

**REGIO** podium

Gemeentelijke samenwerking  
op strategische opgaven



# Programma



- 16:00**     **Welkom**  
Bert Rebel | Gemeente Huizen  
Alette Zandbergen | Voorzitter Regioambassadeurs
- 16:15**     **Legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerking**  
Wijnand de Vries | Ministerie van binnenlandse zaken
- 16:45**     **Samenwerken moet je kunnen en willen**  
Harry ter Braak | WagenaarHoes
- 17:15**     **Pauze**
- 17:45**     **Hoe gaan we verder?**  
Pieter Broertjes | Regiovoorzitter
- 18:00**     **In gesprek aan de hand van de gespreksleidraad**  
Hans Uneken | Regio Gooi en Vechtstreek
- 19:00**     **Borrel & hapje**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerking

Wijnand de Vries

Democratie en Bestuur  
Inrichting openbaar bestuur



## Democratische legitimiteit:

- › Democratische legitimiteit is een van de beginselen van behoorlijk bestuur. Vanuit het kiesrecht hebben politici en bestuurders democratische verantwoordelijkheid voor het bestuur van een territorium.
- › Interbestuurlijke samenwerking heeft gevolgen voor de formele positie van de raad:
  - Delen van invloed
  - Op afstand van besluitvorming

Maar: door samenwerking kan ook meer bereikt worden



# Invalshoeken verbeteren legitimiteit

## Niveau van de samenwerking

## Niveau van het stelsel

### Juridische lijn

Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op de juridische vormgeving van samenwerking binnen de kaders die de Wgr biedt.

Oplossingsrichtingen die niet passen binnen het huidige wettelijk kader. Voorwaarde is dat deze oplossingen binnen de kaders van verlengd lokaal bestuur blijven.

### Sturingslijn

Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op hoe bestuurskundig wordt gestuurd binnen de juridische vormgeving van de specifieke regeling(en).

Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op ondersteuning vanuit het Rijk aan alle betrokkenen bij interbestuurlijke samenwerking.



# Voorgestelde wetswijzigingen

Voorgestelde wijzigingen Wgr grofweg te verdelen in drie categorieën:

## **1. Versterking van de positie van raden bij besluitvorming in GR**

- Verplichting om in de regeling afspraken te maken over besluiten waarover een zienswijze wordt gevraagd en om gemotiveerd te reageren op (gezamenlijke) zienswijzen;
- Introductie van de mogelijkheid van een gezamenlijke raadscommissie;
- Verplichting om in de regeling op te nemen hoe om wordt gegaan met mogelijkheid van participatie/inspraak;
- Een actieve informatieplicht voor bestuur GR richting raden.



## **2. Aanvullende controle-instrumenten raden**

- Introductie van een gemeenschappelijk recht van enquête;
- Verduidelijking van de mogelijkheid van lokale rekenkamers om (gezamenlijk) onderzoek te doen naar het bestuur van een GR.

## **3. Aanpassingen t.a.v. de governance van een GR**

- Aanscherping bepaling over afspraken bij uittreding;
- Verplichting om afspraken te maken over evaluatie van de regeling;
- Betere aansluiting begrotingscyclus GR op gemeentelijke cyclus.





# Ruimte in regels

- › Maar niet alleen wetgeving. Onderdeel breder project ruimte in regels:
  - wetgevingstrajecten (Wgr, maar bijvoorbeeld ook participatieverordening en mogelijk experimenten)
  - ‘tooling’: welke mogelijkheden zijn er nu en hoe kan die gebruikt worden. Voor Wgr gebruiken we al gedane onderzoeken, voor Gemeentewet in november 5 regiobijeenkomsten
  - Ruimte voor verder gesprek: is het nodig buiten gebaande paden te treden?

# Vragen uit de zaal





# Samenwerken moet je kunnen en willen

Harry ter Braak

Vrijdag 1 november 2019

# Samenwerken moet je kunnen

1. Context
2. Landelijk beeld
3. Belemmerende overtuigingen
4. Succes en van Gooi en Vechtstreek
5. Wybertje als denkmodel
6. Te overwegen denklijn
7. Democratisch tekort
8. Uitgangspunt en voor een werkend kader?

