

Memo

Aan Gemeenteraad Enschede
Van Rob de Greef en Roeland Stolk
Datum 11 oktober 2015
Betreft Beantwoording vragen over positionering Raden bij Regeling Regio Twente en het Twentebedrijf

1. Inleiding

Op 30 september jl. hebben we een workshop gegeven aan een afvaardiging van de Twentse gemeenteraden over hoe de grip op regionale samenwerking te verstevigen. De avond leverde een flink aantal vragen en debat op over de voorgenomen wijziging van de huidige regeling naar een "regeling regio Twente" en naar een "Twentebedrijf". Tijdens de bijeenkomst kwamen vragen op over a) de mate waarin de voorgenomen keuzes *logisch* en *verstandig* zijn; b) de juridische consequenties van de gemaakte keuzes en c) over de mogelijkheden die de voorgenomen keuzes bieden om de democratische rollen van de Raad vorm te geven. Wij zijn verzocht om binnen die laatste categorie vier vragen te beantwoorden. Specifiek is ons gevraagd om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Doelstelling is om het democratische gehalte van de Twentse samenwerking te verhogen. In het voorstel is de betrokkenheid van de gemeenteraden summier uitgewerkt, hoe zou dat beter kunnen in de regeling zelf? Kunnen we iets over een adviescommissie van raadsleden opnemen en over de status van de besluiten die daar worden genomen? Zijn er nog andere mogelijkheden, uitgaande van een collegeregeling?
2. Zouden we in de regeling bijvoorbeeld kunnen afspreken dat de doelstellingen van de samenwerking nog meer uitgewerkt en smart worden geformuleerd? Kan dit het komende jaar opnieuw worden vastgesteld?
3. In het voorstel is een uitgangspunt dat bestuurders die in de regeling deelnemen, door hun raden ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun eigen bestuur. Hiermee is de verantwoording van bestuurders versnipperd (portefeuilles lopen in de praktijk waarschijnlijk vaak door elkaar en bestuurders zijn alleen verantwoording schuldig aan hun eigen raad). Welke opties zien jullie om deze problemen tegen te gaan? Is met de formulering in het voorstel het 'pettenprobleem' uit de wereld of juist niet?
4. Planning en control zijn in de voorgestelde regeling minimaal ingevuld. Wat zijn bijvoorbeeld de opties om planning en control, financieel en inhoudelijk intensiever in te vullen in de regeling zodat gemeenteraden e.e.a. goed kunnen controleren, volgen en effectief de kaders kunnen stellen?

Wat betreft scope is ons gevraagd om binnen de voorgestelde keuzes van de 'Regeling Regio Twente' en het 'Twentebedrijf' mogelijkheden aan te reiken. De vraag of de voorgestelde keuzes de meest logische zijn, ligt

dus buiten scope. Daarbij is ons gevraagd om een expert-oordeel op basis van expertise en ervaring. Het element (politieke) haalbaarheid in Twente hebben we dus niet onderzocht.

In deze notitie beantwoorden achtereenvolgens de aan ons gestelde vragen. Dat doen we door eerst feitelijk te kijken naar de wettelijke situatie en de situatie in Twente. Vervolgens geven we algemene conclusies over het geheel van uw vragen. We sluiten af met het specifiek beantwoorden van uw vragen.

Bij de beantwoording hebben we zowel vanuit een juridisch als een politiek perspectief geredeneerd. De reden daarvoor is dat naar onze overtuiging de mogelijkheden om voorzieningen te treffen voor meer grip, vooral liggen in de mate waarin de raden en hun raadsleden zich organiseren op afstemming over de invulling van hun specifieke verantwoordelijkheden. Het eng beantwoorden van de vragen binnen een juridisch kader van wat wel- en wat niet in de tekst van de regeling mag worden opgenomen, doet geen recht aan de mogelijkheden die er zijn.

Wanneer gewenst lichten we deze notitie graag nader toe.

2. Feiten: wettelijke kaders, democratische legitimatie en voorgenomen keuzes in Twente

Om de gestelde vragen adequaat te kunnen beantwoorden is het nodig om eerst feitelijk de situatie in beeld te brengen. We behandelen ten eerste de wettelijke kaders. Dit geeft zicht op hoe de verhoudingen liggen en op wat binnen de kaders van de wet wel- en niet mogelijk is.

