

Meer samen; samen méér

*'Over gedeelde urgentie
en gevoelde ambitie'*

**Eindadvies over de herijking
van de regionale samenwerking**

Ben Hammer
Hilversum, 17 maart 2011



Leeswijzer

Voor het snel tot u nemen van de inhoud treft u de kern van het eindadvies aan in de samenvatting.

Vervolgens vormen de conclusies en de aanbevelingen de uitkomst van de beschouwingen in de hoofdstukken 5 en 6.

De behandeling van de vormgeving van de samenwerking in hoofdstuk 6 volgt op de inventarisatie van de actuele samenwerkingsonderwerpen in hoofdstuk 5.

De omgevingsanalyse waarmee de regionale samenwerking in de actuele bestuurlijke context wordt geplaatst treft u aan in hoofdstuk 3.

De methode en de aanpak van de herijking treft u aan in hoofdstuk 4.

Leeswijzer	1
1. Samenvatting	5
Actieve participatie en informatieverstrekking	5
Kaders stellen en elkaar binden	5
Gedifferentieerd samenwerkingsmodel	5
Beleid	5
Uitvoering	5
Facilitair	5
2. Aanleiding en probleemstelling	6
3. Omgevingsanalyse	7
3.1 Centralisatie versus decentralisatie	7
3.2 Kredietcrisis en de overheidsbezuinigingen	7
3.3 Aantal en omvang van gemeenten in Nederland	7
3.4 Aantal en omvang functionele regio's in Nederland	7
3.5 Aantal gemeenten in deze regio	8
3.6 Bijzondere posities	8
3.7 De omgeving: Utrecht, Almere, Amsterdam en Amersfoort	8
3.8 Blauwdruk denken versus het denken in passende coalities en netwerken	8
4. Procesaanpak	10
4.1 Vorm volgt inhoud	10
4.2 Groslijst	10
4.3 Besturingsvraagstukken	10
4.4 Inhoudelijke verdieping	11
4.5 Reflectie in de klankbordgroep 9 februari 2011	11
4.6 Reflectie door het dagelijks bestuur	12
4.7 Uitwerking van bevindingen in aanbevelingen: klankbordgroep 14 maart 2011	12
4.8 De voorgenomen herindeling.	12
5. Samenwerken op inhoud	13
5.1 Uitwerking groslijst samenwerkingsthema's	13
5.2 Beleidsuitvoering en regionale samenwerking op facilitair terrein	14
5.3 Relevante signalen op de strategische samenwerkingsterreinen	16
5.4 Relevante signalen op de regionale uitvoerende werkterreinen en facilitair	16
6. Inhoud in vorm gegoten	17
6.1 Hoofdrichting vormgeving: invulling tot een optimum aan succesfactoren	17
6.2 Vormdiscussie nader onder de loep	18
6.3 Uitgangspunten vormgeving samenwerking	18
6.4 Plussen en minnen modellen	19
6.5 Naar een nieuw evenwicht	19
6.6 Gedifferentieerd samenwerkingsmodel in één matrix	20
6.7 Organisatorische gevolgen: Ambtelijk en bestuurlijk	22
6.8 Communicatie	23
7. Conclusies en aanbevelingen	24
Nawoord	27

1. Samenvatting

In het eindadvies treft u de weerslag van een proces aan waarin de regionale samenwerking in Gooi en Vechtstreek is herijkt. Uit het onderzoek, dat van inhoud naar vorm is geleid, blijkt allereerst dat momenteel de onderwerpen op de regionale agenda staan die daar ook verwacht worden.

Actieve participatie en informatieverstrekking

Gelijktijdig is duidelijk geworden dat de inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraden bij die onderwerpen versterkt moet worden.

Die betrokkenheid heeft twee kanten: een actieve participatie van gemeenteraden enerzijds en het actief aanreiken van kerninformatie en het opwekken van interesse vanuit de regionale samenwerking anderzijds.

Kaders stellen en elkaar binden

Er wordt aanbevolen om daarvoor drie (elders) effectief bewezen instrumenten in te zetten: een vierjaarlijkse regionale strategische agenda, een jaarlijkse regionale kadernota - ruim voorafgaande aan de begrotingsvoorbereiding en behandeling - en tenslotte convenanten, waarin onderlinge afspraken bindend worden vastgelegd. Raadsbetrokkenheid is een voorwaarde voor legitimiteit van de samenwerking.

Gedifferentieerd samenwerkingsmodel

Bij het doen van aanbevelingen over de samenwerkingsvorm zijn, vanuit verschillende samenwerkingsmodellen en voorbeelden elders in het land, de beste onderdelen samengebracht tot een gedifferentieerd samenwerkingsmodel voor deze regio.

Al vroeg in de discussie kwamen verschillen naar voren tussen de eisen die gesteld worden aan het regionaal samenwerken op strategische werkvelden, het samenwerken op uitvoerende taken en het samenwerken op facilitair gebied. Kort aangeduid levert dit een driedeling op tussen beleid, uitvoering en facilitair.

Het eindadvies leidt tot de aanbeveling om op alle drie de werkvelden de regionale samenhang te waarborgen. Bij de realisatie van de verschillende onderdelen van samenwerking zijn echter duidelijke verschillen aangegeven in de vormgeving.

Beleid

Op beleid wordt aanbevolen om uit te gaan van vooraf getoetste en vastgestelde kaders. Uitwerking vindt het beste plaats via convenanten, waarin de deelnemers, de doelen en de middelen worden vastgelegd. Aanbevolen wordt om door en van gemeenten een Kenniscentrum in stand te houden dat de kennis en de deskundigheid op de verschillende werkvelden bijeenbrengt en behoudt.

Uitvoering

De vorm voor de huidige uitvoering door de GGD, GAD en RAV wordt als toereikend aangemerkt. Toepassing van deze vorm van samenwerking zou op meer werkerreinen navolging verdienen. Aanbevolen wordt om de verdergaande samenwerking bij de uitvoering van de Wabo-taken en van een aantal taken van de sociale diensten, hoog op de agenda te plaatsen.

Facilitair

Bij facilitaire zaken wordt geadviseerd om te komen tot een gemeenschappelijke raamovereenkomst met uitwerking per gemeente in dienstverleningsovereenkomsten.

Het facilitaire gedeelte van de huidige algemene dienst is reeds een Shared Service Center dat ondersteunende diensten verleent aan de regionale diensten. Aanbevolen wordt om onder bestuurlijke regie en met inzet van het initiërend en sturend vermogen van de gemeentesecretarissen een Shared Service Center van en voor gemeenten verder te ontwikkelen.

2. Aanleiding en probleemstelling

Op 20 mei 2010 is door het algemeen gewestbestuur opdracht verleend om voorjaar 2011 te komen tot aanbevelingen over de regionale samenwerking. Op 15 september 2010 is een klankbordgroep bestaande uit raadsleden van alle gemeenten, enkele wethouders en burgemeesters en enkele gemeentesecretarissen aan de slag gegaan met de herijking van de regionale samenwerking. Uit het voortraject van gesprekken met de raadscommissies en de startbijeenkomst in januari 2010 kwamen - samengevat - de volgende vraagpunten naar voren:

- **Omvat de regionale samenwerking de taakstellingen en doelen die de komende jaren door gemeenten als relevant voor een gezamenlijke aanpak zijn aan te merken?**
- **Is de (besturings)vorm voldoende toegesneden op de verschillende onderwerpen of is meer differentiatie nodig, gelet op het gewenste rendement?**
- **Hoe is de betrokkenheid van gemeenteraden bij de regionale samenwerking te waarborgen?**
- **Wat is de betekenis van de herindeling voor de regionale samenwerking?**

Voorafgaande aan de discussie heeft als start van het herijkingproces een analyse plaatsgevonden van relevante interne en externe ontwikkelingen. De discussie over de regionale samenwerking heeft in die context plaatsgevonden. In de klankbordgroep heeft dit geleid tot een breed gevoel van urgentie om de regionale samenwerking te versterken.

3. Omgevingsanalyse

3.1 Centralisatie versus decentralisatie

In de afgelopen twintig jaar heeft de Rijksoverheid een beleid gevoerd waarbij meer en meer taken zijn overgeheveld naar (provincies en) gemeenten. Deze decentralisatie is zichtbaar op vele (beleids)terreinen. Het is de algemene verwachting dat deze lijn zich ook in de komende jaren verder voort zal zetten.

Onder aansturing van enkele 'oud'-lokaal bestuurders in het Kabinet Balkenende IV is er een beeld ontstaan dat, omdat gemeenten letterlijk dichterbij de burger staan, het per definitie zo is dat zij veel taken beter uit zouden kunnen voeren. Sommige gedecentraliseerde taken zijn echter dusdanig complex dat het bij afstemming en besluitvorming nuttig (en soms zelf noodzakelijk) is om dit in breder verband vorm te geven.

Voorbeelden zijn clustering van uitvoering van de Wabo, de overheveling van delen van de AWBZ naar de WMO, de verdere decentralisatie van de Wajong en andere regelingen voor de zogenoemde onderkant van de arbeidsmarkt en de decentralisatie van de Jeugdzorg.

Er komen nieuwe taken bij gemeenten die om professionalisering en verdergaande specialisatie vragen. Opgaven die niet meer door gemeenten afzonderlijk zijn op te brengen.

3.2 Kredietcrisis en de overheidsbezuinigingen

Door de kredietcrisis heeft zich in de economische situatie een snelle neergang voorgedaan. Overheidsinkomsten en -uitgaven moeten weer in balans gebracht worden.

Voor de overheid in het algemeen, maar ook voor gemeenten (inclusief de verbonden partijen), houdt dit komende jaren een forse bezuinigingsoperatie in. Een effectieve samenwerking tussen gemeenten ondersteunt het bereiken van dergelijke financiële doelstellingen.

In plaats van negen functies op verschillende locaties (ieder een beetje voor zichzelf) kan het samenbrengen (samen sterk) van kennis en expertise op verschillende vakgebieden, zowel een kwalitatief als een kwantitatief (lees: financieel) voordeel opleveren. Het bundelen en het doelbewust delen van expertise in de regio, zal niet alleen de efficiency maar ook de kwaliteit en de effectiviteit voor alle gemeenten doen toenemen.

3.3 Aantal en omvang van gemeenten in Nederland

Samenhangend met de slagkracht - soms ook de bestuurskracht - van gemeenten is de discussie over het aantal en de omvang van gemeenten. Diverse politieke partijen en ook het bestuur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben zich aanvankelijk op het standpunt gesteld dat het aantal gemeente (drastisch) verminderd kan en dient te worden. Eén scenario gaat zelfs uit van slechts 30 gemeenten. De gevolgen van eventuele besluitvorming over dit vraagstuk zijn groot en mede daardoor zijn de reacties op plannen hiertoe ook heftig en fel. Het debat is hier vooralsnog niet over afgerond en is gedurende het herijtingsproces landelijk - na een stevige discussie in VNG verband - omgeslagen in gerichte ondersteuning en versteviging van de regionale samenwerking tussen gemeenten. Het is een ontwikkeling die van belang is voor wat ook in deze regio speelt. Echter, ook bij een scenario waarin er 30 gemeenten ontstaan is niet te verwachten dat de huidige grenzen van het gewest één op één met de nieuwe grenzen van één gemeente samenvallen. Opgaan in, dan wel verdeeld worden onder, zijn beide opties die tot de mogelijkheden behoren.

