



Weergave expertmeeting 14 april 2022

Sterke gemeenten, sterke regio's

Expertmeeting

Sterke gemeenten sterke regio's

14 april 2022, Provinciehuis te Haarlem

Aanwezig: Erik van Watingen (Gemeente Koggenland), Nico van Ginkel (Regio Alkmaar), Michael Mekel (Raad voor het Openbaar Bestuur), Hans van der Woude (Gemeente Edam-Volendam), Jolanda Verhoeks (Gemeente Heemskerk), Herman Swen (Gemeente Zaanstad), Marieke Knobbe (Regio Amstelland-Meerlanden), Emiel Reiding (MRA) Mathilde van de Ven (VNG), Linda van de Watering (BZK), Maarten Hoogstad (BZK), Iris Visser (PNH & moderator bijeenkomst), Sabine de Kroon (PNH), Jan Willem Mollema (PNH), Anne Weike Noorman (PNH), Debby van Egmond (PNH), Martine van der Klugt (PNH)

Doel bijeenkomst

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen. De VNG waarschuwt dat de positie van gemeenten nog meer onder druk komt te staan. Wat hebben gemeenten nodig om hun taken goed uit te kunnen voeren en regionaal goed samen te werken? En wat betekent dit voor provincies?

Voor de provincie is de kwaliteit van het openbaar bestuur een kerntaak. Dit meten we af aan de mate van bestuurskracht van een gemeente. Maar bestuurskracht is een breed begrip en daarmee maatwerk. De vraag is of we een gezamenlijk beeld hebben van een sterke gemeente en van sterke regio's? En wat is daarvoor nodig? De provincie Noord-Holland organiseert de expertsessie om hierover van gedachten te wisselen en te verkennen wat dit betekent voor haar provinciale inzet. Graag geven we het vraagstuk gezamenlijk vorm.

16 deelnemers, 3 pitches: opbrengst (in hoofdlijnen)

Pitch 1 Wat is het beeld van een sterke gemeente? (Erik van Watingen, zie bijlage 1)

Drie uitgangspunten voor een sterke gemeente:

- Stabiliteit
- Flexibiliteit
- Realiteit

Bij de invulling van die drie komen de contouren van een sterke gemeente in zicht. De randvoorwaarden kunnen niet allemaal door de gemeente zelf ingevuld worden. Er is een sterke afhankelijkheid van de regionale samenwerking en in die regionale samenwerking moet een mate van flexibiliteit zitten om de opgave op te kunnen pakken.

Investerings in de relatie, het creëren, behouden en onderhouden van een (regionaal) netwerk zijn essentieel. Ken elkaar. Wees je bewust van de cirkel van invloed en erken

grensoverschrijdende vraagstukken. De verschillende soorten samenwerkingen (op niet altijd congruente schaalniveaus) maken het samenwerken complexer. Ga uit van het gezamenlijke belang. Durf te vragen, durf uit te spreken en wees daarbij realistisch. Ook naar de raad.

Is er een ondergrens? Van bijvoorbeeld ambtelijke capaciteit of bestuurskracht die je als gemeente moet hebben om vanuit die drie uitgangspunten een sterke gemeente te kunnen zijn. Inzicht: er is wel iets van een ondergrens om een sterke gemeente te kunnen zijn. De ondergrens zal per gemeente en per opgave verschillen en is zodoende niet normatief vast te stellen. Het gaat om de balans tussen de verschillende componenten. Waarbij het ook van belang is dat gemeenten realistisch kijken naar het eigen functioneren en in het belang van hun inwoners daarop een zorgvuldige afweging maken ter continuering of verbetering van dat functioneren. Momenteel zien we ook dat de mate van adaptief vermogen van een gemeente aangeeft in hoeverre een gemeente in staat is flexibel in te kunnen spelen op een situatie. Zoals bijvoorbeeld nu de opvang van vluchtelingen uit de Oekraïne of asielzoekers. Of de recente energieinfracongestie. Daarnaast is het van belang om bij taken die een gemeente niet direct kan oppakken, dat de samenwerking met andere gemeenten wordt opgezocht.

Pitch 2 Wat is het beeld van een sterke regio? (Nico van Ginkel, zie bijlage 2)

Aangevlogen via de democratische legitimiteit en de positie van de raden daarin: hoe verhouden bestuurders zich tot dit vraagstuk en hoe zit het met de uitvoeringskracht?