- *Vormen van gemeenschappelijke regelingen.* Er zijn verschillende vormen en typen gemeenschappelijke regelingen. De vraag welke vorm gepast is hangt af van de specifieke taken die binnen de samenwerking uitgevoerd moeten worden en van de bevoegdheden die nodig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren. Onder de herziene Wgr zijn vanuit de door u gestelde vragen de volgende typen relevant.¹ Ten eerste is er een *gemengde regeling*. Dat is een samenwerking waar zowel raads- als collegebevoegdheden aan zijn overgedragen. Ten tweede er een *collegeregeling*. Dat is een samenwerking waar alleen collegebevoegdheden aan zijn overgedragen. Voor de Regeling regio Twente is deze vorm voorzien. Voor het Twentebedrijf wordt gekozen voor de nieuwe vorm van een *gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie*. Daarbij mag het uitsluitend om een bedrijfsvoeringsorganisatie gaan (art. 8 lid 3 Wgr). Het belangrijkste onderscheidende element tussen een bedrijfsvoeringsregeling en een collegeregeling is dat een bedrijfsvoeringsregeling een enkelvoudig bestuur heeft (geen onderscheiding tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur). Juridisch gezien kunnen hier bijna alle niet-beleidsrijke taken in ondergebracht worden, zolang dit niet de verordende bevoegdheden van het college zijn.

Het bepalende juridische criterium voor wat voor soort regeling nodig is, is zodoende welke soort bevoegdheden overgedragen worden. Het belangrijkste inhoudelijke criterium is in welke mate het samen oppakken van taken zorgt voor effectievere, goedkopere en meer legitieme uitkomsten. Deze

¹ Weinig voorkomende vormen als de burgemeestersregeling of een raadsregeling laten we buiten beschouwing.

vragen zijn aan de orde bij het beantwoorden van de vraag of een vorm van samenwerking juist en logisch is.

- *Bevoegdheden en bestuur.* Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten. De gemeentelijke bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt worden door de deelnemende partijen overgedragen aan het algemeen bestuur. Daarmee is het algemeen bestuur ook verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan. Het algemeen bestuur is het hoogste orgaan van de samenwerking. Naast het algemeen bestuur is er ook een dagelijks bestuur, dat de besluiten van het algemeen bestuur uitvoert. Dit dagelijks bestuur legt dan verantwoording af aan het hoogste orgaan, het algemeen bestuur. Het type regeling bepaalt de samenstelling van het algemeen bestuur. Als er alleen collegebevoegdheden overgedragen worden, kunnen er alleen door het college aangewezen collegeleden in het bestuur zitten. Als er ook raadsbevoegdheden worden overgedragen kunnen dit ook raadsleden zijn (maar mogen het ook alleen collegeleden zijn). Het is de raad die dat bepaalt bij een gemengde regeling. Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie is er alleen een (algemeen) bestuur, dat is samengesteld uit collegeleden. Hetgeen hieronder beschreven wordt over het algemeen bestuur binnen een collegeregeling, is van toepassing op het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

- *Verantwoordingsrelaties.* Het algemeen bestuur legt formeel als hoogste orgaan aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. De afzonderlijke leden van het algemeen bestuur leggen echter wel verantwoording af. Bij een gemengde regeling (dus met raadsbevoegdheden) legt het lid verantwoording over het door hem gevoerde bestuur af aan zijn gemeenteraad. Bij een collegeregeling legt het lid verantwoording over het door hem gevoerde bestuur af aan zijn college. Het college op zijn beurt legt dan verantwoordelijkheid af aan de gemeenteraad over wat zijn lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Er geldt daarbij ook een collegeregeling van een individuele verantwoordelijkheid van het lid jegens zijn raad.

De raad heeft zodoende altijd (direct of indirect) een verantwoordelijkheidsrelatie met het lid in het algemeen bestuur.