3.4 Aantal en omvang functionele regio's in Nederland

Bij de functionele regio-indeling van Nederland is er een trend tot (forse) schaalvergroting waarneembaar.

De schaalvergroting van de Waterschappen heeft afgelopen decennia in voortvarend tempo plaatsgevonden in de richting van Amsterdam-Amstelland (Waternet/AGV). Integraal waterbeheer is een vervolgstap waarbij de gemeentelijke riool- en waterbeheertaken aan de orde zijn. De schaalvergroting van de Politie-, de Veiligheidsregio, de GGD en de regionale Ambulancevoorziening beweegt momenteel in de richting van schaalvergroting met Flevoland. Die ontwikkelingen hebben

alle betekenis voor de inhoud en schaal van bestuurlijke samenwerking. Vrij recent is de gedachte gelanceerd tot het samengaan van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

3.5 Aantal gemeenten in deze regio

Nog los van de (landelijke) discussie, is in de afgelopen jaren in de regio zelf de schaalgrootte van gemeenten volop aan de orde. Nadat de regiogemeenten op eigen verzoek aan bestuurskrachtonderzoeken zijn onderworpen, is door de provincie Noord-Holland besloten tot het starten van een ARHI-procedure, gericht op het vormen van één gemeente van de huidige vier gemeenten Bussum, Naarden, Muiden en Weesp.

Zowel qua feiten, maar zeker ook emoties, maakt het uit of deze vier gemeenten er in de toekomst vier blijven, twee worden of toch één. De val van het kabinet begin 2010 heeft de procedure vertraagd, maar niet beëindigd. In november 2010 zijn vier nieuwe gemeenteraden en colleges in die gemeenten aangetreden.

3.6 Bijzondere posities

Elke gemeente in de regio heeft een bijzondere positie, natuurlijk, maar er zijn een paar opmerkelijkheden die goed zijn hier te benoemen.

Allereerst is dat de positie van de huidige centrumgemeente Hilversum, de grootste gemeente in de regio. De verhouding tussen diverse regiogemeenten en Hilversum is in het verleden niet altijd even goed geweest. Dan trok Hilversum een te grote broek aan en op andere momenten nam Hilversum juist niet het voortouw als dat wel gewenst was. De afgelopen jaren lijkt deze verhouding te zijn verbeterd.

De uitkomst van de momenteel voorliggende ARHI-procedure zal een ander krachtenveld in de regio tot stand brengen en dat raakt ook de positie van Hilversum als grootste gemeente.

Nog los van de gevolgen voor de formele positie van centrumgemeente leidt herindeling tot een ander bestuurlijk evenwicht in de regio.

Daarnaast heeft de gemeente Wijdmeren een bijzondere positie. Na de herindeling in een eerder stadium, waarbij Loosdrecht, 's Graveland en Nederhorst den Berg samengingen in één gemeente, hield de provincie Noord-Holland Wijdmeren buiten de besluitvorming om te komen tot een nieuwe indeling van gemeenten in Gooi en Vechtstreek. Voor de langere termijn lijkt het echter niet uitgesloten dat ook de positie van Wijdmeren opnieuw aan de orde komt.

Tot slot de gemeenten Laren en Blaricum. Beide zijn het kleine gemeenten, waarvan met name Blaricum, zowel geografisch als in samenwerking sterke banden met Huizen heeft. Blaricum en Laren hebben zich recent op ambtelijk niveau omgevormd tot één (BEL) organisatie met de gemeente Eemnes, gelegen in een andere regio, zelfs in een andere provincie.

Deze unieke samenwerking heeft van de provincie Noord-Holland dermate steun gekregen dat ook Laren en Blaricum buiten de verdere vorming van een nieuw plaatje voor de gemeentelijk indeling van Gooi en Vechtstreek zijn gehouden.

3.7 De omgeving: Utrecht, Almere, Amsterdam en Amersfoort

De regio Gooi en Vechtstreek ligt in het hart van Nederland. Het spoor en de snelwegen zijn goed verbonden met de rest van de Randstad, alsmede het 'achterland', zowel het oosten, noorden als het zuiden. De ingesloten positie tussen Amsterdam-Almere enerzijds en Utrecht-Amersfoort anderzijds, biedt veel kansen. Het moet gezegd worden dat het aaneengeschaakeld noemen van Amsterdam en Almere, net als Utrecht en Amersfoort, echter niet wil zeggen dat daar niet onderlinge verschillen en belangen zijn.

Tegelijkertijd is deze positie ook een lastige. Wil je overal bij betrokken zijn, overal een graantje meepikken, nergens de boot missen etc. dan vraagt dat naast veel inzet en stuurmanskunst ook kiezen. Vooral dat laatste is van belang. Het ene deel van de regio 'hangt' meer tegen Amsterdam aan, het andere meer tegen Utrecht-Amersfoort.

3.8 Blauwdruk denken versus het denken in passende coalities en netwerken

De huidige dynamiek in de omgeving en de nieuwe beleidsopgaven die op gemeenten afkomen door de decentralisatie, vraagt bestuurders om inhoudelijk en procesmatig snel in te kunnen spelen op de wisselende schaal en de coalities van meest betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. Voor elk vraagstuk is er feitelijk een passende schaal waarop het beste gewerkt kan worden en zijn er (de best) passende coalities, waarmee tot de meest adequate oplossingen gekomen kan worden. De huidige formele bestuurslagen en de verdeling van de bevoegdheden tussen verschillende overheden

kunnen niet voorzien in de diversiteit aan coalities die daarbij aan de orde zijn. De regionale samenwerking, zoals de regio Gooi en Vechtstreek die momenteel kent, levert een platform om aan de ene kant als gemeente voldoende bestuurlijke regie en overzicht te kunnen behouden en aan de andere kant, door onderlinge taakverdeling, efficiënt in te kunnen spelen op de deelname in uiteenlopende coalities en (boven-) regionale netwerken.

4. Procesaanpak

4.1 Vorm volgt inhoud

In de aanpak van de herijking van de regionale samenwerking is als uitgangspunt gehanteerd dat de vorm volgt op de inhoud.

De gemeenteraden zijn medio 2010 uitgenodigd om met inbreng van hun vertegenwoordiging de discussie te voeren over de regionale samenwerking. De mogelijkheid tot het leveren van inbreng is goed benut door alle gemeenteraden. Enkele wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen hebben aan de discussie een bijdrage geleverd door inbreng van hun ervaring met de praktijk van regionale samenwerking. De aanvankelijke opdracht om een formeel onderscheid aan te brengen tussen een stuurgroep en een klankbordgroep is niet gerealiseerd. De synergie die vanaf aanvang waarneembaar was, maakte een onderscheid tussen stuurgroep en klankbordgroep kunstmatig. Het eindadvies is tot stand gekomen "gehoord" de klankbordgroep.

4.2 Groslijst

De eerste twee bijeenkomsten is gewerkt aan een inhoudelijke verkenning en een inventarisatie van de motieven voor en de meerwaarden van regionale samenwerking. Dit ging uit van een groslijst met meer dan twintig door de deelnemers zelf ingebrachte onderwerpen. In het volgende hoofdstuk worden de samenwerkingsthema's die zijn herijkt en als gezamenlijke werkvelden zijn geselecteerd, kort weergegeven.

4.3 Besturingsvraagstukken

Met de uitkomsten van de inhoudelijke inventarisatie werd tijdens de derde bijeenkomst op de besturingsvraagstukken ingegaan. Hierbij kwamen vraagstukken over autonomie/vrijblijvendheid, doorzettingsmacht/bestuurlijke drukte en legitimatie/afrekenbaarheid aan de orde. Deze begrippen zijn niet uit de lucht komen vallen. Tijdens een eerdere gespreksronde met de raadscommissies kwamen deze aspecten van regionale samenwerking regelmatig aan de orde. De begrippen kennen onderling samenhang. Als voorbeeld: hoe sterker de hang naar autonomie, hoe minder bestuurlijke doorzettingsmacht en hoe minder effectief kan worden samengewerkt.

Een matig ontwikkeld legitimatieproces doet de bestuurlijke drukte toenemen, waardoor de effectiviteit en de meerwaarde van regionale samenwerking afneemt. Ter toelichting op deze abstracte begrippen het volgende:

Autonomie en vrijblijvendheid

Afhankelijk van het onderwerp beweegt samenwerking zich in een spanningsveld van behoud van voldoende eigen zeggenschap en het vermijden van een te grote vrijblijvendheid. Soms lijkt alleen al het idee om autonomie (macht) kwijt te raken voldoende om met elkaar niet veel verder in samenwerking te komen. Door de regievoering op samenwerking transparant en doelgericht op te pakken, kunnen blokkades tijdig worden gesignaleerd en doorbroken. Vermindering van de vrijblijvendheid heeft een positief effect op het resultaat van samenwerking.

Legitimatie en afrekenbaarheid

Een regelmatig terugkerend samenwerkingsvraagstuk is het bereiken van voldoende transparantie en afrekenbaarheid op de gewenste resultaten. Voor een deel is dit een communicatievraagstuk. In de formele zin (de formele legitimatie) zijn de procedures in samenwerking democratisch vastgelegd, waardoor gemeenteraden op de wettelijk voorgeschreven tijdstippen bij de vaststelling van beleidsbegroting en de rekening worden betrokken. De inhoudelijke legitimatie en de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de regionale thema's blijkt daarmee niet vanzelf geregeld.

Doorzettingsmacht en bestuurlijke drukte

Er is frequent regionaal bestuurlijk overleg, soms wordt dit ervaren als bestuurlijke drukte. De effectiviteit van het bestuurlijk overleg en daarmee de samenwerking verschilt per werkveld. Regionale samenwerking op de verschillende thema's is meestal een vorm van vrijwillige bestuurlijke zelfbinding. Als het aankomt op het realiseren of het nakomen van bestuurlijke afspraken is soms niet voldoende voorzien in bestuurlijke doorzettingsmacht. Afspraken worden opnieuw ter discussie gesteld en de bestuurlijke drukte neemt toe.

4.4 Inhoudelijke verdieping

Bij de uitwerking per onderwerp bleken de (be-)stuuringsvraagstukken niet eenvoudig te beantwoorden. Er was meer inzicht en informatie nodig over wat er op de verschillende regionale werkerreinen speelt. Daarnaast was er behoefte aan informatie over de motieven die elders leidend zijn geweest bij de vormgeving van regionale samenwerking.

4.4.1 Ambtelijke inbreng

Na de derde bijeenkomst zijn de regionale ambtelijke vakberaden en de gemeentesecretarissen gevraagd om de inhoudelijke thema's aan te vullen. Daarnaast is gevraagd om vanuit het eigen perspectief aan te geven hoe het betrokken regionale werkveld het beste georganiseerd kan worden.

4.4.2 Inbreng ervaringsdeskundigen

Tijdens de vierde bijeenkomst op 19 januari 2011 hebben ervaringsdeskundigen uit de samenwerkingsverbanden NO Brabant en Holland-Rijnland de achtergronden en de motieven voor de verschillende samenwerkingsvormen belicht, met het perspectief van de aldaar gevonden samenwerkingsvormen. Een korte weergave treft u hieronder aan.