Er zijn accentverschillen in hoe de positie van de raden in dit licht kan worden gezien:

- a. principieel probleem: er zit een principiële spanning tussen een regionaal proces en een gebiedsgericht proces én de manier waarop je de raden daarbij betreft. Daar kan je mee experimenteren.
- b. beter managen: heldere afspraken maken en oplossingen vinden. Een deel van het principiële probleem kan echter gecompenseerd worden door heldere afspraken te maken over de rol van de raad bij een gebiedsproces. Het is daarbij van belang het juiste arrangement te kiezen en transparant te zijn over de rol die de raad in de verschillende fasen heeft. Dit is echt maatwerk en gemeenten zouden daar nog veel meer mee kunnen experimenteren.

Daarnaast zijn er vraagstukken en nieuwe uitdagingen in de regio waarbij het voor gemeenten lastig is om capaciteit vrij te maken. Congruentie: niet elke gemeente heeft hetzelfde takenpakket. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden met centrumgemeenten om de flexibiliteit van capaciteit te organiseren. Ook een regiokantoor kan een optie zijn, het is dan wel van belang dat het niet te groot wordt, omdat de verbinding tussen regio en gemeenten kan verdwijnen. Het gaat ook om coördinatie. Belangrijk is dat er capaciteit is die de regionale opgaven en de advisering ter hand kan nemen, ook wanneer er lokale issues spelen.

Wat betreft de advisering over regionale onderwerpen wordt een spanning geconstateerd. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit is het aan de ene kant prettig dat een bestuurder wordt geadviseerd door ambtenaren van een andere gemeente, die vanuit regiobelang en specialisme adviseren, indien de expertise binnen de eigen organisatie er niet (genoeg) is. Aan de andere kant vertrouwen bestuurders graag op de eigen ambtenaren en is dat ook begrijpelijk. Vooral als een onderwerp politiek is. Vanwege capaciteitsproblemen kan het lokale belang prevaleren waardoor het regionale belang onvoldoende aandacht krijgt.

Is er een rol die de provincie zou kunnen spelen als partner voor de regio? Is er een meerwaarde als de provincie proceskracht levert om regionale opgaven te realiseren? Wat zouden daarbij

goede uitgangspunten zijn, om te voorkomen dat gemeenten te veel 'gestut' worden. Een meerwaarde voor de provincie ligt daar waar ook de provincie voor aan de lat staat, zoals dat nu al in de praktijk gebeurt bijvoorbeeld bij de RES en bij woningbouw. De provincie kan ook van meerwaarde zijn bij tijdelijke opgaven, om te voorkomen dat een structureel probleem in stand wordt gehouden.

Pitch 3 Landelijke reflectie/ interbestuurlijke verhoudingen (Michael Mekel, zie bijlage 3)

Wat betekent het bediscussieerde voor de interbestuurlijke verhoudingen en wat zegt dat over de rol en inzet van de provincie?

Er is een cyclisch proces, als gekeken wordt naar 20 jaar interbestuurlijke verhoudingen, waarbij steeds dezelfde discussie wordt gevoerd. Interessant:

1. Differentiatie: je hoeft het niet overal op dezelfde manier op te lossen.
2. Financiële verhoudingen: als er meer regionaal en gebiedsgericht wordt gewerkt dan betekent dit ontschotting van middelen (bij het Rijk en haar diverse departementen). Als je de mobiliteitsopgave bij woningbouw in de regio's wil realiseren, kan dat niet alleen meer door via het MIRT de financiële afspraken te maken.

Kijk je naar het huidige plaatje van de regionale samenwerkingen uit het onderzoek van Berenschot over Bestuurlijke Regionale Ecosystemen, dan zie je door de bomen het bos niet meer. Zet het 'Daily urban system' als regio-indeling daar tegenover, dat is prikkelend! (NB. daar kunnen andere regio-indelingen weer tegenover worden gezet, zoals die van de RES-en of de veiligheidsregio's.)

Is de lokale democratie je waardevol? Dat vraagt investering! Zowel bij raden als bij PS.

Conclusie

Het is goed om het gesprek hierover te voeren en te continueren. Ook door breder bij gemeenten uit te vragen, zo ook richting het Rijk. Het vraagt van alle betrokken overheden om actieve inzet om tot een gedragen beeld van sterke gemeenten en sterke regio's te komen.