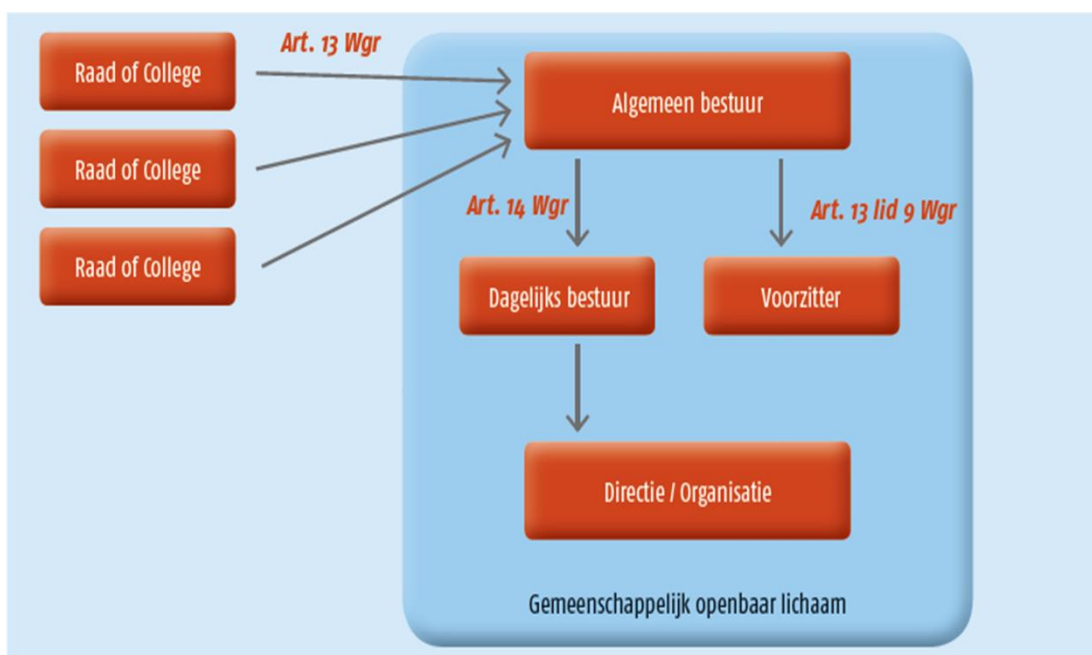
- *Financiële verplichtingen en informatierelaties.* Het openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur. Die bedragen die zij opnemen zijn verplichte uitgaven voor de gemeenten die samen de regeling zijn aangegaan. Als een gemeenteraad wil bijsturen op de begroting, is het dus zaak dat hij dit tijdig doet. Voor de raad is hier onder andere de zienswijzeprocedure in het leven geroepen. Het vaststellen van de begroting gebeurt bij meerderheid.

De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet erin dat de raad de belangrijkste informatieproducten tijdig krijgt. Met de nieuwe wet heeft de raad het recht om van de gemeenschappelijke regeling acht weken voor vaststelling de voorgenomen begroting en de toelichting voor het volgende jaar te ontvangen. Deze verplichting heeft het algemeen bestuur jegens de betrokken raden. Het college hoeft hier formeel dus niet tussen te zitten, dat is iets wat de raad zelf toestaat.

- *Democratische legitimatie.* De democratische legitimatie van de besluiten van een openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Volgens de wetgever betekent dit dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers, die tot uitdrukking komen in a) de bestuursamenstelling; b) de verantwoordingsrelaties en; c) de financiële banden. Concreet betekent dit dat in het algemeen bestuur een deelnemer van

iedere gemeente zit, dat die bestuursleden verantwoording afleggen aan hun gemeenten en dat de begroting wordt vastgesteld door de respectievelijke raden. Een belangrijk besef is dat de democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling komt van de gezamenlijke gemeenteraden die bij de samenwerking betrokken zijn, niet van één enkele gemeenteraad. Dat is ook waarom geen enkele gemeenteraad de bevoegdheid heeft om afzonderlijk besluitvorming van het samenwerkingsverband te blokkeren. Sterker nog, het gemeentebestuur moet medewerking verlenen aan de besluiten van de gemeenschappelijke regeling.

Concreet betekent dit dat om effectief te zijn, de democratische rollen van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging deels gezamenlijk gevoerd moeten worden. Wanneer de raad van één deelnemer iets wil kan het algemeen bestuur dit immers gemakkelijk terzijde schuiven, wanneer meerdere raden dit willen niet.



Specifiek kijkend naar de Twentse situatie valt natuurlijk op dat samenwerking in Twente op vele taken de afgelopen jaren binnen één overkoepelende juridische constructie is vormgegeven. Van de Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp Twente (OZJT) tot het fietsbeleid. Onder deze "parapluregeling" vallen in Twente dus verschillende taken, met verschillende doelen.

