat van regionaal ontwikkeld en afgestemd beleid.

III. Bundeling van belangen (sowing)

De betrokkenheid bij het MIRT en de samenwerking in MRA-verband zijn voorbeelden van bestuurlijke belangenbehartiging waarin op (boven)regionale schaal denkkracht wordt gemobiliseerd en waarin relevante beleidsinformatie wordt verzameld om te komen tot innovatie en oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

Een (bovenregionale) strategische lobby vraagt om tijdig en actief met goede ideeën en plannen bestuurlijk aan tafel te zitten waar de prioriteiten worden gesteld en de middelen worden verdeeld.

Portefeuillehouders voeren regie op de wisselwerking tussen feiten (meten is weten) en de wensen (ambities, zekerheden) van raden en inwoners. Zij geven betekenis aan feiten uit onderzoek (urgentie) en betrekken raden en stakeholders actief bij het proces om krachten in de regio te bundelen (lobby) voor passende oplossingen en voldoende budget.

Rollen van de verschillende gremia in het bestuurlijke proces:

Stuurgroepen

De ambtelijke en bestuurlijke denkkracht (sowing) wordt ontwikkeld in regionale ambtelijke adviesgroepen en de bestuurlijk stuurgroepen. De agenda van de stuurgroepen richt zich op innovatie en ontwikkeling van plannen en projecten.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur – in de nieuwe opzet bestaande uit de voorzitters van alle stuurgroepen – verbindt op de inhoud en versterkt de integraliteit van bestuur om als eenheid effectief intern en extern te opereren.

Directie

De directie van de Regio wordt bij de realisatie van het uitvoeringsprogramma RSA ondersteund door de programmadirectie, bestaande uit gemeentelijke directieleden:
Dit zijn:

Programmadirectie (DO) Fysiek Domein

Programmadirectie (DO) Sociaal Domein en

het overleg met de gemeentesecretarissen voor het programma Algemene Zaken.

Taak van de DO is kennis, capaciteit en middelen voor het gezamenlijke uitvoeringsprogramma lokaal en regionaal vrij te maken en in te zetten. De directie maakt de

programma's uitvoeringsrijp, faseert, raamt de kosten en bepaalt hoe de

werkzaamheden lokaal-regionaal worden verdeeld. De directie brengt het

uitvoeringsprogramma en de bijbehorende financieringsvoorstellen lokaal en regionaal in procedure.

Portefeuillehoudersoverleggen(breed)

Bij het vormgeven van het algemeen bestuur met de voorzitters van de stuurgroepen kunnen de portefeuillehoudersoverleggen zich richten op de brede algemene inhoudelijke voortgang en de jaarlijkse actualisering en vaststelling van de uitvoeringsprogramma's .

3. Samengevat : de aanbevelingen en voorstellen

1. Versterk de communicatie vanuit de Regio naar de gemeenteraden in kwantiteit en kwaliteit zodat de raden niet afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de portefeuillehouder om informatie te geven.
2. Wees de portefeuillehouders behulpzaam bij het informeren van hun gemeenteraden, om een zoveel mogelijk gelijk niveau van informatie bij de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten te borgen.
3. Hanteer een vaste en herkenbare procedure voor het betrekken van de raad(sleden) bij de voorbereiding van beleidsbesluiten. Doe dat aan de voorkant van het proces aan de hand van een bestuursopdracht en verzamel visies, aandachtspunten en lokale wensen om die bij de voorbereiding te betrekken. Vraag om besluitvorming door een gezamenlijk ontwerpvoorstel aan de colleges voor te leggen. Las tussenstappen in bij grote projecten, b.v. raadpleging over een voorlopig product.
4. Ga door met de collectieve activiteiten voor raadsleden, zoals de regiopodia en realiseer een webforum voor de raadsleden in de regio met een chatfunctie.
5. Breng in de regeling een koppeling tot stand tussen portefeuillehoudersoverleg en bestuur door de instelling van portefeuillehoudersoverleggen te binden aan voorafgaande instemming van het bestuur.
6. Schrap in de gemeenschappelijke regeling de leden van het artikel over portefeuillehoudersoverleggen die bevoegdheden uit het bedrijfsvoeringsdomein beschrijven en verplichten tot toezicht op de regio.
7. Maak met de portefeuillehouders financiën de afspraak dat spelregels tussen gemeenten en verbonden partijen op hoofdlijnen blijven en niet verder strekken dan nodig is om voorspelbaar en duidelijk de budgetcyclus te voeren zowel bij gemeenten als bij verbonden partijen.
8. Maak het algemeen bestuur integraler door bedrijf en inhoud bij elkaar te brengen. Het is wenselijk dat portefeuillehouders uit de verschillende gemeenten door hun raden in het bestuur worden aangewezen. Dat kan een wethouder zijn maar ook een