Een bredere rol van de provincie kan met name bijdragen aan sterke regio's. Belangrijk is wel dat de provincie positie neemt. Het tijdelijk faciliteren in gezamenlijke maatschappelijke opgaven is goed, maar op de langere termijn niet, want dan houd je een probleem in stand dat geen recht doet aan de interbestuurlijke verhoudingen.

Vervolg

In 2022 verkennen we de mogelijkheden voor een meer gezamenlijke focus op 'sterke gemeenten, sterke regio's'. Een gezamenlijk beeld van sterke gemeenten en sterke regio's geeft richting aan de wijze waarop de provincie daarin (meer) kan betekenen. Daarvoor staan we eveneens in nauw contact met andere provincies.

Deze expertmeeting is een onderdeel van die verkenning. Aanvullend op deze sessie volgt een enquête en aanvullende interviews. Naar verwachting organiseren we in oktober een bestuurlijke conferentie over dit onderwerp. Eind dit jaar informeren we Provinciale Staten over de opbrengst van de verkenning. In maart 2023 zijn er Provinciale Statenverkiezingen.

Bijlage 1

Pitch 1 Sterke gemeente



Koggenland

Voorstellen

2020 – Heden Gemeentesecretaris Koggenland

2017 – 2020 Directeur OVER-gemeenten

2013 – 2017 Directeur Alkmaar

1992 – 2013 Commercieel (o.a. ABN AMRO,
War Child, 538, REAAL)



Kenmerken sterke gemeente

1. Stabiliteit
2. Flexibiliteit
3. Realiteit

Stabiliteit

- Sterke lokale driehoek
- Stabiel politiek klimaat
- In staat tot uitvoering van de wettelijke taken
- Evenwichtig personeelsbestand
- Gezonde financiële positie (lange termijn)

Flexibiliteit

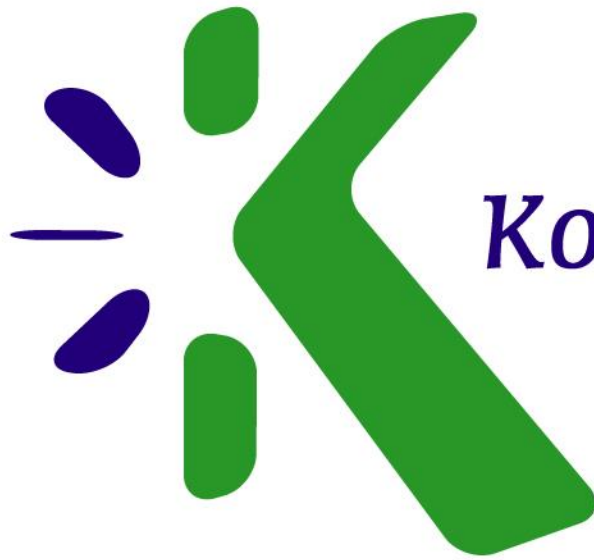
- Snel kunnen inspelen op externe ontwikkelingen
- Participatie inwoners en bedrijven (waaronder uitdaagrecht)
- Integraliteit centraal in organisatie cultuur

Realiteit

- Transparant over eigen sterke en zwakke punten
- Wees bewust wat jouw cirkel van invloed is
- Samenwerking op grensoverschrijdende vraagstukken
- Samenwerking op bedrijfsvoering onderdelen
- Modern leiderschap
 - Visie
 - Passie
 - Creatief

Vragen?





Koggenland

Bijlage 2

Pitch 2 Sterke regio

Bijlage 2: Bijdrage Nico van Ginkel, regiosecretaris regio Alkmaar over sterke regio's

Sterke regio; wat is daarvoor nodig?

Wat is een sterke regio, hoe optimaliseren gemeenten hun regionale bestuurskracht en wat is hiervoor nodig? Toegevoegd: hoe optimaliseren de provincie en het rijk hun regionale bestuurskracht en wat is hiervoor nodig?