# 1. Context

- In alle domeinen toenemende noodzaak samen te werken
- Samenwerken doe je zakelijk alleen als het niet anders gaat
- Samenwerken is schaken op meerdere borden
- Organisatorische opgaven worden ondergesneeuwd door gebrek aan kennis en vertrouwen
- De discussie over zeggenschap en de angst overvleugeld te worden door de ander houden iedereen al snel in een houdgreep
- **Dus een goede passende governance is essentieel**

## 2. Landelijk beeld

- **Veel gedoe over**
  - Zeggenschap en democratische legitimatie
  - Vertrouwen
  - Gebrekkig eigenaarschap
  - Financiën
  
- **Netwerksturing stelt andere eisen dan hiërarchische sturing voor duurzaam succes**
  - Langere termijn perspectief/ambitie
  - Passende governance en organisatorische oplossingen
  - Ordening democratische opgaven

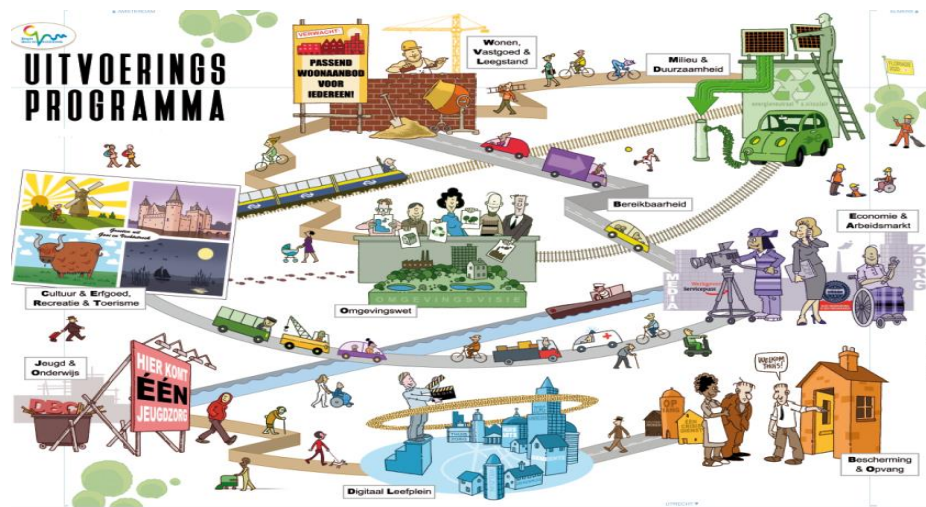
# 3. Belemmerende overtuigingen

- Verbonden partijen zijn niet democratisch
- Verbonden partijen kan je maar beperkt sturen
- Met een beter juridisch instrumentarium krijg je meer grip en oplossend vermogen
- De resultaten van verbonden partijen zijn te vaak onder de maat
- Verbonden partijen kunnen niet slagvaardig zijn
- Macht is een beslissende factor
- Verbonden partijen zijn slecht in beheer van hun budget en komen met overschrijdingen
- De leiding van de verbonden partijen hebben de neiging hun eigen gang te gaan

# 4. Successen Gooi en Vechtstreek

- Bouwen en wonen
- Gezondheid en ondersteuning
- Cultuur en recreatie
- Economie en werk
- Jeugd en onderwijs
- Milieu en duurzaamheid
- Ruimte en mobiliteit