burgemeester. Laat de portefeuillehoudersoverleggen en stuurgroepen voorzitten door een lid van het algemeen bestuur.

9. Gemeenten wijzen één AB-lid aan. Om de regiofunctie van het AB te benadrukken heeft ieder bestuurslid één stem. Indien het aantal deelnemende gemeenten afneemt wijst elke gemeente twee leden van het AB aan.
10. Het is gewenst om een voorzitter te hebben die niet gelijktijdig als bestuurslid de belangen van zijn of haar gemeente hoeft te behartigen. Het is vrij gebruikelijk dat de burgemeester van de grootste gemeente qualitate qua voorzitter is en zich op dat voorzitterschap richt, terwijl de raad van de grootste gemeente daarnaast een portefeuillehouder aanwijst.
11. De aanbevelingen 1 t/m 7 en 10 kunnen op korte termijn worden doorgevoerd. De aanbevelingen 8 en 9 kunnen het best worden doorgevoerd na de raadsverkiezingen van 2018 vanwege de continuïteit van het bestuur en omdat dan meer duidelijkheid zal bestaan over de vertaling van het bestuurskrachtonderzoek in de bestuurlijke constellatie van de regio.

Versie 8 december 2016
Rein Schurink

Bijlage 1. Besturing van de Regio Gooi en Vecht.

De eisen van de wet gemeenschappelijke regelingen.

De Regio Gooi en Vecht is een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam gegrondvest op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

- inrichtingseisen

Deze wet kent een aantal inrichtingseisen. Er dient een algemeen bestuur te zijn, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Vergelijkbaar met de gemeentelijke inrichting : raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester met op hoofdlijnen een vergelijkbaar taken- en bevoegdhedenpakket. De leden van het algemeen bestuur worden aangewezen door de gemeenteraden uit hun midden, de voorzitter inbegrepen en de wethouders. Het Dagelijks bestuur bestaat uit voorzitter en tenminste twee leden, door en uit het AB aan te wijzen. Het aantal leden van het dagelijks bestuur mag nooit de meerderheid van het algemeen bestuur zijn. Dat beperkt voor de Regio het aantal DB-leden tot 3.

- Taken en bevoegdheden

In principe behoren de bevoegdheden, die bij de regeling worden overgedragen, bij het algemeen bestuur, tenzij wet of regeling anders bepalen. Delegatie dan wel mandaat van AB naar DB is mogelijk met uitzondering van het vaststellen van begroting en rekening van het openbaar lichaam en het vaststellen van belasting- of straf/dwangverordeningen. Het Dagelijks Bestuur is in elk geval bevoegd tot het voeren van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van het algemeen bestuur, het vaststellen van regels voor de ambtelijke organisatie van het lichaam, het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en procesbesluiten. Kortom: een spiegelbeeld van de bevoegdheden van B&W in de gemeentewet.

De voorzitter tenslotte is , net als de burgemeester in een gemeente bevoegd tot vertegenwoordiging in en buiten rechte.

- Verantwoording afleggen en inlichtingen geven

Een lid van het AB kan ter verantwoording worden geroepen door de raad die hem of haar heeft aangewezen voor bestuur dat hij of zij in het AB heeft gevoerd. Ook dient geregeld te worden hoe een AB-lid door een of meer leden van de aanwijzende raad gevraagde inlichtingen verstrekt. Indien het vertrouwen weg is is de raad bevoegd om het AB-lid te ontslaan. Deze verantwoordelijkheid is nadrukkelijk beperkt tot datgene wat het AB-lid in die functie heeft gedaan. Het geldt niet voor een besluit van het bestuur als zodanig, maar wel om de bijdrage die hij of zij daaraan heeft geleverd, b.v. door voor of tegen te stemmen. Indien hij of zij tevens DB-lid is geldt deze verantwoording niet voor wat hij of zij in die functie heeft gedaan.