De juridische constructie waarmee de "Regio Twente" thans is vormgegeven wordt aangeduid met de term 'plusregio'. Juridisch gezien is een plusregio een gemengde regeling. Daaraan toegevoegd zijn een aantal wettelijke taken voor het specifieke ruimtelijke gebied. In Nederland bestonden acht van zulke regio's. Bijzonder daaraan was dat getracht werd het politieke gesprek institutioneel en formeel op regionaal niveau te voeren. Het algemeen bestuur van RegioTwente bestond uit burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden uit de samenwerkende gemeenten (per gemeente één collegelid en één gemeenteraadslid). De stemverhouding was gebaseerd op inwoneraantal. De plusregio's zijn door de wetgever afgeschaft. Daarmee is er in Twente een nieuwe vorm nodig.

De vraag is dus welke regeling(en) er in de plaats voor wordt gezet. Het voorstel dat is gedaan behelst feitelijk om twee "parapluregelingen" te maken, waar twee zelfstandige organisaties onder vallen, die diverse op- of overgedragen taken uitvoeren. Op een aantal taken werken alle gemeenten in het basispakket samen. Daarnaast zijn er ook taken waar een aantal gemeenten op kan besluiten vrijwillig samen te werken (op basis van een coalition of the willing). Het voorstel is om hier alleen collegebevoegdheden naar over te dragen. De meer beleidsrijke taken vallen dan onder de collegeregeling "Regeling Regio Twente." De bedrijfsvoeringstaken gaan naar de gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie "Het Twentebedrijf". Concreet betekent dit dat alleen leden van het college in het algemeen bestuur (Regio Twente) of bestuur (Twentebedrijf) zullen zitten en dat de regionale afstemming op raadsniveau zijn formele status verliest.

3. Algemene conclusies over uw vragen

U stelt een aantal specifieke vragen (die we ook zullen beantwoorden in de hiernavolgende paragrafen). Uit al die vragen klinkt de vraag door hoe de democratische legitimiteit te vergroten. In onze termen: hoe als raad afzonderlijk en als raden gezamenlijk grip op regionale samenwerking te krijgen. De volgende algemene conclusies zijn hiervoor relevant:

- *Wat betreft praktische politieke invloed maakt een collegeregeling of bedrijfsvoeringsorganisatie meestal niet veel uit ten opzichte van een gemengde regeling.* Een plusregio is niet meer mogelijk. Feitelijk is de keuze dus tussen een gemengde regeling of een collegeregeling. Als we kijken naar de praktische mogelijkheid tot politieke invloed maakt het niet veel uit: de politieke kracht van de instrumenten komt overeen. Er zijn wel relevante verschillen wat betreft formele verantwoordingslijnen en personele invulling. Bij een gemengde regeling legt het lid in het algemeen bestuur direct verantwoording af aan de raad en wordt door de raad benoemd, bij een collegeregeling gebeurt de verantwoording indirect via het college en is het college het benoemende orgaan. Het politieke effect is daarvan hetzelfde, omdat de raad in beide gevallen het lid in het algemeen bestuur kaders meegeeft en zijn handelen beoordeelt. Een tweede verschil zit in de samenstelling van het bestuur. Bij een gemengde regeling kunnen hier ook raadsleden inzitten. Zij zijn dan namens de raad afgevaardigd, maar vervullen in het bestuur niet de functie van de eigen raad. Daar blijft de eigen raad voor verantwoordelijk. De invulling van de posities verandert dus, maar de formele positie van de eigen raad is in beide regelingen gelijk. Er zijn raadsleden die het prettig vinden om via een eigen vertegenwoordiger informatie te krijgen. Er zijn echter ook raadsleden die dit niet prettig vinden, omdat ze dan een collega moeten aanspreken die een andere rol vervult, namelijk die van lid van het algemeen bestuur.
- *Een samenwerking duwt een raad altijd naar een rol op afstand.* Het algemeen bestuur heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid. De raad controleert niet het bestuur als geheel, maar alleen zijn lid in het bestuur, ongeacht of dit een raadslid of een collegelid is. Dat zet de raad per definitie op afstand. Politiek hoeft dat echter niet zo te zijn. Politiek gezien kan de raad vanuit al zijn informatie (de raad heeft recht om alles te vragen aan een gemeenschappelijke regeling en in de huidige tekst wordt aangegeven dat deze informatie dan ook gegeven wordt) al zijn middelen (tot en met de vertrouwenskwestie aan toe) gebruiken om invloed op dit lid uit te oefenen.