Drie onderwerpen:

- Democratische legitimering (gemeenteraad)
- Bestuurlijke vertegenwoordiging (college)
- Uitvoeringskracht. Hoe regionale uitvoeringskracht organiseren qua capaciteit en budget

Democratische legitimering

Probleem

- Gemiddeld 30 gemeenschappelijke regelingen/ samenwerkingsverbanden per gemeente; weerstand tegen gemeenschappelijke regelingen
- Daarbij zijn deze samenwerkingsverbanden niet eenduidig belegd in consistente regio's
- Een fors deel van de begroting wordt besteed aan regionale opgaven, zowel op fysiek domein als op het sociaal- en het veiligheidsdomein
- Raden in de regio zijn vooral gefocust op de eigen gemeente, wat regionale realisatiekracht belemmerd
- De raden voelen onvoldoende grip
- Hoe betrokkenheid te vergroten?
- Het is een fundamenteel probleem: het democratisch tekort op regionaal niveau, niemand is 'echt' verantwoordelijk. Dat gaan we nu niet oplossen.

Hoe te optimaliseren

- Regionale samenwerking op radenniveau verbeteren:
 - o Blijven experimenteren met (vormen van) regionaad (al dan niet functioneel, zoals de Vervoersregio Amsterdam). Uiteraard binnen de muren van het Huis van Thorbecke.
 - o Regionale raadsleden koppelen aan leden PS
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (afsprakenkader)
 - o Samen optrekken is niet onderhandelen met elkaar
 - o Aanpak grote maatschappelijke opgaven vraagt om langjarig commitment, in elk geval langere horizon dan 4 jaar. Dat is ook een eis van maatschappelijke partners. Niet alleen wat samenwerken betreft; ook financieel.
- Consistente indeling regio's nastreven, zie bijvoorbeeld Uitgeest.
- Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en zonder middelen; er is namelijk ook doorzettingsmacht nodig

Sterke regio

Een regio waarin alle bestuurslagen de urgentie en noodzaak voelen voor samenwerking op regionale schaal, waardoor benodigde besluitvorming en uitvoeringscapaciteit efficiënter en effectiever (integraal) tot stand komt.

Bestuur

Probleem

- Vertrouwen verhoudt zich matig bij huidige manier van politiek
 - Hoewel het college collectief verantwoordelijk is, vind sturing plaats op de eigen portefeuilles
 - Iedereen wil overal aan tafel zitten
 - Advisering het liefst door de 'eigen' ambtenaren
- Governance
 - Overleg spaghetti
 - Portefeuilleverdeling

Hoe te optimaliseren

- Vertrouwen organiseren
- Werken met bestuurlijk trekkers per opgave (in Regio Alkmaar zijn dat twee bestuurders per opgave)
 - Vertegenwoordigen van de regio in bovenregionale afstemming
 - Verantwoordelijk voor terugkoppeling binnen de eigen regio
- Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en zonder middelen; er is echter ook doorzettingsmacht nodig
- Bestuurders 'ontzorgen' met een regiobureau
- Burgemeesters bij portefeuilleverdeling vragen te letten op opgaven

Sterke regio

Laat besluitvorming waar het hoort (college, raad, GS, PS etc.), maar organiseer een transparante gelaagde (boven) regionale afstemming, waarin communicatielijnen goed zijn georganiseerd. Per opgave bezien welke partijen hier aan tafel moeten zitten.

Regionale uitvoeringskracht

Probleem

- Strategische capaciteit in gemeenten beperkt aanwezig (vooral in kleine gemeenten)
- Eigen uitvoering eerst...
- Weinig gedeeld eigenaarschap voor opgaven uit de regio
- Ambtelijk opdrachtgeverschap
- In regio's waar geen 'regiobureau' is, 'moet het er worden bijgedaan', het wordt niet georganiseerd
- Bekostiging

Hoe te optimaliseren

- Gelet op grote impact opgaven, helpt het om bijbehorende capaciteit beschikbaar te stellen, vanuit alle geledingen. Het is niet alleen een gemeentelijk 'probleem'.
- Sturing vanuit (sterk) regiobureau helpt processen te optimaliseren en integraal af te stemmen.
- Bekostiging door alle deelnemende partijen

Sterke regio

Maak integrale opgaveteams uit deelnemende gemeenten, provincie, waterschappen en rijk (en zo nodig andere organisaties) en stuur deze teams aan vanuit regiobureaus. Goed ambtelijk opdrachtgeverschap is essentieel. Organiseer eigenaarschap en zorg voor voldoende (strategisch kwalitatief goede) capaciteit.