Maar ook moeizame voortgang  
bij belangrijke collectieve  
opgaven



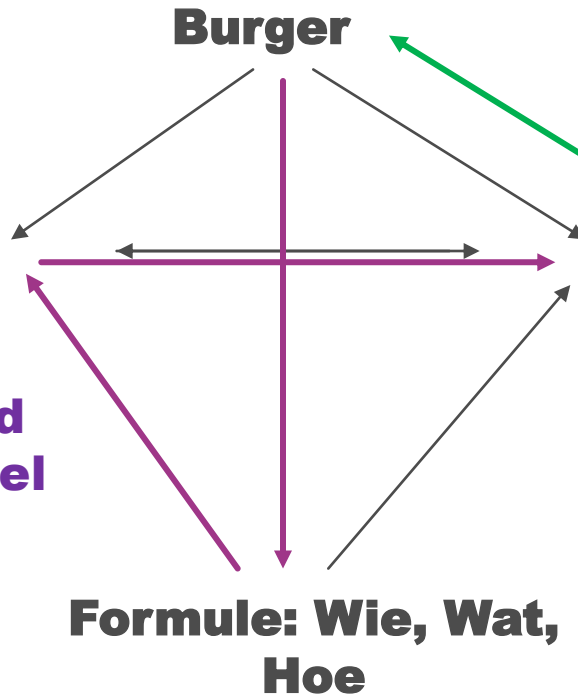


# 5. Wybertje als denkmodel

**Gooi en Vechtstreek  
levert verschillende  
formules**

**Ketenpartners**

**Benodigd  
denkmodel**



**Klassiek  
denkmodel**

**Veronderstelling: het  
gaat maar bij een  
beperkt aantal  
formules fout:**

**1?**

## 6. Te overwegen denklijn

- Het bestuur heeft meerdere rollen naar de samenwerking
  - Eigenaar en opdrachtgever
- De verschillende typen opgaven/formules vereisen verschillende typen sturingsparadigma
- De rol van bestuur als eigenaar van Gooi en Vechtstreek vereist een andere aanpak dan die van de sturing op maatschappelijke opgaven, in het bijzonder de grote boven lokale opgaven
- Dit denken stelt hoge (andere eisen) aan de ambtelijke voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming
- Uiteindelijk gaat het altijd over de vraag of u er zelf over wil kunnen gaan en de meerderheid beslist, of een hoger orgaan
- Maar ook het naar de burgers verantwoorde proces waarin checks en balances verankerd zijn

# 7. Democratisch tekort

- Als u vindt dat Gooi en Vechtstreek een democratisch tekort heeft dan bent u daar zelf verantwoordelijk voor
- Het denken over democratie is fors in beweging door
  - emancipatie van de burger,
  - versplintering van het politieke landschap en
  - het ontstaan van de netwerksamenleving
- Verschillende formules stellen verschillende soorten inrichting van besluitvormingsprocessen en democratische legitimatie/verantwoording
- De ontwikkeling van de omgevingswet dwingt raden na te denken over waar directe en waar representatieve democratie de hoofdweg vormt
- Alle in NL gekozen oplossingen kennen problemen
- Innovatie is hier nodig

## 8. Uitgangspunten voor een werkend kader?

- Besef dat uw huidige model vermoedelijk voor veel meer dan 80% van de geleverde formules prima functioneert
- Laat uitwerken hoe u uw eigenaarschap en opdrachtgeverschap ambtelijk en bestuurlijk organisatorisch wilt onderscheiden zodat uw focus zich kan beperken tot waar het echt nodig is
- Bepaal hoe u de democratische legitimatie wilt verankeren
- Definieer de formule(s) die u een aangepaste governance (w.o. democratische legitimatie) wilt geven scherp



# Bijlagen

Harry ter Braak

Vrijdag 1 november 2019

***Corporate governance (en dat is dus meer dan goed bestuur) is het systeem in een samenleving van bevoegdheden, rechten, plichten en procedures dat (1):***

- *het bestuur van een onderneming disciplineert om de door de onderneming te creëren “waarde” over de duur van de onderneming te maximaliseren*
- *er zorg voor te dragen dat de gecreëerde waarde op een faire wijze wordt verdeeld over al diegenen (aandeelhouders, bestuurders, werknemers, afnemers, leveranciers, samenleving) naar rato dat deze bijdragen aan het creëren van die waarde*
- *er voor zorgt dat de belangen van alle aandeelhouders als ook de belangen tussen aandeelhouders en het vennootschappelijke belang zorgvuldig en fair worden afgewogen;*
- *bestuurders ter verantwoording worden geroepen door en verantwoording afleggen aan diegenen die daar recht op hebben, respectievelijk aan diegenen waarbij dit het belang is van de onderneming*
- *er voor zorgt dat specifieke beslissingen van het bestuur kunnen worden gecorrigeerd*
- *er voor zorgt dat de leden van het bestuur zich houden aan de “duty of loyalty” en de opdracht van goed rentmeesterschap (duty of care)*
- *er voor zorgt dat bestuurders worden geselecteerd, benoemd, beoordeeld, beloond, decharge wordt verleend en worden ontslagen als het belang van de onderneming en de met haar verbonden ondernemingen dat vereist*