- *Organiseren van politieke gezamenlijkheid op regionaal niveau is cruciaal voor grip.* Om als raden optimaal invloed te kunnen hebben, is het cruciaal in welke mate de raden erin slagen om gezamenlijkheid te organiseren. De leden van het bestuur zijn allen verantwoording verschuldigd aan de eigen gemeente. Er wordt bij meerderheid van stemmen besloten in het algemeen bestuur. Dat betekent dat minderheidsstandpunten (hoe klein de verschillen ook zijn) terzijde kunnen worden geschoven. Voor optimale invloed is het dus cruciaal dat er een gezamenlijke informatiebehoefte is en dat moties, zienswijzen e.d. op elkaar afgestemd worden. Bij verlengd lokaal bestuur hoort verlengde democratische controle. In de huidige wettelijke constellatie is deze samenwerking tussen raden per definitie gebaseerd op afstemming. De verantwoordelijkheid blijft bij de afzonderlijke raden liggen. Dat wil echter niet zeggen dat de gezamenlijkheid niet georganiseerd en geïnstitutionaliseerd kan worden. Er kan structureel een bijeenkomst worden georganiseerd (bijvoorbeeld als adviescommissie), er kunnen middelen worden vrijgemaakt en er kunnen notulen worden opgesteld etc. In de praktijk werkt een dergelijke vorm van afstemming vaak goed.
- *De aanwezigheid van kennis en aandacht blijkt vaak de grootse belemmering voor grip.* In Nederland is vaak het probleem dat raden onvoldoende aandacht hebben voor wat op regionaal niveau gebeurt of onvoldoende kennis hebben van de instrumenten die de Raad heeft (zie voor een overzicht daarvan de handreiking). Zowel binnen afzonderlijke raden als informeel op regionaal niveau moet die kennis en aandacht dus georganiseerd worden. Voor grip is dat een cruciale randvoorwaarde.
- *Redeneren vanuit doelstellingen is cruciaal in informatiebehoefte en beoordeling.* Gemeenten werken niet samen om de samenwerking, maar om de meerwaarde die de samenwerking oplevert ten opzichte van het zelf uitvoeren van taken. De meeste raden willen sturen op de vraag of samenwerking bijdraagt aan effectievere, goedkopere en meer legitieme/gedragen oplossingen. Dat werkt door in de informatievraag. Wij konden (de voortgang op) zulke doelstellingen over de taken waarop wordt samengewerkt niet eenvoudig in de stukken vinden. Het verdient in zijn algemeenheid aanbeveling om daarop in te zetten.

We denken dat de bovenstaande conclusies relevant zijn om vanuit uw situatie verder te komen. Vanuit de bestaande situatie lijkt het politiek kapitaal aanwezig om op regionaal niveau structureel een politiek overleg te organiseren, waarvan uit een gerichte informatievraag tot stand komt en waarbinnen stappen met elkaar afgestemd worden. Dat kan op het niveau van raden als geheel, via de griffiers of via fracties. Hoe de discussie over de Twenteraad verder ook loopt over vorm, we bevelen aan dat bovenstaande functies erin terugkomen (onder punt vier specificeren we deze functies nader). Daarbij kan eventueel begonnen worden in een minimale variant van raadsorganisatie op regionaal niveau, die gaandeweg verder uitgebouwd wordt als er meer consensus ontstaat over wat verstandig is. Kortom: je kan gewoon beginnen met zo'n model en het gaandeweg laten groeien.

4. Specifieke beantwoording eerste vraag

Uw vraag

U stelde de volgende vraag:

Doelstelling is om het democratische gehalte van de Twentse samenwerking te verhogen. In het voorstel is de betrokkenheid van de gemeenteraden summier uitgewerkt, hoe zou dat beter kunnen in de regeling zelf? Kunnen we iets over een adviescommissie van raadsleden opnemen en over de status van de besluiten die daar worden genomen? Zijn er nog andere mogelijkheden, uitgaande van een collegeregelings?

Stand van zaken

In de tekst voor de Regeling Regio Twente en in de tekst voor het Twentebedrijf wordt aangegeven dat:

- Door het algemeen bestuur de raad ongevraagd alle informatie verstrekt wordt die voor een juiste beoordeling van het door hem gevoerde bestuur relevant is.
- Door het algemeen bestuur uiterlijk een maand na de (mondelinge of schriftelijke) vraag de verlangde inlichtingen verschaft worden.
- Het eigen lid van het algemeen bestuur aanvullend op bovenstaande criteria zorgt voor een tijdige distributie van de agenda's in het algemeen bestuur.
- Dat elk raadslid de bevoegdheid heeft het lid van het algemeen bestuur te interpellieren.
- Het college zelf het recht heeft het lid te ontslaan.