De regio **Noord Oost Brabant** 20 gemeenten Regio 's-Hertogenbosch, Oss, Uden-Veghel en Land van Cuijk, kent op vele werkerreinen uitvoerende diensten. De regio kent aparte gemeenschappelijke regelingen voor de Gezondheidsdienst, de Veiligheidsregio, het Milieubedrijf, de Archiefzorg, het Collectief vervoer, de Werkvoorziening en het Ambulancevervoer. Op het strategisch niveau wordt gewerkt met het Convenant Brabant-Brabant Noordoost. De verschillende strategische projecten worden onder die koepel vastgelegd in de vorm van deelconvenanten met een privaatrechtelijk bindend karakter. Het doel, de trekkende gemeente, de deelnemers, de middelen, de aansturing en de capaciteit zijn daarin vastgelegd. Het is een vrijwillige samenwerking, maar niet vrijblijvend op de concrete onderdelen. De eerste activiteit was het opstellen van een ruimtelijke en economische visie voor de gehele regio.

De behandeling van de regiobegroting(en) gaat in twee delen. Een kadernota gaat ruim (een half jaar) vooraf aan de wettelijke termijnen voor de gewestelijke begrotingsbehandeling (mei/juni). De kadernota loopt doelbewust via de gemeenteraden. Actieve informatievertrekking vanuit de gemeenschappelijke regelingen staat als een vast agendapunt op de agenda van de raadscommissies. Een regionale kadernota kent de volgende inhoud: Trends, nieuw beleid, financiële kaders, bedrijfsvoering en meerjarenraming. De gemeentesecretarissen stellen ambtelijke teams samen die de kadernota's, de begrotingen en jaarrekeningen van de GR's analyseren (zogenoemde adoptieambtenaren). De adoptieambtenaren maken het advies voor de collega-beleidsambtenaren in de gemeenten. De raadsgriffiers worden nauw bij de cyclus betrokken.

De regio **Holland Rijnland** bestaat uit 15 gemeenten 525.000 inwoners. Het is voortgekomen uit fusies van Duin- en Bollenstreek, Leidse Regio en Rijnstreekberaad. De schaalvergroting kwam tot stand na enkele gemeentelijke herindelingen. De samenwerking is breed vormgegeven in één overkoepelende Wgr regeling. Er wordt samengewerkt op basis van een strategisch Programma van Afspraken (2002). Er is één integrale strategische visie op de verdere ontwikkeling van de regio. De regio is een permanent onderhandelingsplatform van en voor gemeenten; waar gemeenten invloed uitoefenen op de toekomstige ontwikkeling van de regio. Door de forse schaal is de regio een bestuurlijke factor van betekenis in gesprek met Provincies, Rijk en de naburige regio's. In vroegtijdig stadium worden gemeenteraden betrokken aan de voorkant van het proces.

Strategisch vastgestelde doelen en opgaven zijn:

- Open houden Duin- en Bollenstreek/Veenweide, Verstedelijking in de As Leiden-Katwijk;
- Eén woningmarkt;
- Eén bouwscenario/saldo migratie 0;
- Eén bedrijfsterreinenprogrammering;
- Eén regionaal verkeer- en vervoersplan;
- Regionale ontwikkeling natuur & landschap;
- Een krachtige sociale agenda.

De regio Holland Rijnland wordt bestuurd door een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur.

De gemeenteraden benoemen de leden van het Algemeen Bestuur, dat uit haar midden een Dagelijks Bestuur aanwijst.

De manier waarop dit wordt georganiseerd is conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

4.5 Reflectie in de klankbordgroep 9 februari 2011

Op 9 februari 2011 heeft op basis van een eerste verwerking van de informatie en de verworven inzichten een richtinggevende discussie plaatsgevonden. Allereerst werd vastgesteld dat het gevoel van urgentie tot regionale samenwerking tastbaar is geworden.

De regionale ambtelijke vakberaden en de Kring van gemeentesecretarissen hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Voor het eindadvies heeft dit geleid tot een aanvulling en verwijzing naar de taken die de komende jaren op de gemeenten afkomen. Daarnaast is een vergelijking toegevoegd van de voor- en nadelen van enkele modellen van de regionale samenwerking op de beleidstrategische velden.

4.6 Reflectie door het dagelijks bestuur

Op 10 februari 2011 heeft het dagelijks gewestbestuur gelegenheid gekregen om te reflecteren op het advies en de hoofdrichting van de aanbevelingen. De inhoud en de lijn van ontwikkeling en de aanbevelingen tot verbeteringen van de samenwerking werden (h)erkend. Een discussie over regionale samenwerking zal komende periode breed gevoerd en gedeeld moeten worden. Het is belangrijk dat de aanbevelingen een optimum aan oplossingen bieden voor de betrokkenheid, de (be)sturingsmogelijkheden, de bindendheid en de uiteindelijke effectiviteit van regionale samenwerking. De urgentie wordt onderschreven.

4.7 Uitwerking van bevindingen in aanbevelingen: klankbordgroep 14 maart 2011

In de periode tot de laatste vergadering van de klankbordgroep van 14 maart zijn alle bevindingen en gewenste aanvullingen op het advies bijeengebracht en samengesmeed tot de aanbevelingen die u aantreft aan het slot van het advies. De klankbordgroep heeft dit resultaat in de laatste vergadering op volledigheid getoetst en met waardering ontvangen.

Benadrukt is het belang om komende tijd te werken aan verbreding en aan versterking van de betrokkenheid van de gemeenteraden. De ontwikkeling van het zogenoemd "gedeeld eigenaarschap" van de regionale samenwerking zal nog veel inzet van een ieder vragen.

De aanbeveling om een strategische agenda vast te stellen aan het begin van de nieuwe zittingsperiode van de raden, is door de klankbordgroep wat nader gepreciseerd. Aan te bevelen is om dit niet eerder dan een jaar ná het aantreden van de nieuwe gemeenteraden zijn beslag te laten krijgen. Hiermee krijgen nieuwe gemeenteraden de kans de regio en het regioproces te leren kennen, alvorens na enige tijd inhoudelijk kaders te stellen voor de samenwerking in de regio. Het proces van kaderstellen vraagt nog nodige uitwerking en aandacht. Daarnaast is het expliciet beleggen van de regionale samenwerking in de raadcommissie(s) een belangrijk punt van aandacht voor de gemeenteraden zelf.

Gewezen is op het belang om komende periode vanuit het gewestbestuur een bestuurlijk trekker aan te wijzen die na de voorgestelde regioconferentie op 20 mei de voortvarendheid en de continuïteit bewaakt van het veranderingsproces. De klankbordgroep signaleert dat het algemeen gewestbestuur zelf ook onderdeel is van de verandering bij de omvorming tot een compact regiobestuur.

4.8 De voorgenomen herindeling.

Vanaf aanvang is de herijking van de regionale samenwerking vanuit de inhoud benaderd. Gemeentelijke herindeling gaat over het samengaan en de verandering van de schaal van de betrokken gemeenten. De regio Holland-Rijnland kon op de vraag naar het effect van herindelingen op de samenwerking aangeven dat dit vooral een factor heeft gespeeld bij het samengaan van enkele regio's. Uit die situatie blijkt dat pas enkele jaren na een herindeling is vast te stellen welke effecten een herindeling heeft op de inhoud en de schaal van regionale samenwerking. Bij de gemeentelijke schaalvergroting wordt als positief effect verwacht een professionele bijdrage aan de samenwerking.

Citaat uit: Democratisch Geld(T) mr. J. Steegh BZK Krachtig Bestuur, november 2010

(...) Op het eerste oog is de simpelste vorm om samenwerking te vermijden (en daarmee een eventueel democratisch tekort te ontlopen) het samenvoegen van de deelnemers aan de regelingen. Dit nu is (...) een illusie: doordat iedere overheidstaak zijn eigen optimale schaal heeft en de schaal van de gemeente nooit aan al die optimale schalen tegelijk is aan te passen, zal er altijd samengewerkt moeten worden. (...)

5. Samenwerken op inhoud

5.1 Uitwerking groslijst samenwerkingsthema's

Op basis van een groslijst van meer dan twintig samenwerkingsonderwerpen, die de eerste bijeenkomst op 15 september door de deelnemers bijeengebracht werden, is een overzicht tot stand gekomen van onderwerpen waar meerwaarde en rendement van de samenwerking wordt verwacht. Naast samenwerkingsonderwerpen die uitgaan van regionaal delen van kennis en capaciteit, gezamenlijke belangenbehartiging, gezamenlijke ontwikkeling en -beleidsuitvoering, zijn onderwerpen ingebracht die betrekking hebben op ondersteunende kantoorfuncties (verder aangeduid als facilitair).

In vergelijking met wat er momenteel op de regionale bestuurlijke agenda staat, blijkt uit de herijking dat er een hoge mate van overeenstemming is over de werkvelden en de opgaven die om een gezamenlijke aanpak in deze regio vragen. Het eerder benoemde beeld dat het gewest ongevraagd en ongewenst onderwerpen oppakt, blijkt niet te worden bevestigd. Niet verwonderlijk overigens; het zijn de portefeuillehouders die de rol van opdrachtgever vervullen. Dat de zaken die regionaal worden opgepakt niet bij iedereen – waaronder veel gemeenteraadsleden - evenveel bekendheid hebben, is echter wel duidelijk gebleken.

De aandacht voor intensivering van samenwerking op facilitair terrein blijkt niet alleen vanuit streven naar efficiency, maar vooral ook te zijn ingegeven vanuit het streven naar behoud van kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening richting de burger.

De samenwerkingsopgaven voor de komende tijd zijn op basis van inbreng in de afgelopen maanden als volgt (verkort) samen te brengen in één overzicht. Het vormt de basis voor een nader uit te werken regionale strategische agenda:

Samenwerkingsonderwerpen en meerwaarden	Speerpunten en opgaven
Ruimtelijke Ordening belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming gezamenlijke uitvoering	o.a. ontwikkelingen Almere structuurvisies herstructureringsopgaven bouwopgaven
Natuur, landschap en cultuurhistorie belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving gezamenlijk beheer	o.a. Groene Hart Hollandse Waterlinie/aquaduct Metropolitaan landschap Groene Uitweg natuurboulevard Deltaprogramma IJsselmeer ca. Vaarverbinding Vecht-Gooimeer Ecologische verbindingen
Verkeer en vervoer belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving	o.a. Openbaar vervoer Doorgaande wegen Spoorverkeer/goederen-personen Vrachtverkeer
Economie belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving	o.a. Media Zorg Toerisme Werklandschappen Detailhandel
Toerisme belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving gezamenlijk beheer	o.a. Promotie regio ("branding") Verbinden Vernieuwen RBT's; iTRovator Exploitatie van recreatievoorzieningen

Samenwerkingsonderwerpen en meerwaarden	Speerpunten en opgaven
Werk en Inkomen belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving gezamenlijk beheer	o.a. Decentralisatie WSW, Wajong, WIA, WIK Overheid, onderwijs, bedrijven Intensivering samenwerking SD's
Wabo/milieu/EV belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving gezamenlijk beheer	o.a. Implementatie EV Toezicht handhaving Intensivering samenwerking Wabo Watertaken/rioolbeheer
Wonen Welzijn en Zorg belangenbehartiging/lobby kennis en expertise delen onderlinge afstemming budgetverwerving gezamenlijk beheer	o.a. Woonruimteverdeling/Zorgclassificatie WMO beleidsplannen Zorg Icare ontwikkeling Awbz taken naar WMO Juridische instrumentarium Voorzieningen/Inkoop Decentralisatie Jeugdzorg

5.2 Beleidsuitvoering en regionale samenwerking op facilitair terrein

Uit de inventarisatie blijkt dat er aandacht is voor samenwerking op verschillende gemeentelijke taakonderdelen. Met enkele voorbeelden wordt hieronder aangegeven dat verschillende stadia van ontwikkeling in de bestaande regionale samenwerking waarneembaar zijn.