**“De Nederlandse Corporate Governance Code” prof.dr. J.Strikwerda**

# Verantwoordelijkheid eigenaren

- Taak en strategische ruimte (o.a. investeringsruimte en doelmatigheidseisen)
- Zodanige voorziening van middelen van de organisatie (het eigendom) dat zij goed kan functioneren (alle PIOFHA middelen)
- **Borgen van systeem en de systeemgrenzen waarbinnen eigenaren, opdrachtgevers en de organisatie (als eigendom en opdrachtnemer) kunnen functioneren en kwaliteit genereren (planning en controlcyclus)**
- Kadernisicomanagement vanuit eigenaarperspectief
- De vrije ruimte voor de interne organisatieprincipes
- Kadernisicomanagement voor uitbesteding naar bijvoorbeeld specialistische diensten (mate eigenaren dwingen tot winkelnering)

# Democratische legitimatie

Voor de beantwoording van de vraag hoe het gevoelde democratisch tekort bij verbonden is op te lossen, willen we eerst terug naar de betekenis en het belang van democratie en de manier waarop we dat in Nederland vorm gegeven hebben. Het fundament is terug te vinden in de werken van Thomas Hobbes (Leviathan, 1651). De vertegenwoordigende democratie fungeert als institutie (soeverein) die orde houdt in de samenleving en conflicten voorkomt (of zoals hij het noemt: een oorlog van allen tegen allen voorkomt; het gaat daarbij niet daadwerkelijk om strijd, maar om de wil om te strijden tegen de ander). Van groot belang is een stabiele institutie (gebaseerd op het recht) die hiërarchisch boven het volk staat en gezag heeft, maar ten dienste van het volk opereert. In de grondwet fungeert een vergadering van gekozen leden het volk als geheel en functioneert deze als 'plaatsbekleder' daarvan. De volksvertegenwoordiging maakt zonder last een omvattende afweging van belangen.

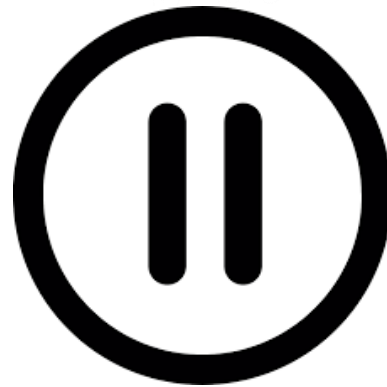
Vanuit het denken van Thomas Hobbes zijn er een tweetal betekenissen af te leiden van de rol van de democratie. De indirecte democratie middels volksvertegenwoordiging heeft betekenis in het realiseren van een zekere stabiliteit zodat de staat functioneert en anderzijds de opdracht daarbinnen keuzes te maken middels een belangenafweging indien zich belangenconflicten voor doen. De eerste kan je niet weg geven op risico van instabiliteit.



# Vragen uit de zaal



Pauze



# Hoe verder?

4 december  
Weesp

7 november  
Laren

20 november  
Hilversum

## We halen eerst lokaal het net op

27 november  
Blaricum



2 december  
Wijdmeren

28 november  
Huizen

25 november  
Gooise Meren

## 2. Planning

Stap	Activiteit	Deadline
<b>Stap 1</b> Regionaal in gesprek	Tijdens Regiopodium uitwisseling tussen gemeenteraden en externe experts over de legitimatie en de slagkracht van het bestuur op regionale strategische opgaven.	1 nov. '20
<b>Stap 2</b> Lokaal in gesprek	Regiobestuur haalt bij de gemeenteraden op hoe de gemeenteraden kijken naar de legitimatie en de slagkracht van het bestuur op regionale strategische opgaven.	1 jan. '20
<b>Stap 3</b> Portefeuillehouders	Portefeuillehouders gaan in gesprek over opbrengst stap 2	1 feb. '20
<b>Stap 4</b> Ontwerp voorstel	Algemeen bestuur bereidt een ontwerp voorstel tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling voor.	1 mrt. '20
<b>Stap 5</b> Zienswijze	Algemeen bestuur geeft het ontwerp voorstel vrij voor zienswijze door de gemeenteraden.	1 apr. '20
<b>Stap 6</b> Definitief voorstel	Regiobestuur verwerkt zienswijzen gemeenteraden in definitief voorstel tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling.	1 mei. '20
<b>Stap 7</b> Vaststelling	Gemeenteraden stellen de aangepaste gemeenschappelijke regeling vast.	1 aug. '20