Over de positie van de Twenteraad wordt nog niets geschreven, omdat daar nog verschillende posities over bestaan. Dit wordt aangegeven in de begeleidende brief bij de voorgestelde tekst van de regelingen.

Wij constateren dat deze teksten in lijn zijn met wat in de meeste regelingen over de positie van de Raad wordt gezegd en met wat de Wgr eist. Tegelijk constateren we dat er ook niet veel meer dan dat wordt gezegd.

Ons antwoord

U vraagt ons naar mogelijkheden om het democratisch gehalte van de Twentse samenwerking te verhogen en wijst daarbij op de betrokkenheid van de raden. U doet de suggestie van een adviescommissie.

Wij achten een regionale adviescommissie (al dan niet onder de naam Twenteraad) voor de door u genoemde wensen een uitstekend idee, dat in de praktijk erg goed werkt. De kunst is daarbij om zoveel mogelijk een gezamenlijke informatievraag te formuleren, de kennis over de samenwerking te optimaliseren en om acties van de afzonderlijke raden te coördineren. Ideaaltypisch vinden wij de volgende invulling te prefereren:

- De adviescommissie vormt een informeel orgaan waarin vertegenwoordigers van de raden met elkaar afstemmen over de acties waar de afzonderlijke raden voor verantwoordelijk zijn.

- De adviescommissie zorgt ervoor dat alle raden (via hun colleges) van het lid in het algemeen bestuur verlangen dat er scherpe doelstellingen komen op de verschillende bevoegdheden, wat betreft inhoud, financiën en legitimiteit/draagvlak.
- De adviescommissie zorgt ervoor dat de voortgang op de doelstellingen bij de respectievelijke taken vertaald wordt in een gerichte informatiebehoefte van de raden. Daarbij selecteert de adviescommissie op basis van inhoudelijke en financiële criteria op welke taken de focus komt te liggen. Dat vergt inhoudelijke kennis van de taken én het vergt kennis van wat binnen een samenwerking wel- en niet kan.
- De adviescommissie stuurt op de presentatie van de informatie in een overzichtelijke vorm met een gestandaardiseerde oplegger waaruit duidelijk voortgang en risico's blijken.
- De adviescommissie stemt (via de griffies) af welke instrumenten de raden willen gebruiken en zoekt naar de gedeelde noemer in de moties. Via de adviescommissie wordt erop gestuurd dat de raden dezelfde moties e.d. indienen.
- De adviescommissie wordt gevormd door een vertegenwoordiging vanuit alle raden en organiseert tenminste een keer per jaar een bijeenkomst voor alle voltallige raden. Tijdens een deel van de bijeenkomsten (zowel van de adviescommissie afzonderlijk als van de bijeenkomst met alle raden) wordt het algemeen bestuur uitgenodigd. De bijeenkomst is formeel enkel ter afstemming.
- De afzonderlijke raden sturen via hun colleges op de formele doorwerking van de uitkomsten van de adviescommissie.
- De werking van de adviescommissie wordt jaarlijks geëvalueerd, zodat steeds meer een geaccepteerde en goed werkende praktijk ontstaat.

De Wgr maakt het mogelijk een adviescommissie een formele status te geven als adviescommissie. Het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur kan dan pas besluiten nadat de adviescommissie in gelegenheid is gesteld te adviseren over (bepaalde) besluiten. Dat kan overigens ook worden bereikt door de stukken voor de vergadering van het algemeen bestuur zeer vroegtijdig (acht of twaalf werken van te voren) als aan de raden te zenden.

Wij denken dat het helpt om in de tekst van de regeling een passage op te nemen over dat het algemeen bestuur de informatie over de verschillende taken in eenzelfde format weergeeft en dat zowel over de voortgang van de doelstellingen als over de risico's die voorzien worden informatie gegeven wordt. Over de positie van een adviescommissie kan wanneer gewenst een formulering met de korte tekst hierboven worden opgenomen.

5. Specifieke beantwoording tweede vraag

Uw vraag

U stelde de volgende vraag:

Zouden we in de regeling bijvoorbeeld kunnen afspreken dat de doelstellingen van de samenwerking nog meer uitgewerkt en smart geformuleerd, het komende jaar opnieuw worden vastgesteld?