Niet alleen een individueel bestuurslid, maar ook het bestuur als geheel dient inlichtingen te verstrekken aan de raden van de deelnemende gemeenten, indien een of meer leden van die raden daarom vragen.

Het dagelijks bestuur als geheel en de afzonderlijke leden daarvan zijn verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur aan het Algemeen bestuur, niet aan de

gemeenteraden. Indien bijvoorbeeld een burgemeester, lid van zowel het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur, in die laatste functie een koopcontract heeft ondertekend, kan hij daarvoor niet ter verantwoording worden geroepen door "zijn" of "haar" gemeenteraad, maar alleen door het Algemeen bestuur. Deze bepaling is er om te borgen dat de leden van het dagelijks bestuur zich vooral richten op de belangen van het openbaar lichaam en niet op die van de gemeente die hen heeft aangewezen. Sancties zijn voorbehouden aan het Algemeen bestuur: indien het vertrouwen weg is kan het AB een lid van het DB ontslaan als zodanig. Betrokkene behoudt dan wel zijn of haar functie van AB-lid.

- *Overdracht taken en bevoegdheden aan bestuurscommissies*

Indien de regeling dat toelaat kan het algemeen bestuur bestuurscommissies instellen met het oog op de behartiging van bepaalde belangen. De raden moeten hiervan tevoren in kennis gesteld worden en wensen en bedenkingen in kunnen dienen. Aan zo'n bestuurscommissie kunnen bevoegdheden van het AB en DB worden overgedragen. Het AB regelt de institutionele kant van de bestuurscommissie. Het AB kan besluiten van de bestuurscommissie schorsen en vernietigen.

De gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek.

Op 1 januari 2016 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek in werking getreden, grotendeels binnen de kaders van de gewijzigde wet gemeenschappelijke regelingen. Hieronder een korte schets.

- *Inrichting*

De raden van de deelnemende gemeenten wijzen ieder een lid en een plaatsvervangend lid van het algemeen bestuur aan uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en de wethouders. In deze periode hebben alle gemeenten hun burgemeesters afgevaardigd, met de locoburgemeesters als vervanger. Er is sprake van gewogen stemrecht naar grootte van de gemeente. Hilversum, Gooise Meren en Huizen hebben ieder 5 stemmen, Wijdemeren en Weesp ieder drie en Laren en Blaricum ieder 1.

Het algemeen bestuur heeft de burgemeesters van Hilversum, Huizen en Blaricum aangewezen als leden van het dagelijks bestuur. Voorzitter is de burgemeester van Hilversum.

- *Taken en bevoegdheden*

Er zijn geen taken en bevoegdheden aan de Regio overgedragen, die gemeentelijk het exclusief domein van de gemeenteraden zijn: kaderstelling, controle, budgetrecht. Uitzondering is de verordenende bevoegdheid in het kader van de inzameling van afvalstoffen. Het algemeen bestuur stelt afvalstoffenverordening vast geldend voor de gehele regio.

Wel is ruimschoots sprake van overdracht van taken en bevoegdheden tot voorbereiding en uitvoering van beleid, die gemeentelijk het domein van burgemeester en wethouders zijn. De taken zijn in art. 5 van de regeling expliciet benoemd.

Daarnaast is er een algemene opdracht aan de Regio om desgewenst de volgende algemene taken uit te voeren: belangenbehartiging/lobby, delen kennis, capaciteit en deskundigheid, bevorderen onderlinge afstemming, visieontwikkeling, verwerving van budgetten, beleidsvoorbereiding, inkoop en contractbeheer en algemeen beheer.