# Gespreksleidraad

Voor de gesprekken tussen de gemeenteraden en het Regiobestuur over de gemeentelijke samenwerking op strategische regionale opgaven

# Inhoud

1. Aanleiding
2. Gesprekskader
3. Huidig samenwerkingsmodel
4. Observaties
5. In gesprek om te komen tot één gedeeld beeld
6. Denkrichtingen voor de toekomst
7. In gesprek om te komen tot één denkrichting

# 1. Aanleiding

## 1. Regionale samenwerkingsagenda

*Tijdens het proces om te komen tot de regionale samenwerkingsagenda 2019 – 2022 was er discussie onder gemeenten over de legitimiteit en slagkracht van het bestuur op regionale strategische opgaven.*

## 2. Periodieke onderhoudsronde

*Gemeenten hebben nieuwe taken bij de Regio ondergebracht en een zienswijze procedure voor de resultaatbestemming toegevoegd. De gemeenschappelijke regeling dient aan deze dagelijkse praktijk aangepast te worden.*

### Opdracht algemeen bestuur Regio Gooi en Vechtstreek

1. Bereid samen met gemeenteraden voorstellen voor om de democratische legitimatie van besluitvorming op strategische opgaven te verbeteren en de slagkracht te vergroten.
2. Bereid 'technische' voorstellen voor tot aanpassing van het takenpakket van de Regio aan de actuele situatie en verbeterde inrichting van de planning en control cyclus in de gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek.