Stand van zaken

In de tekst voor de Regeling Regio Twente en in de tekst voor het Twentebedrijf wordt wat betreft doelstellingen aangegeven dat:

- Het doel van de regeling Regio Twente is om die belangen te behartigen welke verband houden met een evenwichtige en harmonische ontwikkeling in zijn rechtsgebied. Deze doelstelling heeft betrekking op het behartigen van de belangen op de terreinen binnen het basispakket (publieke gezondheid, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning; sociaaleconomische structuurversterking; recreatieve voorzieningen; bovengemeentelijke belangenbehartiging) én op de terreinen van vrijwillige samenwerking (faciliteren, coördineren en afstemmen gemeentelijke aangelegenheden; bedrijfsvoering)
- Het doel van de Twenteregeling is om, met inachtneming van de autonomie van de deelnemers, door middel van samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering kwaliteits-, schaal- en efficiëntievoordelen te behalen waardoor de deelnemers beter in staat zijn zich te focussen op hun kerntaken Het te behartigen belang richt zich op de sturing en beheersing van de ondersteunende processen (bedrijfsvoering) en uitvoeringstaken van de deelnemers.

Wij constateren dat deze doelstellingen algemeen zijn en ruimte laten voor nadere uitwerking in de diverse beleidsplannen en begrotingen. Dit is niet afwijkend van de meeste andere regelingen.

Ons antwoord

Het is juridisch mogelijk om volgend jaar nieuwe –meer smart-- doelstellingen te formuleren en vast te stellen. Dit vergt echter een aanpassing van de tekst van de regeling. Dat kost veel tijd en moeite. Bovendien zijn smart-doelstellingen per definitie context-specifiek. Ze vereisen dus snel weer nieuwe aanpassing.

Het ligt in onze visie meer voor de hand om (via de adviescommissie) van het algemeen bestuur te verlangen dat er per taak smart- doelstellingen worden geformuleerd en gecommuniceerd in beleidsplannen en begrotingen. De raad kan dan verlangen dat hierop gerapporteerd wordt en kan (met coordinatie vanuit de adviescommissie) sturen op het bijstellen van de doelstellingen.

6. Specifieke beantwoording derde vraag

Uw vraag

U stelde de volgende vraag:

In het voorstel is uitgangspunt dat bestuurders die in de regeling deelnemen door hun raden ter verantwoording geroepen kunnen worden voor hun eigen bestuur. Hiermee is de verantwoording van bestuurders versnipperd (portefeuilles lopen in de praktijk waarschijnlijk vaak door elkaar en bestuurders zijn alleen verantwoording schuldig aan hun eigen raad). Welke opties zien jullie om deze problemen tegen te gaan? Is met de formulering in het voorstel het 'pettenprobleem' uit de wereld of juist niet?

Stand van zaken

In de tekst voor de Regeling Regio Twente en in de tekst voor het Twentebedrijf wordt wat betreft verantwoording en taakverdeling aangegeven dat:

- De lijnen van verantwoording lopen van het lid van het (algemeen) bestuur naar hun gemeenteraad en college. Zij kunnen formeel alleen verantwoording afleggen voor het door hen gevoerde bestuur
- De leden van het algemeen bestuur in de Regeling Regio Twente tot een portefeuillevreiding komen. Binnen het Twentebedrijf kunnen ze tot een taakverdeling komen.

Wij constateren dat dit de gebruikelijke lijnen zijn.

Ons antwoord

Als met "versnippering" bedoeld wordt dat het mogelijk is dat een lid van het algemeen bestuur aangeeft aan zijn raad dat hij niet over het onderwerp van een collega ging en daar dus geen verantwoording voor kan afleggen, is dit probleem niet uit de wereld. De wettelijke kaders geven hier geen andere opties voor. Een lid kan niet door een 'andere' raad ter verantwoording worden geroepen, al kan het lid daar vrijwillig wel toelichting gaan geven. Dat zou ook afbreuk doen aan de vertegenwoordiging van de eigen gemeente, en zou juist tot meer regionalisering leiden, een doorbreking van het verlengd lokaal bestuur.