Er zijn verschillende begrippen in omloop: beleidsuitvoerende taken, kantoorfuncties en Shared Service Center. Het laatste begrip omvat een organisatie inrichtingsmodel.

Een **Shared Service Center (SSC)** kan worden gedefinieerd als een organisatiebrede bundeling van activiteiten en middelen uit bedrijfsonderdelen die dezelfde activiteiten uitvoeren, zodanig dat tegen lagere kosten en met een hoger service- en kwaliteitsniveau ondersteunende diensten worden geleverd aan het primaire proces. Doel hiervan is om de tevredenheid van de externe klant (lees: interne eigen organisatie) te verbeteren. Het begrip Shared Service Center is een organisatieinrichtingsmodel, dat voor (grote) organisaties de vraag beantwoordt: "Hoe zorg ik er voor dat de interne ondersteunende processen effectief zijn en blijven en de afgesproken kwaliteit leveren tegen acceptabele en redelijke kosten?" Het SSC heeft dan ook de voordelen in zich van een decentrale en centrale organisatorische inrichting. Het grote verschil tussen een SSC en centralisatie is dat binnen een SSC **bundeling van activiteiten** plaatsvindt en **geen concentratie van bedrijfsfuncties**.

Beleidsuitvoering

Centrale beleidsuitvoering treffen we in deze regio ondermeer aan in de vorm van de Gewestelijke Afvalstoffendienst (GAD), Gewestelijke Gezondheidsdienst (GGD) en Regionale Ambulancevoorziening (RAV), alle ondergebracht in de Gemeenschappelijke regeling gewest Gooi en Vechtstreek.

De Sociale Diensten die regelmatig zijn genoemd in de overzichten zijn in deze regio in 3 samenwerkingsclusters georganiseerd: gemeenten Hilversum (SD) en Weesp; gemeenten Bussum (SD)-Naarden-Muiden; gemeente Huizen (SD) met de BEL-gemeenten en als zelfstandige eenheid de gemeente Wijdemeren.

De samenwerking op het terrein van calamiteiten en (sociale)veiligheid valt buiten de scope van deze herijking. De aard en omvang van die vormen van (boven)regionale samenwerking vloeien rechtstreeks voort uit de wet op de Veiligheidsregio's en de Politiewet.

Facilitair

Op facilitair gebied lopen in deze regio verschillende initiatieven. Er zijn verschillende stadia van ontwikkeling in regionale samenwerking te onderscheiden.

Shared Service/Facilitaire samenwerking	Thema's en opgaven
Digitalisering en organisatieontwikkeling Kennis en informatie delen Harmonisatie Effectiviteit en efficiency	o.a. E-gemeenten/digitaal loket Organisatieverandering t.g.v. digitalisering Invoering van zaakgericht werken
ICT samenwerking Kennis, capaciteit en ervaring delen Informatie- en technologische ontwikkeling Bundeling van volume en kracht	o.a. Aanpassing informatiehuishouding Marktstrategie ICT
Informatie en Kenniscentrum Beperking van vele ad-hoc onderzoek en metingen Regionale kengetallen, trends en monitoring van beleid	o.a. Bijeenbrengen en houden strategische kengetallen (meten is weten)
Centraal gecoördineerde inkoop Kennis en ervaring delen Deskundigheidontwikkeling Programmatische werkwijze Gezamenlijk afgestemd inkoopbeleid Coördinatie gezamenlijke marktstrategie	o.a. Verbreding inkoop samenwerking (partners) Verdieping inkoop samenwerking (inzichten in de onderlinge volumes/inkoop potentieel) Duurzaam/maatschappelijk
P&O Kennis en informatieafstemming Delen van capaciteit Medegebruik/beheerinstrumenten Promotie Inkoop	o.a. Personeelsinformatiesystemen Regionaal strategisch personeelsbeleid i.v.m. Mobiliteit/Vergrijzing/Jong talent Poolvorming
Belasting inning Bundeling kennis en capaciteit Mede gebruik beheerinstrumenten Inkoop	o.a. taxaties belastingpakket

Op werkterrein Documentaire Informatie Voorziening (DIV) en ICT is er regionaal een informeel kennisnetwerk, bestaande uit managers en medewerkers van DIV/ICT afdelingen, de provinciale en lokale archiefinspectie en de archivissen van de drie archiefbewaar-plaatsen in Hilversum, Naarden en Weesp. Met enige regelmaat vindt er actuele kennis- en ervaringsoverdracht plaats over het voortgaande proces van digitalisering. Het gewest verzorgt de bijeenkomsten en bewaakt de vervolgcacties die samen met de betrokken specialisten worden opgepakt en uitgewerkt. Waar nodig wordt ervaring en kennis van buiten de regio benut.

Het leveren en het actueel houden van de strategische regionale kengetallen wordt momenteel verzorgd door de regisseur Wonen, Welzijn en Zorg en wordt ontsloten via de gewestelijke website onder 'Gooi en Vechtstreek in cijfers'.

Inkoop samenwerking Gooi en Vechtstreek (iSGV) is een zogenoemd netwerk-PLUS-model van samenwerking. Deze samenwerkingsvorm heeft als "plus" één centraal kennis- en coördinatiecentrum (met een regionaal inkoopcoördinator) dat fysiek in het gewestkantoor is ondergebracht. Er is een taakverdeling in de samenwerking vastgelegd tussen de inkopers van de betrokken gemeenten. Iedere gemeente, inclusief het gewest, is trekker van een of meer onderdelen van het regionale inkoopprogramma. Bij eventueel gebrek aan de mogelijkheid tot inzet van eigen capaciteit, wordt door betrokken gemeente een vervangend budget ingebracht. De inkoop samenwerking is vastgelegd in een formele samenwerkingsovereenkomst, waarin o.a. zijn vastgelegd de manier van bestuurlijke regievoering, de wijze van toe- en uittreding, de financiële bijdrage, de inzet van capaciteit en de wijze van gezamenlijke projectuitvoering en programmering. Het gewest is deelnemer en dienstverlener tegelijk (artikel 23 van de gemeenschappelijke regeling).

Op het werkerrein van P&O is onder regie van de gemeentesecretarissen op diverse strategische en functionele onderdelen nauwe samenwerking tussen de P&O afdelingen, zoals bij het gebruik van één (web based) personeelsinformatiesysteem. In het gewestkantoor is een regiocoördinator ondergebracht, die de voortgang en de samenhang bewaakt. Er wordt zelfs bovenregionaal met grote omliggende gemeenten samengewerkt bij promotie en instandhouding van een website voor de werving van personeel.

Bij inkoop (zoals bijv. inhuur tijdelijk personeel) is door coördinatie op één punt in de regio heel eenvoudig verbinding te leggen met kennisnetwerken zoals de regionale inkoop samenwerking iSGV of regionale scholings- en werkgelegenheidsprojecten op het werkerrein Economie en Werk.

Op het terrein van belastingen is tussen enkele gemeenten succesvol afgestemd bij de aanschaf van een belastingapplicatie.

Het overzicht vanuit de klankbordgroep sluit goed aan bij de samenwerkingsthema's die actueel zijn en in verschillende fasen en vormen van samenwerking zijn.

5.3 Relevante signalen op de strategische samenwerkingsterreinen

Op de strategische samenwerkingsonderdelen zijn als aandachtspunten uit de reacties van de ambtelijke vakberaden de volgende zaken te destilleren:

- de verwondering bij de ambtelijke vakberaden dat bij gemeenteraden weinig bekend is over hoe intensief in de praktijk op allerlei onderwerpen reeds regionaal wordt samengewerkt;
- de moeite die het vaak kost in de samenwerking om met voldoende draagvlak vanuit gemeentebesturen en met eenduidig mandaat namens de regio op te kunnen trekken;
- het belang dat door de vakgroepen wordt gehecht aan de regionale kennis- en informatie uitwisseling, het samen in onderzoek nemen, het opzetten en doorontwikkelen;
- de beperkte beschikbaarheid bij diverse gemeenten van middelen en capaciteit voor een toereikende inzet op samenwerking;
- de diffuse manier van aansturing;
- de onduidelijke positie van het algemeen gewestbestuur.

Voorgaande aandachtspunten duiden op een behoefte aan een helder en daadkrachtig politiek/bestuurlijk gelegitimeerde samenwerking, met oog op de door ieder gewenste effectiviteit. Voor de actieve deelnemers in de regionale samenwerking is er sprake van een gedeelde urgentie en een gevoelde ambitie. Voor diegenen die meer op afstand staan leeft dit mogelijk minder. Het algemeen gewestbestuur levert vanuit het gezichtspunt van de ambtelijke vakberaden momenteel geen aantoonbare bijdrage of meerwaarde.

In het bestuurlijke samenwerkingsmodel zijn de vakportefeuillehoudersoverleggen stimulerend en richtinggevend in de regionale samenwerking.

5.4 Relevante signalen op de regionale uitvoerende werkerreinen en facilitair

Op de regionale beleidsuitvoerende werkerreinen (GAD,GGD, RAV) zijn geen specifieke knelpunten benoemd.

Voor alle benoemde taken geeft de gezamenlijke reactie van de gemeentesecretarissen aan dat de trend van decentralisering van taken naar gemeenten, komende jaren om een verdergaande professionalisering vraagt."In welke vorm dit uiteindelijk moet worden gegoten kan nog niet worden gezegd. Een verdergaande samenwerking in de regio is echter onontbeerlijk en onontkoombaar, willen gemeenten de problemen van de 21e eeuw het hoofd kunnen bieden. Uit oogpunt van efficiënte inzet van publieke middelen zou het uiteindelijk doorgroeien naar één grote besturingseenheid eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn". De gemeentesecretarissen zien voor zichzelf, bij de professionalisering, een initiërende en leidende rol in de samenwerking.

Duidelijk uit de reacties is dat de landelijke trend van verdergaande decentralisatie een politiek/bestuurlijke ontwikkeling is die in ieder geval leidt tot gezamenlijk oppakken van specialistische onderdelen van de bedrijfsvoering en het vormgeven van gezamenlijke uitvoeringsdiensten. Uit landelijke ervaring blijkt dat samenwerking op uitvoerende onderdelen geen of onvoldoende rendement oplevert als te beperkte takenpakketten worden ingebracht.

Voor een succesvolle samenwerking op uitvoerende en facilitaire onderdelen is inbreng van voldoende massa een voorwaarde.

6. Inhoud in vorm gegoten

6.1 Hoofdrichting vormgeving: invulling tot een optimum aan succesfactoren

Op basis van voorgaande inventarisatie van inhoud, ervaringen en inzichten is tot een hoofdrichting in de aanbevelingen gekomen, te weten: "meer differentiatie in de samenwerkingsvormen op basis van verschillende aard en inhoud".