# 3. Gesprekskader

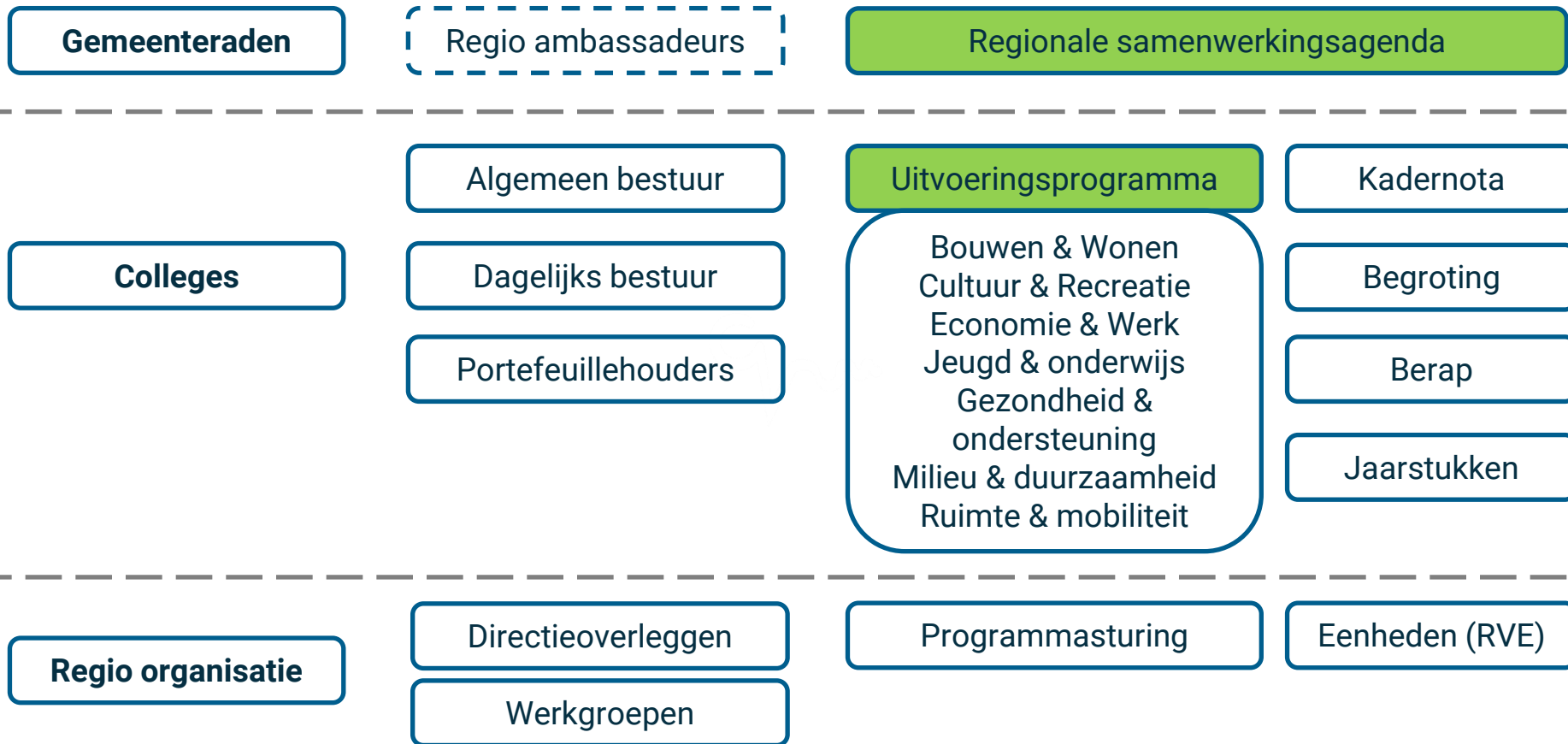
## Kader

1. Deze leidraad is opgesteld om het lokale gesprek (stap 1) en het regionale gesprek (stap 2) te ondersteunen.
2. Deze leidraad beperkt zich tot het eerste deel van de bestuursopdracht: het verbeteren van de democratische legitimatie van besluitvorming en vergroten van de slagkracht op regionale strategische opgaven.

## Begrippen

Strategische opgaven	De vijf speerpunten zoals opgenomen in de regionale samenwerkingsagenda 2019 – 2022
Bestuur	Het samenspel tussen gemeenteraden, colleges en het Regiobestuur
Legitimiteit	Vermogen van gemeenteraden om richting aan de samenwerking te geven, mandaat af te geven en hierover verantwoording te verkrijgen
Slagkracht	Vermogen om (boven)regionaal resultaten te realiseren die het bestuur zich heeft gesteld.

## 4. Huidig samenwerkingsmodel



## 4. Huidig samenwerkingsmodel

1. Regio Gooi en Vechtstreek kent een bestuursmodel: afgevaardigden uit de colleges zitten in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Gemeenteraden zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur.
2. Gemeenteraden hebben lokaal regioambassadeurs (2 raadsleden) aangewezen om een rol te vervullen in het proces rondom de regionale samenwerkingsagenda. Aan het begin van de bestuursperiode stellen gemeente(rade)n de regionale samenwerkingsagenda lokaal vast. Portefeuillehouders bereiden de totstandkoming van de regionale samenwerkingsagenda voor.
3. Beleid op strategische opgaven wordt gezamenlijk voorbereid en lokaal vastgesteld. Beleidsvoorbereiding vindt plaats volgens een redelijk vast maar niet vastgelegd stramien:
  - 1) portefeuillehouders werken ontwerp uit met maatschappelijk middenveld (regionaal)
  - 2) advisering op ontwerp door gemeenteraden (lokaal)
  - 3) portefeuillehouders stellen ontwerp bij (regionaal)
  - 4) vaststelling gemeenteraden (lokaal)
4. Tijdens informele maandelijkse Regiopodia worden raadsleden bijgepraat over de voortgang op de uitvoering van de regionale samenwerkingsagenda. De Regiopodia zijn thematisch ingericht.
5. Informatievoorziening is waar het moet (jaarstukken en begroting) regionaal (door het bestuur) en waar het kan (beleidsstukken) lokaal (door het college/raad).
6. Er is een gedeelde ambtelijke programma-organisatie van de Regio en gemeenten om uitvoering te geven aan de programma's die vallen onder de regionale samenwerkingsagenda.

