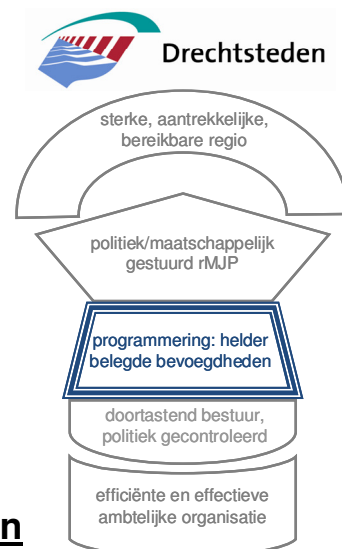




Strategische agenda Drechtsteden en de programmering

Subnotitie bij Samenwerking en Toekomst Drechtsteden

4 juli 2013

Inleiding

Als belangrijk onderdeel in het debat over de Samenwerking en Toekomst in de Drechtsteden wordt u hierbij een subnotitie voorgelegd over de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering. Om de trends en ontwikkelingen die op de regio afkomen goed tegemoet te kunnen treden, de doelstellingen van de Drechtsteden als sterke, aantrekkelijke en bereikbare regio waar te kunnen maken en daarvoor de ambities in een voor de nieuwe raadsperiode op te stellen politiek en maatschappelijk gestuurd regionaal Meerjarenprogramma te realiseren, zijn een heldere programmering en helder belegde bevoegdheden nodig.

Status van deze subnotitie

Deze subnotitie is de resultante van de opiniërende debatten in lokale commissies, en de Carroussel Bestuur van 5 maart en 14 mei jl. Niet onvermeld mag blijven dat de raadswerkgroep Toekomst Drechtsteden een belangrijke bijdrage aan het proces van de opiniërende besprekingen heeft geleverd met de schriftelijke handreiking van 15 december 2012 die beoogde (en ook bewerkstelligde) het politiek-inhoudelijke gesprek over de strategische agenda en de programmering te faciliteren.

Deze subnotitie bevat ten eerste de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering, en de in de Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regelingen verankerde regeling de toedeling van bevoegdheden. Ten tweede bevat deze subnotitie de principes voor de opbouw van de programmering, onderverdeeld in een aantal 'ringen'. Bij elk van de ringen is een toelichting opgenomen over het karakter van de ring. De subnotitie wordt afgesloten met een overzicht van indeling van beleidstaken in ringen. Deze indeling geeft een beeld wat de ringindeling betekent op basis van het huidige regionaal Meerjarenprogramma 2011-2014, en is opgenomen om aan te tonen dat de ringindeling een praktisch instrument zal zijn en goed toepasbaar zal kunnen zijn bij het aanbrengen van focus in de regionale strategische agenda en de formulering van het politiek/maatschappelijk regionaal Meerjarenprogramma waartoe de volgende Drechttraad zich gesteld zal zien. In het najaar van 2013 zal een verdere uitwerking volgen, om nog specifiekere inzicht te geven in wat de ringindeling op dossierniveau zou betekenen. De huidige Drechttraad kan deze nadere uitwerking vervolgens via het overdrachtdossier meegeven aan de nieuwe Drechttraad, vanuit de gedachte dat op basis van het nieuwe regionaal Meerjarenprogramma aan de lokale raden voorstellen voor toedeling van bevoegdheden zullen worden voorgelegd, als daarvoor ook na de verkiezingen politiek draagvlak voor is.

Een samenvattende tekst van deze subnotitie is onderdeel van de hoofdnotitie over de Samenwerking en Toekomst in de Drechtsteden. In die notitie zijn alle onderdelen (procesbeschrijving voor een

politiek/maatschappelijk regionaal Meerjarenprogramma, de programmering op regionale thema's, het netwerkbestuur en het ondersteunende organisatienetwerk) expliciet benoemd en, toegespitst op de bevoegdheden van de onderscheiden gremia, van voorstellen voorzien.

De basis voor de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering

De in de Carroussel Bestuur van 4 december 2012 gedeelde en onderschreven vijf principes van samenwerking zijn de basis voor de te maken keuzen over de inhoud van de samenwerking: de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering en sturing op die agenda. De vijf principes:

1. samenwerking op basis van AUTONOMIE van de deelnemende gemeenten;
2. intensieve samenwerking bij regionale BELEIDSAFHANKELIJKHEDEN, samenwerking moet meerwaarde hebben;
3. samenwerken ter versterking van MAATSCHAPPELIJKE resultaten en behalen van FINANCIËLE VOORDELEN;
4. VEREENVOUDIGING van de STURING en de bestuurlijke structuur van de samenwerking;
5. behoud van DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE van volksvertegenwoordiging.