Het vorige hoofdstuk geeft aan dat er feitelijk een grote differentiatie is aan vormen van samenwerking in deze regio. Centraal ondergebracht zijn vaak functies die kennis en informatie bundelen, die programma's bewaken en die de afstemming en de samenwerking ondersteunen.

Net zoals in het herijkingsproces, is in dit eindadvies bewust de keuze gemaakt om de inhoudelijke samenwerking te behandelen, gevolgd door een bespiegeling van de kansrijke vormen voor de gewenste samenwerking.

In november 2010 is door het Ministerie van BZK een verkenning uitgevoerd naar de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Uit landelijke interviews zijn de tien belangrijkste factoren voor de legitimiteit van regionale samenwerking naar voren gekomen. Opvallend is de waarneming dat legitimiteit een houding vraagt en een cultuurvraagstuk is. De tien aandachtspunten zijn universeel en komen opvallend overeen met de uitkomsten van de gesprekken die vanaf 2009 in deze regio zijn gevoerd. Cruciaal voor het welslagen van welke gekozen vorm dan ook, is de bij de regionale samenwerking ervaren legitimiteit. Dit betreft de wijze waarop, onderliggend en ondersteunend, vormgegeven wordt aan de communicatie met de gemeenteraden.

Citaat uit "Democratisch geld(t)" mr. J. Steegh MIM BZK

(...) Wat zijn vervolgens de belangrijkste succesfactoren die de aldus gedefinieerde democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen (regio's en andere) kunnen waarborgen?

Uit de interviews zijn de volgende (elkaar deels overlappende) 'top tien' factoren te onderscheiden:

1. Democratie is een houding, geen systeem. Het is vooral een cultuurvraagstuk, concentreer je daar op. Hetzelfde geldt in wezen voor samenwerking;
2. Zorg ervoor dat de gemeenschappelijke regeling en zijn organen door raadsleden als 'van hen' wordt gezien. Dat is een kwestie van houding, niet van regels, ofschoon goede afspraken over de representativiteit van het AB kunnen helpen (voorkom onevenwichtige representatie van politieke stromingen door de aanwijzing van vertegenwoordigers door iedere gemeenteraad afzonderlijk). Wat ook erg helpt is een aansprekende trekker van het proces;
3. Stel gemeenteraden door kwalitatief hoogwaardige en besluitvorming ondersteunende informatie in staat hun kaderstellende en toezichhoudende rol goed te vervullen;
4. Stimuleer en organiseer dat raadsleden kritischer worden op wat er in de gemeenschappelijke regelingen omgaat. Het gaat niet alleen om de jaarlijkse bijdrage, ook om de inhoud;
5. Keuzes die in gemeenschappelijke regelingen moeten worden gemaakt kunnen alleen op draagvlak rekenen als niet-dichtgetimmerde voorstellen ter bespreking en standpuntbepaling voorafgaand aan besluitvorming aan raden worden voorgelegd (bijv. in de vorm van groenboeken, zoals de Europese Unie dat doet);
6. Zorg ervoor dat de uitvoering door het samenwerkingsverband in orde is. Als gepresteerd wordt wat gevraagd is, ontleent het verband aan deze kwaliteit zijn legitimiteit. Dan hoeven we niet amechtig te blijven proberen raadsleden te interesseren voor wat goed loopt.

Vervolgens zijn er enkele factoren te onderkennen die de relatie beïnvloeden tussen deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden:

7. Democratische controle komt pas goed van de grond als de gemeenten zich als opdrachtgevers gaan opstellen naar gemeenschappelijke regelingen en de regeling zich als opdrachtnemer gedraagt. Als de relatie tussen samenwerkingsverband en deelnemers gemakkelijk als een van opdrachtnemer en opdrachtgever te definiëren is, is het verstandig ook uitbesteding aan de markt te overwegen;
8. Democratische controle veronderstelt kennis van zaken. Zonder opdrachtgeverorganisatie aan de kant van de gemeente verzelfstandigt het openbaar lichaam onvermijdelijk;
9. Verhoudingen tussen deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen blijven alleen goed als in het begin precies afgepeld is welke taken en bevoegdheden moeten worden overgedragen (terughoudendheid gewenst, cafetariamodel kan helpen) en goed is nagedacht over de eindigheid van de regeling. (Bij wet) verplichte samenwerking staat haaks op dit uitgangspunt;
10. Zorg ervoor dat het karakter van 'verlengd lokaal bestuur' niet onttaardt in 'we letten alleen op wat voor onze gemeente van belang is'. Borg het regionale belang. (...)

Het bleek aanvankelijk ingewikkeld om snel tot een diepere discussie over geschikte vorm(en) te komen. Dat is ook wel te verklaren; juist het feit dat er fundamentele twijfels zijn over de vorm waarin de regionale samenwerking nu is gegoten, maakt dat dit gedeelte van de discussie tijd en ook meer informatie vraagt.

Op verzoek van diverse leden van de klankbordgroep is de vergadering van 19 januari 2011 benut om twee andere regio's te vragen naar hun ervaringen met verschillende vormen.

De discussie aan de hand van enige stellingen gaf aan dat een accentverlegging noodzakelijk is van een betrokkenheid van de gemeenteraden (momenteel) achteraf naar een betrokkenheid vóóraf. De mogelijkheid tot vermindering van de omvang en de gelaagdheid van het gewestbestuur – een regelmatig gehoord verbeterpunt – kwam hierbij tevens aan de orde.

6.2 Vormdiscussie nader onder de loep

Opvallend bij de start van het proces van deze herijking - dat wil zeggen de start van dat deel van het proces waarover dit eindadvies verslag doet - is het moment geweest waarop een ieder in de groep de gelegenheid kreeg zich voor te stellen en te motiveren waarom voor hem/haar dit traject van belang is; wat feitelijk de motivatie is om deel te nemen.

In die korte ronde kwamen diverse frustraties over de samenwerking naar voren. Enkele uitgezonderd, hadden die reacties veelal te maken met de vorm waarin de samenwerking gegoten is.

Kritiek op het functioneren van de bestuurlijke structuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur) en ambtelijke structuur (wat dóet het gewest eigenlijk?) werd veel gehoord. Ondanks dat dit uit eerdere rondes en bijeenkomsten al een bekend signaal was, werd het begin van dit proces gekenmerkt door een vrij breed gedeelde opinie dat vooral de structuur dan ook aan de orde moest komen.

De opdracht, zoals door het algemeen gewestbestuur op 20 mei 2010 vastgesteld, heeft de algemene strekking om tot aanbevelingen over de regionale samenwerking te komen.

In die opdracht wordt niet expliciet aangegeven wat de reikwijdte van die aanbevelingen zou kunnen zijn. In de aanpak is ervoor gekozen om zowel de inhoud van de samenwerking alsmede de vorm waarin dit gegoten dient te worden, onderwerp van gesprek te laten zijn.

Vorm volgt daarbij inhoud.

De onderwerpen bestuurlijke drukte en doorzettingsmacht zijn in dit deel van het proces leidend geweest voor het voeren van de discussie over welke vorm(en) effectief bijdraagt aan het op onderwerpen gewenste rendement dat met de regionale samenwerking wordt beoogd.

6.3 Uitgangspunten vormgeving samenwerking

Het is goed te onderkennen dat elke vorm van samenwerking voor- en nadelen heeft. Iedere gezamenlijke opgave kent bovendien een eigen samenwerkingsomgeving.

Een discussie louter over modellen verzandt al snel in een abstract 'blauwdruk' denken.

Onderstaande uitgangspunten en criteria vormen in dit eindadvies de basis voor het ontwerp van een gedifferentieerd model met gebruikmaking van de pluspunten uit verschillende bestaande modellen.

Bij het bereiken van een optimum gelden de volgende uitgangspunten en criteria:

- dat er drie manieren van samenwerken te onderscheiden zijn: samenwerken op het gebied van beleid(sontwikkeling), samenwerken op het gebied van (overgedragen) uitvoeringstaken en samenwerking op facilitair gebied;
- dat de vorm ruimte moet bieden aan wisselende samenstellingen van gemeenten die besluiten op bepaalde onderdelen samen te werken;
- dat het leidt tot een afname in - wat genoemd wordt - bestuurlijke drukte wat feitelijk tevens als ambtelijke drukte (advies op advies) bestempeld kan worden. Ergo, een efficiënte overleg- en vergaderstructuur passend bij het model;
- dat het regionale belang gewaarborgd is en niet kan ontaarden in 'we letten alleen op wat voor onze gemeente van belang is';
- dat de legitimiteit in het model gewaarborgd is.

De discussie over de vormgeving van de regionale samenwerking heeft zich afgelopen periode vooral toegespitst op de strategische regionale thema's, kort weergegeven met "beleid". Het plussen en minnen en het bereiken van een optimum richt zich allereerst op dit onderdeel.

6.4 Plussen en minnen modellen

Voor het in beeld brengen van de voor- en nadelen van de meest gangbare regionale bestuurs- en organisatievormen is uitgegaan van drie hoofdmodellen:

1. Centrumgemeente
2. Netwerksamenwerking
3. Regionaal beleidsorgaan

Naast waarborging van de legitimiteit van de gezamenlijke strategische agenda, gaat het ook om verbetering van de effectiviteit en de efficiency en het verminderen van bestuurlijke drukte. Bij het invullen van de plussen en minnen in het onderstaande schema is gekeken naar de sterke punten en/of beperkingen die ingebakken zijn in de constructie zelf.

Wat betreft de legitimiteit en lokale belangen is bij een centrumgemeente constructie, als wezenlijk minpunt, beleidsdominantie ingebakken. Het is hetzelfde minpunt dat een regionaal beleidsorgaan kent, maar dan vanuit een overwegend regionale invalshoek.

Een belangrijk voordeel is efficiency en effectieve bundeling van kennis en ervaring.

Netwerksamenwerking gaat uit van een regionale werkverdeling, actieve eigen inbreng en trekkerrollen van de gemeenten. Het zuivere netwerkmodel waarborgt uitstekend de (lokale) inbreng en betrokkenheid. In dit model zit vrijblijvendheid ingebakken en is sprake van een zogenoemd "twee petten" probleem. Collectieve regionale belangen of prioriteiten zijn in dit model niet gewaarborgd tegenover lokale belangen en prioriteiten.

Algemeen is de effectiviteit en de efficiency van een model groter naarmate meer vanuit een gezamenlijke organisatorische eenheid, uitgaande van een breed (regionaal en lokaal) draagvlak, kan worden samengewerkt.

Wat betreft bestuurlijke drukte is een netwerksamenwerking in zuivere vorm complex en het minst gestructureerd. Het vereist intensieve vormen van overleg en afstemming.

Bij centrale samenwerkingsvormen is er meer structuur. De bestuurlijke drukte hangt nauw samen met de bestuurscultuur en het onderlinge vertrouwen.