# 5. Observaties

## **Observatie 1 Een democratisch tekort?**

*Jeugdwet, geestelijke gezondheidszorg, energietransitie en omgevingswet. Opgaven die direct ingrijpen op het leven van inwoners. Het Rijk decentraliseert taken om maatschappelijke opgaven dichterbij inwoners vorm te geven, waarbij gemeenten de opdracht hebben om taken samen met inwoners en het maatschappelijk middenveld vorm te geven. Samenwerking tussen gemeenten is meestal nodig en soms zelfs wettelijk verplicht. Vaak omdat de uitvoering en het maatschappelijk middenveld zijn georganiseerd op de schaal van Gooi en Vechtstreek. Door met elkaar risico's te delen en de krachten te bundelen kunnen gemeenten de steeds complexere maatschappelijke opgaven aan. Tegelijk zijn er bij gemeenten zorgen over het democratisch tekort van de samenwerking. Is de volksvertegenwoordiging en kaderstelling voldoende georganiseerd? Heeft de volksvertegenwoordiging voldoende overzicht en grip op wat er speelt?*

## **Observatie 2 (On)voldoende slagkracht in de metropool?**

*Gooi en Vechtstreek zit in het hart van een grootstedelijke regio (Amsterdam, Almere en Utrecht) die zich in hoog tempo ontwikkeld tot een agglomeratie die internationaal tot de top behoort. Het groeitempo is enorm en concentreert zich in de stedelijke kernen. De economische groei heeft impact op het omliggende gebied. Onderzoeken over de bestuurskracht van Gooi en Vechtstreek laten zien dat de gemeenten onvoldoende slagkrachtig opereren op deze ontwikkelingen in de noordvleugel van de Randstad. Hoe bepalen we onze gezamenlijke (boven)regionale belangen? Hoe komen we op voor deze gedeelde belangen in (boven)regionale samenwerkingsstructuren? Met welk mandaat sturen we onze belangenbehartigers op pad? Hoe leggen we verantwoording af over de resultaten?*

## 6. In gesprek over de observaties

1. Heeft uw gemeente voldoende invloed op de samenwerking en de resultaten op strategische opgaven?

Ja

Nee

Hoe komt dat volgens u?

Hoe komt dat volgens u?

2. Hebben de gemeenten voldoende slagkracht op de (boven)regionale opgaven?

Ja

Nee

Hoe komt dat volgens u?

Hoe komt dat volgens u?

3. Heeft u andere observaties over de regionale samenwerking op strategische opgaven?

**Formuleer één gedeeld beeld**

# 7. Denkrichtingen voor de toekomst

## Denkrichting 1

Huidig bestuursmodel

**Geen aanpassing van het bestuursmodel en de gemeenschappelijke regeling (GR). Huidig model volstaat voor regionale strategische opgaven.**

## Denkrichting 2

Bestuursmodel +

**Aanpassing van de GR door gemeenten meer invloed te geven op regionale strategische opgaven.**

### *Voorbeelden*

- Afvaardiging raden bereidt RSA voor i.p.v. Regiobestuur
- Regiopodia met politiek advies aan het bestuur
- Regiocongres als periodiek politiek richtinggevend congres

## Denkrichting 3

Politiek model

**Aanpassing van de gemeenschappelijke regeling door gemeenteraden een plek te geven in het bestuur van de GR.**

### *Voorbeelden*

- Regioraad
- Gemengd algemeen bestuur
- Regiogriffie
- Regionale raadscommissies

# 7. In gesprek over de denkrichtingen

**Welke denkrichting heeft uw voorkeur?**

**Geef elke denkrichting een score van 1 (geen voorkeur) t/m 10 (voorkeur)**

1. Huidig bestuursmodel, geen aanpassing van de GR
2. Bestuursmodel +, met aanpassing van de GR om raden meer invloed te geven op regionale opgaven
3. Politiek model, met aanpassing van de GR door raden een plek in het bestuur te geven
4. Anders, namelijk

**Formuleer één gedeelde denkrichting**

# Vragen uit de zaal