De invulling van de regionale strategische agenda en de sturing daarop moeten direct terug te leiden zijn op deze vijf principes.

De uitgangspunten voor de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering

Een aantal uitgangspunten is benoemd waaraan de strategische agenda van de Drechtsteden moet voldoen. Daarnaast zijn ook enkele randvoorwaarden benoemd waarvan de opvolging/handhaving noodzakelijk is voor een succesvolle vorming en uitvoering van de strategische agenda van de Drechtsteden. De randvoorwaarden gaan vooral in op cultuur en attitude in de samenwerking. Een opsomming hiervan volgt na de lijst van uitgangspunten. Gezien het belang ervan zijn de opmerkingen ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling afzonderlijk benoemd.

- Eén term komt in het debat over de Samenwerking en Toekomst in de Drechtsteden en de regionale agenda steeds terug: FOCUS. Er is een zeer duidelijke en uitgesproken roep om beperking van de agenda tot de dossiers die politiek/bestuurlijk haalbaar en wenselijk worden geacht, onder gelijktijdige vergroting van de toegevoegde waarde van de regionale agenda en verduidelijking van de bevoegdheden.
- Focus betekent ook beperking in aantal thema's/onderwerpen: de regionale strategische agenda bestaat uit een LIMITATIEVE OPSOMMING VAN DOSSIERS.
- De thema's moeten BIJDAGEN AAN HET PROFIEL VAN DE DRECHTSTEDEN, oftewel: dossiers waarop de Drechtsteden ONDERSCHIEDEND zijn in inhoud, wijze van samenwerking en dergelijke. Dossiers die hieraan niet bijdragen verdienen geen prioriteit.
- De regionale strategische agenda moet bovendien beperkt zijn tot die DOSSIERS WAARAAN DE STATUS/POSITIE VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND DRECHTSTEDEN MEERWAARDE GEEFT, voor de regio en de gemeenten, in contacten met de andere overheden rijk, provincie en met maatschappelijke partners en bedrijfsleven (massa op inhoud en sturingskracht). Met andere woorden: dossiers waarvoor het belangrijk is dat de Drechtsteden een gezamenlijke lobby voeren, ook met het oog op het aantrekken van (subsidie)bijdragen, en die (grotendeels) buiten de directe invloedssfeer van lokale besturen vallen, op kabinet-, rijks- en zeker ook Europees niveau.
- Naast MEERWAARDE OP INHOUD EN POSITIE, kan de MEERWAARDE voor opname in de regionale strategische agenda ook bestaan uit EFFICIENCY-, EFFECTIVITEITS- OF FINANCIËEL VOORDEEL. Deze voordelen moeten voorafgaande aan de uitvoering, tijdens de uitvoering en na afronding van het dossier aantoonbaar zijn. Met het voorleggen van eenduidige en te controleren doelstellingen wordt de Drechtstraad in positie gebracht zijn kader stellende en controlerende taken uit te voeren. De periodieke bestuursrapportages aan de Drechtstraad zullen hierin een belangrijk instrument zijn.

- Thema's met POLITIEKE EN BESTUURLIJKE URGENTIE, en de noodzaak slagkracht op Drechtstedenniveau te realiseren omdat de individuele gemeenten voor de thema's niet de optimale schaal hebben, komen in aanmerking voor de regionale strategische agenda.
- Thema's waarvoor de REGIONALE STURING MEER ZAL ZIJN DAN DE OPTELSOM VAN DE STURING VAN DE INDIVIDUELE GEMEENTEN komen in aanmerking voor de regionale strategische agenda.
- Dossiers of delen van dossiers waarvoor juist de LOKALE BETROKKENHEID essentieel is, en de meerwaarde ligt in de directe verbinding met inwoners, zullen geen baat hebben bij plaatsing in de regionale strategische agenda.
- Ambities en BUDGET moeten in evenwicht zijn. Projecten/dossiers in de regionale strategische agenda moeten voorzien zijn van investeringsprogramma's, om de ambities ook waar te kunnen maken. Vooraf moet de noodzaak van financiële inzet aantoonbaar worden gemaakt en moet er helderheid zijn over de invulling en wijze van financiering: via de regionale begroting of via gezamenlijke financiering door de gemeenten.
- Ten slotte: de vastgestelde strategische agenda van de Drechtsteden en de vastgelegde bevoegdheidentoedeling zijn BINDEND. De regionale agenda wordt per raadsperiode vastgesteld. Over voorstellen voor tussentijdse wijziging van de regionale strategische agenda besluit de Drechtstraad.

De randvoorwaarden voor de strategische agenda van de Drechtsteden en de programmering

In het verlengde van vorgenoemde uitgangspunten zijn ook enkele randvoorwaarden voor cultuur en attitude benoemd waarvan de opvolging/handhaving noodzakelijk is voor een succesvolle vorming en uitvoering van de strategische agenda van de Drechtsteden.