- *Verantwoording afleggen en inlichtingen geven*

In art. 20 van de regeling is de verplichting van AB en DB en voorzitter om informatie te verstrekken, gevraagd en ongevraagd, opgenomen. De wijze waarop dat gebeurt wordt doorverwezen naar het Reglement van orde voor het algemeen bestuur. De informatieplicht van individuele leden van het algemeen bestuur (art. 22 regeling) naar de aanwijzende raad of het college van de aanwijzende gemeente wordt uitgevoerd op de binnen die gemeente gebruikelijke wijze. Dat kan leiden tot verschillen in de wijze waarop in de diverse gemeenten informatie wordt verstrekt en tot verschillen in de informatiegraad van de diverse gemeentebesturen. De regeling voldoet aan de formele eisen van de wet.

In art. 23 van de regeling is, conform de wettelijke structuur, een afzonderlijke regeling opgenomen voor de verantwoordings- en informatieplicht van het DB en de leden ervan aan het algemeen bestuur.

- *Overdracht taken en bevoegdheden aan bestuurscommissies*

In de gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek is geen bepaling opgenomen die bestuurscommissies toelaat. Daarmee is die weg afgesloten. Echter, in de Regio wordt gewerkt met portefeuillehoudersoverleggen die in taken en bevoegdheden erg lijken op bestuurscommissies. Dat is een bewuste keuze geweest. Hieronder meer daarover.

- *Portefeuillehoudersoverleggen*

Portefeuillehoudersoverleggen vinden een basis in de gemeenschappelijke regeling, niet in de wet. Bijzonder is dat niet het algemeen bestuur van de regio de portefeuillehoudersoverleggen instelt, maar dat de colleges van B&W van twee of meer deelnemende gemeenten dat kunnen doen ten behoeve van coördinatie en afstemming op onderscheiden samenwerkingsterreinen of ter uitvoering van een dienstverleningsovereenkomst. De bevoegdheden van de portefeuillehoudersoverleggen (op het terrein van beleidsvoorbereiding, belangenbehartiging en coördinatie) reiken ver. Zij bepalen vorm, werkwijze, ambtelijke ondersteuning en de toe- en verdeling van de kosten verbonden aan de samenwerking op hun terrein. Ze stimuleren en coördineren overleg tussen de gemeenten, behartigen de belangen van de regio bij andere overheden, instellingen, diensten en personen en houden toezicht op al hetgeen de Regio aangaat. Zij kunnen voor hun werkterrein een ontwerpprogramma opstellen ter uitvoering van de regionale samenwerkingsagenda, die zij als collectief van portefeuillehoudersoverleggen hebben vastgesteld. Daarin staan in elk geval de hoofdpunten en de financiële uitgangspunten, activiteiten en prioriteiten en de voortgang op de benoemde speerpunten. Zij hebben een rechtstreekse lijn naar de colleges van burgemeester en wethouders voor gevraagd en ongevraagd advies en leggen ontwerpbesluiten en –voorstellen voor aan de colleges of via die colleges aan de raden. Uitvoering van besluiten en het dragen van financiële en beleidsmatige consequenties geldt alleen voor die gemeenten namens welke de betrokken portefeuillehouder het besluit heeft bekrachtigd. Daarnaast zijn er stuurgroepen bestaande uit een beperkt aantal portefeuillehouders, die gezamenlijk een deel van het domein van een van de beide portefeuillehoudersoverleggen beheren en als voorportaal van de besluitvorming fungeren. Op deze wijze wordt geborgd dat de werklust wordt gespreid en dat alle onderwerpen de aandacht krijgen die ze verdienen. Er is geen regeling voor samenstelling en werkwijze van de portefeuillehoudersoverleggen en stuurgroepen. Er is geen regeling voor

verantwoording aan algemeen bestuur en evt. dagelijks bestuur en evenmin over het verstrekken van inlichtingen aan deze organen door het portefeuillehoudersoverleg.

Er zijn ingesteld een:

Portefeuillehoudersoverleg sociaal domein, met daaronder als stuurgroepen

- Sociaal domein
- Wonen
- 18 plus
- 18 min

en een:

Portefeuillehoudersoverleg fysiek domein, met daaronder als stuurgroepen

- Ruimte & Mobiliteit
- Milieu & Duurzaamheid
- Economie & Innovatie
- Cultuur & Erfgoed, Recreatie & Toerisme.