Met het pettenprobleem wordt bedoeld dat een bestuurder die in het dagelijks bestuur zit een regionale verantwoordelijkheid heeft als portefeuillehouder in dat dagelijks bestuur. Als lid van het dagelijks bestuur is hij collegiaal verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het openbaar lichaam. Hij legt verantwoording af aan het algemeen bestuur. Als lid van het algemeen bestuur (iets wat de Wgr voorschrijft: een monistisch stelsel) moet hij echter stemmen in het belang van zijn eigen gemeente. Over dat wat het lid namens de eigen gemeente doet is hij verantwoording schuldig aan raad en college van zijn eigen gemeente, maar dat geldt dus niet voor wat deze persoon als lid van het dagelijks bestuur doet. Dat laatste mag ook niet onder de Wgr, want dat zou volgens de wetgever het verlengd lokaal bestuur doorbreken, en daarmee de democratische legitimatie via de gezamenlijke raden.

De manier om zo goed mogelijk met dit reële vraagstuk om te gaan is wederom gelegen in de afstemming tussen raden. Via dit afstemmingskanaal kan via een andere (fractie binnen een) raad de gewenste vraag worden gesteld, of oordeel worden gegeven. Naarmate (fracties binnen) raden meer als één opereren in de samenwerking, gaat dit probleem in de praktijk steeds minder vaak optreden.

Het dubbele pettenprobleem is niet op te lossen, juist omdat de wetgever daar expliciet voor gekozen heeft. Praktisch kan er overigens voor gekozen worden om de gemeenten die ook in het dagelijks bestuur zitting nemen een tweede lid in het algemeen bestuur te geven dat dan aan de beraadslagingen deelneemt met het belang van de gemeente in het achterhoofd. Dan hoeft de “dagelijkse bestuurder” niet twee standpunten in het algemeen bestuur te verdedigen wanneer het belang van het dagelijks bestuur en van zijn eigen gemeente een keer niet met elkaar in overeenstemming zijn. Dat betekent echter niet het gehele einde aan het dubbele pettenprobleem, omdat de ‘dagelijkse bestuurder’ in het algemeen bestuur toch zal moeten stemmen in het belang van de gemeente (natuurlijk rekening houdend met alle andere belangen).

7. Specifieke beantwoording vierde vraag

Uw vraag

U stelde de volgende vraag:

Planning en control zijn in de voorgestelde regeling minimaal ingevuld lijkt mij. Wat zijn bijvoorbeeld opties om planning en control, financieel en inhoudelijk intensiever in te vullen in de regeling zodat gemeenteraden e.e.a. goed kunnen controleren, volgen en effectief de kaders kunnen stellen??

Stand van zaken

In de tekst voor de Regeling Regio Twente en in de tekst voor het Twentebedrijf wordt wat betreft P&C cyclus aangegeven dat:

- De raden recht hebben op vroegtijdige informatie in de vorm van een kadernota en een voorlopige jaarrekening
- De raden kunnen beïnvloeden via de zienswijzen op de ontwerpbegroting

Wij constateren dat in de beide gemeenschappelijke regelingen slechts voldaan is aan de minimale wettelijke eisen.

Ons antwoord

De sturingsmogelijkheden van de raden zijn vooral afhankelijk van informatievoorziening. Het wettelijk minimum gaat met name uit van informatievoorziening en beïnvloeding eens per jaar (bij de begrotingsvaststelling, waaraan een kadernota en voorlopig jaarverslag vooraf gaan). Er kan (al dan niet binnen de tekst van de regeling) ook voor gekozen worden de raden periodiek (maandelijks, per kwartaal of halfjaarlijks) managementrapportages te sturen. Dit zijn voortgangsrapportages waarin wordt bekeken of het samenwerkingsverband nog in lijn met de vastgestelde begroting en uitgangspunten handelt. Als blijkt dat het openbaar lichaam uit de pas gaat lopen, dan kunnen de raden elkaar opzoeken om af te stemmen hoe

hiermee om te gaan en zodoende vroegtijdig via hun vertegenwoordiger(s) in het algemeen bestuur te sturen op wijziging van de begroting, of de wijze van uitvoering van de begroting. Zo wordt voorkomen dat de raden na afloop van het jaar worden geconfronteerd met onvoorziene en vooral onwenselijke verhogingen in de bijdragen of wijzigingen in begrotingsposten. Op dat moment is daar immers weinig meer aan te veranderen.

Ook hier ligt de oplossing dus primair bij tijdige informatievoorziening en (informele) afstemming tussen raden om daadwerkelijk meer invloed op de P&C-cyclus te krijgen. De Wgr maakt het niet mogelijk de raden formele invloed (beslisbevoegdheid) op de P&C-cyclus te geven.