- DOSSIERS MET RELATIEF GROTE FINANCIËLE BELANGEN VOOR DE INDIVIDUELE GEMEENTEN lijken, gezien het budgetrecht van de gemeenteraden, niet zozeer gebaat te zijn met overdracht van bevoegdheden, maar lijken bij uitstek toegevoegde waarde te vinden in COÖRDINATIE op regionaal niveau, gezamenlijke afstemming over de wederzijdse belangen, gezamenlijke monitoring en uitwisseling van informatie (ook met externe partners).
- Met betrekking tot onderwerpen die tot het lokale domein behoren, maar die wel regionaal / bovenlokaal impact (kunnen) hebben, moet een attitude en cultuur ontstaan van VANZELFSPREKENDE MELDING in de regio aan collega-Drechtstedengemeenten. Daarbij wordt met elkaar verkend of en zo ja in welke mate het desbetreffende project concurreert met andere projecten van collega-gemeenten in de regio.
- In het verlengde van het vorige punt: als in het netwerk een KANSRIJK INITIATIEF wordt ingezet, wordt dit met de rest van het netwerk van de Drechtsteden gedeeld. Daarbij wordt gezien of het initiatief ook voor andere gemeenten kan worden uitgevoerd. In dat geval wordt een korte en concrete bestuursopdracht vastgesteld.
- In het verlengde van de voorgaande twee overwegingen: AFSPRAKEN in dossiers met regionale coördinatie en dossiers met bovenlokale impact worden SCHRIFTELIJK VASTGELEGD. Hiermee ontstaat duidelijkheid over de inhoud en de termijnen van de afspraken en ontstaat ruimte voor gemeenten om, wanneer dat aan de orde is, beargumenteerd af te zien van deelname aan een specifieke overeenkomst/afpraak.
- De programmering laat onverlet dat ambtelijke personele uitwisseling kan plaatsvinden om de benoemde taken (boven)lokaal en regionaal op de meest efficiënte en effectieve wijze uit te voeren en zo capaciteit optimaal te kunnen inzetten. Dit wordt verder uitgewerkt in de organisatie van het ambtelijke netwerk.

Bevoegdhedentoedeling

Gezien het belang ervan zijn de opmerkingen ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling afzonderlijk in deze paragraaf opgenomen.

- Het zijn DE LOKALE RADEN DIE BESLISSINGEN NEMEN ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling ten aanzien van gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden.
- Tot OVERDRACHT VAN BEVOEGDHEDEN moet alleen worden besloten wanneer die overdracht de resultaten in het dossier zal ONDERSTEUNEN.
- Consistent handelen conform de bevoegdhedentoedeling: wanneer de bevoegdheid tot besluitvorming is belegd bij de regio moet ook alleen dáár de besluitvorming plaatsvinden, DUBBELING VAN BESLUITVORMING IS NIET AAN DE ORDE.
- De bevoegdhedentoedeling wordt PER RAADSPERIODE DAN WEL – BINNEN EEN RAADSPERIODE – VOOR DE DUUR VAN EEN PROJECT VASTGESTELD. Bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wordt, op basis van evaluatie van de voorbije periode, expliciet beoordeeld of (on)gewijzigde voortzetting van de bevoegdhedentoedeling gewenst is. Voorstellen hiertoe worden voorbereid door de ‘oude’ Drechtstraad. Over voorstellen voor (tussentijdse) wijziging van de bevoegdhedentoedeling besluiten de lokale raden en de Drechtstraad, conform de bevoegdheden.
- In lijn met het uitgangspunt dat de regionale strategische agenda en bijbehorende bevoegdheden per raadsperiode worden vastgesteld, geldt ook dat DOSSIERS IN VERSCHILLENDE FASEN van besluitvorming en uitvoering ook kunnen VERSCHILLEN IN AGENDAVOERING EN BEVOEGDHEDENTOEDELING.
- In de uitwerking van de opties Toekomst Netwerkbestuur, zoals in opdracht gegeven door de Drechtstraad van 5 maart 2013, is ook voorzien in een nadere duiding van de bevoegdheden van een regionaal portefeuillehouder, een coördinerend portefeuillehouder, alsook een opdrachtportefeuillehouder. Burgemeester Heijkoop van Hendrik-Ido-Ambacht heeft, op verzoek van en onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Drechtstedenbestuur de uitwerking van de opties Toekomst Netwerkbestuur ter hand genomen en heeft deze verwoord in zijn brief aan coördinerend portefeuillehouder de heer Blase van 14 juni 2013. De uitwerking is aangesloten op de hieronder vermelde ringopbouw van de programmering. Voor een overzicht van de bevoegdheden van de onderscheiden portefeuillehouders wordt hier dan ook naar die brief verwezen.