Model \ Beleid	Waarborg regionaal belang	Waarborg lokale belang en de legitimiteit	Effectiviteit	Bestuurlijke drukte	Efficiency
Centrumgemeente	-/+	-/+	-/+	-/+	+/+
Netwerksamenwerking	-/-	+/+	-/+	-/-	-/+
Regionaal beleidsorgaan	+/+	-/+	-/+	-/+	+/+

6.5 Naar een nieuw evenwicht

Bij het ontwikkelen van een model voor samenwerking op de strategische thema's is gezocht naar een optimum. Het model moet aansluiten bij diverse vormen van succesvolle samenwerking in deze regio. Meegenomen moet zijn de wens om op beleid de effectiviteit, de bestuurskracht en de legitimiteit (betrokkenheid van de gemeenteraden) te versterken. Gelet op ervaringen elders zijn strategische agendavorming, kaderstelling en vastlegging van afspraken in convenanten belangrijke onderdelen. Tevens moet voorzien zijn in gezamenlijke regievoering op het samenwerkingsproces.

Door de klankbordgroep werd verzocht om de pro's en contra's van enkele (gangbare) samenwerkingsmodellen op het terrein van beleidsvoorbereiding en –afstemming als opties in beeld te brengen. Het eindadvies brengt in het model, zoals hierna schematisch wordt uitgewerkt, de sterke punten uit de hiervoor aangeduide gangbare samenwerkingsvormen bij elkaar en werkt deze uit tot een gedifferentieerd samenwerkingsmodel, aangepast op de inhoud van de samenwerking.

6.6 Gedifferentieerd samenwerkingsmodel in één matrix

Het model - lezend van boven naar beneden - is een schematische vertaling van de discussie die de afgelopen maanden van inhoud naar vorm is besproken. Na een algemene toelichting worden de drie pijlers afzonderlijk toegelicht, waarna de gevolgen voor de huidige gewestelijke organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, aan de orde komen.

Type samenwerking	BELEID	UITVOERING	FACILITAIR
Voorbeeld	Ruimtelijke Ordening	GAD	ICT
Organisatievorm	Kenniscentrum	Uitvoeringsorgaan	Shared Service Center
Bestuurlijke borging	Convenanten	Gemeenschappelijke Regeling	Raamovereenkomst + Service Level Agreements
Fysieke positionering	Coördinatie/ kenniscentrum (Opdrachtnemer)	Diverse uitvoeringsorganen (Opdrachtnemer)	Coördinatie/ Shared Service Center (Opdrachtnemer)
Portefeuillehouders Wethouders/Burgemeesters	Portefeuillehoudersoverleg - bestuurscommissie (Opdrachtgever)		
Waarborging Regionaal belang	Regiobestuur (Toezichthoudend/coördinerend) (AB=DB) 9 bestuurders van de gemeenten en 1 voorzitter		
Waarborging Legitimititeit	Gemeenteraden (Kaderstellend en Controlerend) (Eigenaar regionale samenwerking) Regionaal strategische agenda (4jr) en Kadernota (jr)		

Het model biedt maatwerk per samenwerkingsthema en differentiatie in omvang en vorm van samenwerking. Regionale samenwerking is daarmee niet langer een keurslijf. Dat klinkt vrijblijvend, maar dat is het niet. Door kleine aanpassingen in het proces wordt de samenwerking minder vrijblijvend. De regionale samenwerking wordt procesmatig versterkt door de lokale en regionale speerpunten van beleid en uitvoering vroegtijdig bij elkaar te brengen. Een duidelijke regionale strategische agendavorming en kaderstelling vooraf geeft vermindering van de bestuurlijke drukte. Bijkomend voordeel is dat de gelaagdheid in formele regionale bestuursstructuur gelijktijdig kan worden verminderd.

Het accent van de (be)sturing is verlegd naar de voorkant van het samenwerkingsproces. In de jaarlijkse cyclus zal sprake zijn van evaluatie en bijstelling (zie par. 6.8.2). Er is in het model voorzien in een gezamenlijke regiefunctie, een compact coördinerend en toezichthoudend regiobestuur dat een bijdrage levert aan het gezamenlijk optreden, de samenhang in de regio en het samenwerkingsresultaat. Door het vastleggen van afspraken in de vorm van convenanten of samenwerkingsovereenkomsten wordt differentiatie, versterking van draagvlak en vermindering van vrijblijvendheid bereikt.

Wat betreft de effectiviteit van regionale samenhang mag van dit gedifferentieerd model een positief resultaat worden verwacht. Door de regionaal ondergebrachte coördinatie en kennisuitwisseling is gewaarborgd de samenhang en het delen van kennis en informatie in een regionale context. Voorkomen wordt op die manier dat er geïsoleerde "eilandjes" ontstaan.

6.6.1 Beleid

De huidige samenwerking in de regio kent vele onderwerpen waarop gemeenten met elkaar beleid ontwikkelen. Er zijn echter wel verschillen aan te merken in de wijze waarop dit in de huidige structuur ook is vormgegeven. Zo is bijvoorbeeld het onderwerp GAD/Afval onderdeel van de formele structuur met het algemeen gewestbestuur als eindverantwoordelijk orgaan, maar is het onderwerp Welzijn best aanwezig op de regionale agenda en worden er ook afspraken over gemaakt, maar ligt de eindverantwoordelijkheid bij de afzonderlijke colleges van B&W en de gemeenteraden.

Bij het bepalen van de strategische agenda voor de toekomstige regionale samenwerking is het van belang om per onderwerp te bepalen in welke mate **gezamenlijke beleidsontwikkeling** daadwerkelijk gemeenschappelijke beleidsontwikkeling is, waar iedereen zich vervolgens ook aan committeert of dat er vrijheid is om er per gemeente vervolgens afzonderlijk van te bepalen in welke mate men zich er aan committeert.

Voorgesteld wordt om de beleidsontwikkeling in de vorm van een regionaal Kenniscentrum vorm te geven. De coördinatie van dit Kenniscentrum kan bij de gewestelijke organisatie worden gelegd; de onderliggende afspraken tussen gemeenten die in een convenant worden verwoord, omvatten afspraken over ambtelijke inzet vanuit de gemeenten.

Waar de ambtenaren (taakeenheden) bijeenkomen is een uitvoeringskwestie die zich in de praktijk regelt. In het digitale tijdperk zijn vergaande mogelijkheden voorhanden tot het vergader- en werkplekonafhankelijk samenwerken, uitgaande van een goede DIV/ICT samenwerkings-ondersteuning vanuit het Shared Service Center.

Op basis van de inhoudelijke agenda leveren gemeenten ambtelijke inzet (wisselend per onderwerp, wisselend per gemeente, wisselend qua inzet en wisselend in rollen) ten behoeve van het regionale Kenniscentrum. Het Kenniscentrum wordt op deze wijze een expertise- en innovatieplatform voor en – vooral ook- **van** de hele regio.

Gemeenten zijn als convenantpartijen '**eigenaar**' van het Kenniscentrum en dragen de coördinatie op aan de gewestelijke organisatie. De ambtelijke beleids capaciteit die nu bij de gewestelijke organisatie is ondergebracht gaat geheel op in dit Kenniscentrum.

6.6.2 Uitvoering

In de discussie over regionale samenwerking staat het gemeenschappelijk uitvoeren van een aantal taken nauwelijks ter discussie. Het bestaansrecht van de Gewestelijke Gezondheidsdienst (GGD), de Gewestelijke Afvalstoffen Dienst (GAD) en de Regionale Ambulancevoorziening (RAV) zijn geen onderwerp van gesprek (geweest).

Vanzelfsprekend wel het inhoudelijke takenpakket waar zij uitvoering aan geven.

Dit is jaarlijks (meermalen) onderwerp van gesprek, minimaal in de cyclus van jaarplan/begroting en jaarrekening/jaarverslaglegging. Het fysiek vanuit operationele vestigingen, standplaatsen al of niet met voertuigen etc. kunnen opereren is bij deze taakonderdelen een gegeven. Voorgesteld wordt om deze uitvoeringsorganen, niet anders dan nu, de gemeenschappelijke taken uit te laten blijven voeren als aparte diensten.

Het kader waarbinnen zij dat doen is de opdracht die in de gemeenschappelijke regeling daartoe is opgesteld. Het verdient aanbeveling om deze regeling tekstueel opnieuw te bezien, in het licht van de overige zaken die in dit eindadvies aan de orde zijn.

6.6.3 Facilitair

Meerdere gemeenten hebben elkaar reeds gevonden in het samenwerken op diverse facilitaire onderwerpen. Van inkoop tot gemeenschappelijke administratie en/of P&O-samenwerking. Het is volstrekt logisch dat facilitaire onderwerpen niet altijd door alle gemeenten worden opgepakt, maar door wisselende samenwerkingsverbanden.

Echter, enige mate van bestuurlijke regie daarop is wel verstandig. Het borgen van een proces dat, wanneer er zich ontwikkelingen voordoen, altijd gekeken wordt naar de meest optimale en wenselijke schaal, is van belang om de voordelen zo groot mogelijk te maken.

Voorgesteld wordt om een regionaal Shared Service Center te ontwikkelen. Gemeenten kunnen al naar gelang hun wensen onderdelen hierin onderbrengen c.q. van elkaar afnemen. Dit Shared Service Center heeft een tweeledig karakter:

- **coördinerend:** regionaal vindt regie plaats op welke samenwerkingsverbanden er allemaal zijn en wordt het proces geborgd dat samenwerkingsverbanden logisch zijn qua schaal/grootte en elkaar niet 'in de weg' zitten;
- **uitvoerend:** volgend uit bovengenoemd proces kan komen dat de optimale schaal een dusdanige grootte heeft (bijv. zeven van de negen gemeenten) dat het verstandig is om de uitvoering niet bij één gemeente, maar bij een gemeenschappelijke entiteit te beleggen. Het Shared Service Center is dan feitelijk een uitvoeringsorgaan van een specifiek facilitair onderwerp.

Het bestaansrecht van het Shared Service Center wordt belegd in een raamovereenkomst tussen alle betrokken gemeenten. Als aanvullingen daarop worden in separate zogenoemde Service Level Agreements (SLA) opdrachten, door wisselende samenstellingen van gemeenten, bij het Shared Service Center onderbracht. Dit gebeurt derhalve **op inkoopbasis**.

6.7 Organisatorische gevolgen: Ambtelijk en bestuurlijk

De hiervoor weergegeven pijlers vragen een organisatorische vertaling die daarbij aansluit.

6.7.1 Functiescheiding Algemene Dienst in regionaal Kenniscentrum en Facilitair

De huidige geweststructuur kent naast de GAD, GGD en RAV een Algemene Dienst die een smeltkroes is van uiteenlopende ondersteunende functies. Een functioneel onderscheid dient te worden aangebracht tussen de functie regionaal Kenniscentrum en de functie facilitair. Die functiescheiding is wezenlijk.

Het Kenniscentrum is een regiofunctie van en voor de gemeenten, die zich richt op de ondersteuning en het samenbrengen van gemeentelijke en gewestelijke deskundigheid op de strategische regionale werkvelden. Via convenanten worden (ver)bindende afspraken daartoe vastgelegd.

Het facilitaire gedeelte van de Algemene Dienst is in feite reeds een Shared Service Center dat een aantal ondersteunende functies heeft richting de uitvoerende regionale diensten. Onder regionale bestuurlijke regiovoering en met inzet van het initiërend en sturend vermogen van de gemeentesecretarissen wordt deze functie van en voor gemeenten met de betrokken vakdisciplines verder ontwikkeld.