Bijlage 3

Pitch 3 Sterke gemeente en regio, een landelijke reflectie



Sterke gemeenten, sterke regio's

Expertmeeting provincie Noord-Holland

Michael Mekel, 14 april 2022

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR 

Evergreen in het openbaar bestuur

Twintig jaar adviezen Raad voor het Openbaar Bestuur

Model voor gelijkwaardig partnerschap

Uitgangspunten voor het besturen van regio's

Twintig jaar adviezen, vijf rode draden

Waarde: betekenisgevend ideaal of motief wat nagestreefd wordt of moet worden.

Verantwoordelijkheid: veronderstelt de verplichting om ervoor te zorgen dat iets goed verloopt.

Rollen die samenwerkingspartners kunnen aannemen.

Vaardigheden: het vermogen om handelingen bekwaam uit te voeren.

Instrumentarium: de gereedschapskist om het gezamenlijke doel te bereiken.



Schematisch weergegeven



Waarden	democratische legitimiteit, rechtsstatelijkheid, gelijkwaardigheid, (rechts)gelijkheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid, autonomie, beleidsvrijheid, zorgvuldigheid, effectiviteit, gedeeld belang, publiek belang, pluriformiteit, uniformiteit, kwaliteit
Verantwoordelijkheden	systeem, voorzieningen, uitvoering, hoeder van (bestuurlijke en financiële) verhoudingen, zelf beslissen, akkoord, afspraak, convenant, draagvlak, bestuurlijke organisatie, kosten en baten, verkokering, verantwoording, staatsrechtelijk, bestuurlijk, financieel, maatschappelijk, afstemming, coördinatie, decentraal, integraal
Rollen	wetgever, financier, regisseur, opdrachtgever, afnemer, eigenaar, schakelaar, makelaar, regelaar, marktmeester, bruggenbouwer, partner
Vaardigheden	co-creëren, innoveren, samenwerken, verbinden, dialoog aangaan, sturen, controleren, functioneren als eenheid (collegialiteit), tegenspreken, kennisdelen, leren, beïnvloeden, van statisch naar dynamisch, programmeren, differentiëren, afbakenen, flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht, samenwerkingsbereid, belangenbehartiging
Instrumenten	wetgeving, bekostiging, handhaving, subsidiëring, risicodeling, herinrichting, monitoring, benchmarking, informatievoorziening

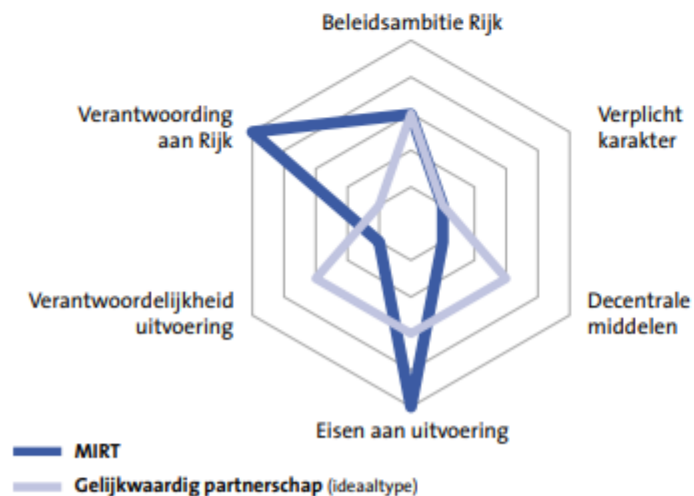
Model voor gelijkwaardig partnerschap

Dit model hoort bij het advies 'Rol nemen, ruimte geven' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De zes vragen kunnen het Rijk helpen invulling te geven aan de ambitie tot gelijkwaardige samenwerking. Het is een ideaaltypisch model voor gelijkwaardig partnerschap; afhankelijk van politieke en praktische keuzes kunnen de antwoorden per situatie verschillen.

Bij de inrichting van gelijkwaardig partnerschap kan dit model als de default-optie gebruikt worden. Het model dient dan om op een transparante en met argumenten onderbouwde manier het gesprek aan te gaan over de inrichting van de samenwerking.