6.7.2 Bestuursvorm

Wat betreft de bestuursstructuur ligt de ontwikkeling van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur tot een compact regiobestuur voor de hand. Het huidige algemeen bestuur met 31 leden voldoet niet aan hetgeen ooit werd beoogd.

De keuze in 1997 om als afvaardiging van gemeenten zowel raadsleden als bestuurders in het algemeen gewestbestuur toe te laten, hinkt in deze tijd, waarin het dualisme bij gemeenten verder is doorgevoerd, op twee gedachten. Raden en raadsleden hebben regelmatig aangegeven zoveel mogelijk vooraan in de regionale ontwikkelingen, op een kaderstellende wijze, betrokken te willen zijn. Verwacht wordt dat betrokkenheid en het zogenoemde eigenaarschap van de gemeenteraden hierdoor versterkt wordt.

De portefeuillehoudersoverleggen kunnen in die situatie worden omgevormd tot regionale besluitvormende portefeuillehoudersoverleggen die het vermogen om beslissingen te nemen ontlend aan de convenanten waarin de afspraken en de bijbehorende budgetten door de betrokken gemeenten zijn vastgelegd. Denkbaar is dat hierin op een verschillende dossiers met meer of minder mandaat met de meest betrokken gemeenten wordt samengewerkt. Een besluitvormend portefeuillehoudersoverleg met een eigen budget en specifiek mandaat wordt juridisch aangeduid als een bestuurscommissie.

Juridische vormgeving regionaal portefeuillehoudersoverleg

Een portefeuillehoudersoverleg kan juridisch worden vormgegeven naar gelang de taakstelling die dit overleg heeft. Er zijn twee vormen.

Bestuurscommissie is een bestuursvorm die zich kenmerkt door eigen besluitvormende en op basis van een convenant/statuut vastgelegde taken en bijpassende bevoegdheden. De wetgever staat toe hierbij ook externe (private) partijen (PPS) toe te laten. Kenmerken zijn een eigen budget, een specifiek takenpakket en vertegenwoordigende en bindende bevoegdheden (eigen bevoegdheid tot aangaan van verbintenissen, aannemen van personeel, doen van uitgaven etc.) Dit alles is maatwerk, behoudens de formele vaststelling van verordeningen, begrotingen en jaarrekeningen, deze laatste bevoegdheden zijn voorbehouden aan de deelnemende gemeenteraden en respectievelijke regiobestuur.

Adviserend portefeuillehoudersoverleg

Een portefeuillehoudersoverleg is in de huidige opzet een adviserend orgaan (dat het algemeen bestuur adviseert op basis van collegestandpunten). Het principe van vrijwillige zelfbinding in combinatie met de juridische vertegenwoordigingsbevoegdheid van gemeentebestuurders, leidt er in de samenwerkingspraktijk toe dat met de wethouders die samen aan tafel zitten bindende afspraken kunnen worden gemaakt. Voor deelnemers die op dat moment niet aan tafel zitten binden de afspraken niet.

Een afgeslankt regiobestuur, bestaande uit zoveel leden als het aantal deelnemende gemeenten en een voorzitter, wordt aanbevolen. Als hieraan wordt gekoppeld dat iedere gemeente daarbij tenminste één bestuurlijke trekkersrol in de samenwerking vervult, is zowel de betrokkenheid als de afstemming tussen de verschillende werkvelden gewaarborgd.

Gezien het belang van Shared Service Center in samenwerking wordt een bestuurlijk trekker aangewezen die samen met de gemeentesecretarissen initiatieven zal ontplooien. Hier zullen de benodigde dwarsverbanden kunnen worden gelegd tussen de gewenste organisatorische ontwikkelingen op de verschillende regionale werkvelden en de inzet daarbij van gezamenlijke ondersteunende functies.

Gelet op de specifieke bindende functie van een regiovoorzitter is van belang hierin voor komende jaren een gezamenlijk profiel vast te leggen. Gelet op ervaringen uit andere regio's is het profiel van een actieve regiobindende persoonlijkheid (gezicht van de regio) een belangrijke factor in de samenwerking en in de externe belangenvertegenwoordiging.

6.8 Communicatie

6.8.1 Strategisch communicatiebeleid op regionaal niveau

Alle, tijdens dit onderzoek geraadpleegde, regio's benadrukken dat samenwerking "communiceren, communiceren en nog eens communiceren" is.

De communicatie vanuit de regio schiet richting alle direct en indirect belanghebbenden bij de deelnemende gemeenten op vele punten tekort.

Uit een separaat onderzoek dat is uitgevoerd, is gebleken dat zeer noodzakelijk is om een strategisch communicatiebeleid op regionaal niveau te hebben. Hierbij zal een breed gedragen visie moeten vastliggen en zullen de doelstellingen vertaald moeten zijn naar jaarplannen, in nauwe relatie met de inhoudelijke regionale strategische agenda.

In de uitwerking is van belang nauwkeurig de relaties met de verschillende doelgroepen te benoemen met de concrete informatiebehoefte en de bijpassende communicatiemiddelen. De legitimatie in regionale samenwerking valt of staat met de wijze waarop, vooral **tijdig** en op de **juiste plaats**, relevante informatie beschikbaar wordt gesteld en wordt ingewonnen.

6.8.2 Processen en instrumenten

In andere regio's wordt zowel via formele lijnen gewerkt als via informele processen tot het in vroegtijdig stadium uitwisselen van strategische kerninformatie met belanghebbenden, gemeentebesturen respectievelijke gemeenteraden.

Dit vindt elders plaats via een regionale Kadernota, ruim voorafgaande aan de regionale begrotingsbehandeling. De regionale Kadernota wordt ontleend aan een regionale strategische agenda, die voor een looptijd van vier jaar wordt vastgesteld aan het begin van iedere nieuwe zittingsperiode. De strategische agenda wordt via de Kadernota jaarlijks op actualiteit, voortgang en eventuele bijstelling getoetst.

Daarnaast worden gemeenteraden bij aanvang van politiek gevoelige strategische projecten en/of ontwikkelingen interactief betrokken.

Met convenanten, als detailuitwerking van de Kadernota, wordt de binding tussen betrokken gemeenten versterkt en daarmee de vrijblijvendheid in de bestuurlijke samenwerking verminderd. Naast de doelstelling, de betrokkenheid en de organisatievorm zijn inzet van capaciteit en middelen hierin geregeld op basis van het principe: "Put your money where your mouth is".

7. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 2 zijn de volgende deelvraagstukken voor de herijking van de regionale samenwerking opgenomen. In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen samengebracht in conclusie en aanbevelingen.

- **Omvat de regionale samenwerking de taakstellingen en doelen die de komende jaren door gemeenten als relevant voor een gezamenlijke aanpak zijn aan te merken?**
- **Is de (besturings)vorm voldoende toegesneden op de verschillende onderwerpen of is meer differentiatie nodig, gelet op het gewenste rendement?**
- **Hoe is de betrokkenheid van gemeenteraden bij de regionale samenwerking te waarborgen?**
- **Wat is de betekenis van de herindelingsstructuur voor de regionale samenwerking?**

Met actieve inbreng vanuit verschillende politieke, bestuurlijke en ambtelijke aanvliegroutes is afgelopen periode een hoofdrichting voor de vormgeving van de regionale samenwerking zichtbaar geworden. Deze herijking brengt de beste elementen van verschillende vormen van hedendaagse samenwerking, uit verschillende delen van het land, bijeen. Meer differentiatie in de vorm biedt betere kansen.

De vragen worden hieronder achtereenvolgend beantwoord en geleid tot aanbevelingen.

Omvat de regionale samenwerking de taakstellingen en doelen die de komende jaren door gemeenten als relevant voor een gezamenlijke aanpak zijn aan te merken ?

De conclusie en het antwoord hierop zijn bevestigend. De algemene meerwaarde van samenwerking wordt breed erkend, met de nadrukkelijke aantekening dat er behoefte is aan meer focus en meer rendement in samenwerking. De huidige aanpak is te vrijblijvend. Het beeld dat het gewest ongevraagd en ongewenst onderwerpen oppakt, blijkt niet uit deze herijking. Dat hetgeen wordt opgepakt vanuit het gewest niet bij iedereen evenveel bekendheid geniet is echter wel duidelijk.

Een nieuw aandachtsveld is de samenwerking op de verschillende ondersteunende kantoorfuncties. Dit blijkt niet alleen vanuit efficiency maar vooral ook te zijn ingegeven vanuit de wens tot het waarborgen van de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening richting de burger.

Aanbevolen is om een verdergaande gezamenlijke uitvoering voor wat betreft Werk en Inkomen en de Wabo hoog op de agenda te zetten.

Alle onderwerpen die zijn samengebracht vormen de basis voor een nader uit te werken regionale strategische agenda.

Is de (besturings)vorm voldoende toegesneden op de verschillende onderwerpen of is meer differentiatie nodig, gelet op het gewenste rendement?

De algemene meerwaarde van samenwerking op de bijeengebrachte onderwerpen wordt breed erkend. De algemene conclusie is dat met meer focus en betrokkenheid meer rendement uit de samenwerking te halen is. De huidige samenwerkingsstructuur is daarvoor op onderdelen nog onvoldoende toegerust. Er is meer differentiatie nodig.

Geconcludeerd is op basis van de inhoudelijke thema's voor wat betreft de vorm:

- dat er drie manieren van samenwerken te onderscheiden zijn: samenwerken op het gebied van beleid(sontwikkeling), samenwerken op het gebied van (overgedragen) uitvoeringstaken en samenwerking op facilitair gebied;
- dat de vorm ruimte moet bieden aan wisselende samenstellingen van gemeenten die besluiten op bepaalde onderdelen samen te werken;
- dat het leidt tot een afname in - wat genoemd wordt - bestuurlijke drukte wat feitelijk tevens als ambtelijke drukte (advies op advies) bestempeld kan worden. Ergo, een efficiënte overleg- en vergaderstructuur passend bij het model;
- dat het regionale belang gewaarborgd is en niet kan onttaarden in 'we letten alleen op wat voor onze gemeente van belang is';
- dat de legitimiteit in het model verankerd is.

Deze criteria leiden tot een gedifferentieerd samenwerkingsmodel voor onze regio.

Kenniscentrum

Op basis van voorgaande uitgangspunten wordt aanbevolen om de beleidsontwikkeling in de vorm van een regionaal Kenniscentrum te gieten. De coördinatie van dit Kenniscentrum kan bij de gewestelijke organisatie worden gelegd. De onderliggende afspraken tussen gemeenten komen vast te liggen in een convenant waarin, naast doelen en resultaten, ook afspraken worden vastgelegd over ambtelijke inzet per gemeente. Het Kenniscentrum wordt op deze wijze een expertise- en innovatieplatform voor en -vooral ook- van de hele regio. Gemeenten zijn als convenantpartijen 'eigenaar' van het Kenniscentrum en delegeren de coördinatie aan de gewestelijke organisatie. De ambtelijke beleids capaciteit die nu bij de gewestelijke organisatie is ondergebracht gaat geheel op in dit Kenniscentrum.

Uitvoerende diensten

Wat betreft de regionale uitvoerende diensten wordt aanbevolen om deze uitvoeringsorganen, niet anders dan nu, de gemeenschappelijke taken uit te laten blijven voeren als aparte diensten. Het kader waarbinnen zij dat doen is de opdracht die in de gemeenschappelijke regeling daartoe is opgesteld. Het verdient aanbeveling deze regeling tekstueel opnieuw te bezien, mede in het licht van de overige zaken die in dit eindadvies aan de orde zijn.

Shared Service Center

Aanbevolen wordt om een regionaal Shared Service Center door te ontwikkelen. Gemeenten kunnen al naar gelang hun wensen onderdelen hierin onderbrengen c.q. van elkaar afnemen. Dit Shared Service Center heeft een tweeledig karakter:

- coördinerend: regionaal vindt regie plaats op welke samenwerkingsverbanden er allemaal zijn en wordt het proces geborgd dat samenwerkingsverbanden logisch zijn qua schaal/grootte en elkaar niet 'in de weg' zitten;
- uitvoerend: volgend uit bovengenoemd proces kan komen dat de optimale schaal een dusdanige grootte heeft (bijv. zeven van de negen gemeenten) dat het verstandig is om de uitvoering niet bij één gemeente, maar bij een gemeenschappelijke entiteit te beleggen. Het Shared Service Center is dan feitelijk een uitvoeringsorgaan van een specifiek facilitair onderwerp.

Organisatie Algemene Dienst

Wat betreft de Algemene Dienst van de huidige gewestorganisatie dient een volstrekt heldere organisatorische functiescheiding te worden aangebracht tussen Coördinatie-/ Kenniscentrum en Facilitair. Het facilitaire gedeelte van de Algemene Dienst is in aanleg een Shared Service Center, dat ondersteunende functies heeft richting de uitvoerende regionale diensten. Het verdient aanbeveling om onder bestuurlijke regie, met behulp van het initiërend en het sturend vermogen van de gemeentesecretarissen, deze facilitaire functie van en voor gemeenten verder te ontwikkelen.

Portefeuillehoudersoverleggen - bestuurscommissies

Het verdient aanbeveling de portefeuillehoudersoverleggen om te vormen tot regionale besluitvormende bestuurlijke overleggen (juridische vorm: bestuurscommissie) die het mandaat

ontlenen aan de afspraken en budgetten die door de deelnemende gemeenten zijn toegekend. Op verschillende dossiers kan met wisselende betrokken gemeenten en desgewenst andere overheden/regionale partijen worden samengewerkt (put your money where your mouth is).

Voorzitter gezicht van de regio

Gelet op de specifieke bindende functie van een regiovoorzitter, verdient het aanbeveling om hiervoor een gezamenlijk profiel vast te leggen. Gelet op ervaringen uit andere regio's is het profiel van een actieve regiobindende persoonlijkheid (het gezicht van de regio) een belangrijke factor in de legitimiteit van de samenwerking en in het externe optreden namens de regio.

Regiobestuur

Geconcludeerd is dat het algemeen gewestbestuur vanuit de verschillende perspectieven op de strategische werkerreinen in de huidige vorm momenteel geen aantoonbare meerwaarde oplevert. Aanbevolen wordt om een klein regiobestuur (bestaande uit 9 leden/gemeenten en een voorzitter) daarvoor in de plaats te stellen. In dit bestuur zitten de bestuurlijke trekkers van de verschillende werkvelden. De bewaking van de regionale samenhang en de afstemming tussen de verschillende werkerreinen zijn belangrijke taken van dit regiobestuur.

Samenwerking vraagt massa

Uit landelijke ervaring blijkt tenslotte dat samenwerking geen rendement oplevert als onvolledige takenpakketten worden ingebracht. Voor een succesvolle samenwerking op uitvoerende en facilitaire onderdelen is inbreng van voldoende massa van belang. Aanbevolen wordt om uit oogpunt van rendement geen halve maatregelen te nemen.

Hoe is de betrokkenheid van gemeenteraden bij de regionale samenwerking te waarborgen ?

Conclusie is dat een accentverlegging noodzakelijk is van een betrokkenheid van gemeenteraden achteraf naar een betrokkenheid vóóraf.

Aanbeveling verdient om dit plaats te laten vinden via een regionale Kadernota die geruime tijd voorafgaat aan de reguliere regionale begrotingsbehandeling. De Kadernota wordt ontleend aan een regionale strategische agenda met een looptijd van vier jaar, bij voorkeur een jaar na installatie van de nieuwe raden vast te stellen. De strategische agenda wordt via de Kadernota jaarlijks op actualiteit, voortgang en eventuele bijstelling getoetst.

Convenanten of samenwerkingsovereenkomsten zijn de uitwerking hiervan, waarmee binding van gemeentebesturen en de benodigde inzet en middelen plaatsvindt op de gezamenlijk gestelde doelen en resultaten. Vrijblijvendheid wordt hiermee beperkt.

Uit een separaat onderzoek dat is uitgevoerd over de communicatie, is gebleken dat een strategisch communicatiebeleid op regionaal niveau helpt om de gevoelde legitimiteit te versterken. Aanbeveling verdient om bij de implementatie van de nieuwe manier van samenwerken hier ruim aandacht aan te besteden en voldoende budget daarvoor vrij te maken.

Een strategisch communicatieplan is belangrijk om systematisch voldoende aandacht aan draagvlak en ontwikkeling van eigenaarschap van de regionale samenwerking te geven. Aanbeveling verdient in ieder geval om de aanduiding "Gewest" voor de naam van de regio definitief te schrappen.

Wat is de betekenis van de herindeling voor de regionale samenwerking ?

Conclusie die mede voortkomt uit de reactie van de gemeentesecretarissen, is dat de landelijke trend van verdergaande decentralisatie een politiek/bestuurlijk ontwikkeling is die in ieder geval leidt tot gezamenlijke oppakken van specialistische onderdelen van de bedrijfsvoering en het inrichten of opschalen van gezamenlijke uitvoeringsdiensten.

Uit de presentatie van enkele regio's is op te maken dat na herindelingen van gemeenten een trend kan worden ingezet tot schaalvergroting in de regionale samenwerking.

Dit is een ontwikkeling die aan de orde komt pas enige tijd nadat een gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden. Doordat iedere overheidstaak zijn eigen optimale schaal heeft en de schaal van een gemeente nooit aan al die optimale schalen tegelijk is aan te passen, zal er altijd regionaal en bovenregionaal samengewerkt moeten worden.

Nawoord

In de afgelopen maanden heeft zich in de regio Gooi en Vechtstreek een prachtig samenwerkingsproces afgespeeld. Betrokkenen uit negen gemeenten, van verschillende partij-politieke achtergronden en bestuurlijke rollen, hebben laten zien relatief snel, maar bovenal daadkrachtig tot gemeenschappelijke beelden voor een gezamenlijke toekomst te kunnen komen. Daarmee is het proces van herijking van de regionale samenwerking in zichzelf al een goed voorbeeld van wat samenwerking op kan leveren. De creativiteit die samenkwam in de groep ging gepaard met grote onderlinge openheid. Zelfs zodanig, dat men zelf aangaf meer waarde te zien in het niet splitsen van gesprekken in een stuurgroep en klankbordgroep apart, maar bij voorkeur in gezamenlijk debat.

De opdracht, zoals door het Algemeen Bestuur op 20 mei 2010 geformuleerd, kan en mag niet van vrijblijvende aard zijn. De eensgezindheid in de groep die de afgelopen maanden de nek uit heeft gestoken in het belang van de regionale samenwerking, moet nu krachtiger opgepakt worden, door breder in de regio met de aanbevelingen aan de slag te gaan.

Er is bestuurlijke durf nodig om de aanbevelingen uit dit rapport snel om te zetten in besluiten en concrete acties. Er is bestuurlijk leiderschap nodig om nog in 2011 onomkeerbare stappen te nemen.

Als voorzitter van de actief betrokken groep voel ik het als plicht een dringend appèl te doen op bestuurders en raadsleden in de regio om de ingezette beweging met grote vaart te continueren.

Het past op deze plek enkele betrokkenen te danken voor hun bijdragen de afgelopen maanden. Allereerst de leden van de groep zelf. De vele uren/avonden die zij hebben gestoken in het bijwonen van bijeenkomsten om tot dit rapport te komen waren niet alleen constructief op de inhoud, maar ook plezierig qua sfeer.

De gedeelde urgentie en gevoelde ambitie om regionale samenwerking een 'niveau hoger' te tillen, maakten dat de bijeenkomsten vruchtbaar waren.

Processen als deze komen nimmer tot zinvolle afronding als daar niet de juiste ondersteuning bij geleverd wordt. Ik bevond mij in de plezierige omstandigheid om in een begeleidingscommissie met regelmaat scherp met elkaar te bezien waar we stonden in het proces en hoe de volgende stappen het best gezet konden worden.

Dank gaat uit naar Igor Meuwese en Eric Bodar voor hun bijdragen daarin. Bijzondere dank gaat uit naar Jaap Jan Bakker, manager van het intergemeentelijk bureau. Met een scherpe pen verstaat hij de kunst om van halve woorden een heel verhaal te maken.

Onze vele conversaties en e-mailwisselingen heb ik als essentieel ervaren om als voorzitter te kunnen functioneren.

Ik dank de leden van het Algemeen Bestuur voor het in mij gestelde vertrouwen om als voorzitter van de groep met deze opdracht aan de slag te gaan. Met genoegen bied ik het rapport aan de voorzitter aan en kijk ik met bovenmatige interesse toe hoe daarna vervolg wordt gegeven aan de inhoud.

Ben Hammer
Hilversum, maart 2011

Deelname in de klankbordgroep herijking regionale samenwerking

B. Hammer	Externe voorzitter
J.J. Bakker	Ambtelijk secretaris
E. Bodar	Gewestsecretaris
Mw. L.Tijhaar	Wethouder gemeente Huizen
L. Janssen	Wethouder gemeente Laren
J. Visser	Gemeentesecretaris gemeente Wijdmeren
A. Hogendoorn	Gemeentesecretaris gemeente Blaricum
M. Smit	Burgemeester gemeente Wijdmeren
R. van Benthem	Burgemeester gemeente Eemnes
H.J.F.X.P. Stulemeijer	Raadslid gemeente Weesp
J. Kappert	Raadslid gemeente Weesp
C. Overkamp	Raadslid gemeente Weesp
A.T.M. van der Helm	Raadslid gemeente Huizen
G. Westenburg	Raadslid gemeente Laren
J. Kastje	Raadslid gemeente Hilversum
P. Hermans	Raadslid gemeente Hilversum
F. Vogel	Raadslid gemeente Hilversum
T. Reijn	Raadslid gemeente Wijdmeren
J. Hylkema	Raadslid gemeente Muiden
D.J. Methorst	Raadslid gemeente Muiden
A.E.P. Vlaanderen	Raadslid gemeente Muiden
Mw. C. Bölger-Schoenmakers	Raadslid gemeente Blaricum
S. Braamhaar	Raadslid gemeente Bussum
J. de Lange	Raadslid gemeente Bussum
J. Drost	Raadslid gemeente Naarden
L.Hj. Voskuil	Raadslid gemeente Naarden



Gewest Gooi en Vechtstreek
Postbus 514, 1200 AM Hilversum
Heuvellaan 50, 1217 JN Hilversum
T: (035) 692 64 44
E: gewest@gg-v.nl
I: www.gewestgooienvechtstreek.nl