- 1 In hoeverre heeft het Rijk een eigen beleidsambitie?**
1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
- 2 In hoeverre verplicht het Rijk de decentrale overheden tot de samenwerking?**
1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
- 3 In hoeverre dienen de decentrale overheden eigen middelen in te zetten?**
1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
- 4 In hoeverre stelt het Rijk eisen aan de uitvoering?**
1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
- 5 Hoe is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering verdeeld?**
1 = het Rijk 100%; 5 = de decentrale overheden 100%
- 6 In hoeverre dienen decentrale overheden zich aan het Rijk te verantwoorden over bestedingen en resultaten?**
1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport



Regionale Energie Strategieën



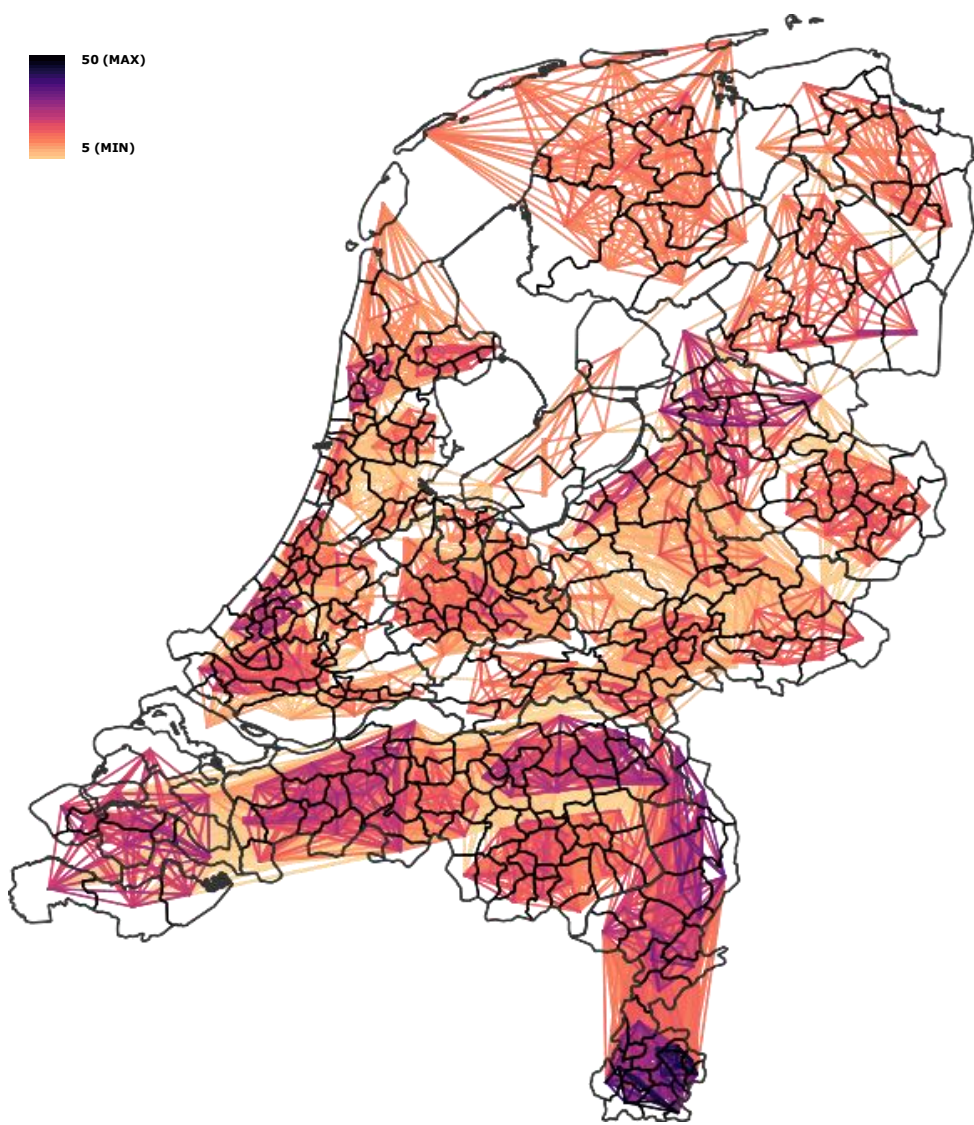
Regio Deals



Droomland of niemandsland?

1. de inhoud staat centraal;
2. het bestuur is democratisch gelegitimeerd;
3. regio's kennen een bepaalde mate van autonomie;
4. de indeling is meer congruent;
5. maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil;
6. bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement.





RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR **ROB**