De opbouw van de programmering

In de programmering wordt onderscheid gemaakt in een aantal ‘ringen’. De ene ‘ring’ is niet belangrijker dan de andere ‘ring’: alle ‘ringen’ tezamen vormen de gezamenlijke programmering van de Drechtsteden en de Drechtstedengemeenten. In de ringen is onderscheid gemaakt naar lokaal en regionaal. In de lokale agenda wordt vervolgens een onderverdeling gemaakt naar aard/impact van onderwerpen; in de regionale agenda wordt onderscheid gemaakt naar aard van bevoegdheid.

De lokale gemeenten besluiten over het bestaan van de vier onderscheiden ringen, stellen de grenzen van die ringen vast en wat in elk van de ringen is belegd.

- LOKAAL – INDIVIDUEEL: de lokale agenda met lokale bevoegdheid
Toelichting: alle taken die bij wet aan de gemeente zijn toevertrouwd. Uitgezonderd zijn die taken die via een expliciet besluit van de gemeenteraad zijn overgedragen (ten behoeve van coördinatie of in delegatie) aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, of aan andere gemeenschappelijke regelingen die hier buiten beschouwing worden gelaten. De lokale agenda met lokale bevoegdheid betreft taken waarvan de draagwijdte tot de gemeentegrenzen ‘beperkt’ is.
- LOKAAL – GEMEENSCHAPPELIJK: de lokale agenda met lokale bevoegdheid en met gemeenteoverstijgende impact of met evidente gemeenschappelijkheid
Toelichting: In juridische zin onderscheidt deze ring zich niet van de vorengenoemde lokale ring. Het onderscheid is gelegen waar het taken betreft waarvan de uitvoering impact heeft op andere

- gemeenten, of waarvan de gemeenschappelijkheid – op praktische/pragmatische gronden – evident is. In de praktijk betekent dit dat afstemming plaatsvindt tussen de betrokken gemeenten.
- REGIONAAL GEZAMENLIJKE AMBITIE – COÖRDINATIE: de regionale agenda met coördinerende bevoegdheid
Toelichting: het betreft hier een algemene beleidstaak waarover in Drechtstedenverband is vastgelegd dat deze op regionaal niveau worden gezien, uitgewerkt en gecoördineerd. De beleidstaak betreft een gezamenlijke ambitie van de Drechtsteden. De beleidsvisies/plannen worden in de Drechttraad vastgesteld en binden de gemeenten. De hieruit voortkomende uitvoering en projecten behoren tot het lokale domein, en daarmee ook tot de lokale bevoegdheid.
 - REGIONAAL GEZAMENLIJKE AMBITIE – DELEGATIE: de regionale agenda met gedelegeerde regionale bevoegdheid
Toelichting: bij een gedelegeerde bevoegdheid is de volledige wettelijke taak (al dan niet tijdelijk) overgegaan naar de gedelegeerde organisatie, de Drechtsteden. De Drechtsteden is daarmee juridisch, politiek en bestuurlijk én financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van die wettelijke taak. Beleidsvorming, de uitvoering van dat beleid én de inzet van de financiële middelen zijn gedelegeerd naar de Drechttraad en het Drechtstedenbestuur. De taak is een gezamenlijke ambitie van de Drechtsteden.

Ter verduidelijking: de twee regionale ringen vormen gezamenlijk de strategische regio-agenda: het regionaal Meerjarenprogramma.

De indeling van beleidstaken in ringen

Op basis van de opbouw van de programmering en de uitgangspunten voor de programmering kunnen de lokale en regionale dossiers worden ingedeeld.

Hieronder is een eerste overzicht opgenomen om de ringindeling niet slechts tot een theoretische indeling te beperken maar vooral ook een praktisch toepasbare indeling te laten zijn. Voor dit overzicht is het huidige regionaal Meerjarenprogramma 2011-2014, inclusief de begin 2013 door de Drechttraad vastgestelde actualisatie, als uitgangspunt genomen. Op een relatief hoog begripsniveau zijn de dossiers uit het regionaal Meerjarenprogramma in de ringen ingedeeld.

In de debatten aan de hand van de eerste discussienotitie over programmering werd nadrukkelijk gevraagd op termijn een nadere uitwerking voorgelegd te krijgen van de dossiers in de regionale ringen, en zo de relaties tussen de lokale ringen en de regionale ringen zichtbaar te laten zijn. Immers, ook al is een project/dossier door de lokale raden benoemd als regionale gezamenlijke ambitie met een coördinerende bevoegdheid op regionaal niveau, (de uitvoerings)onderdelen van dat project/dossier blijven behoren tot het lokale domein.

Als een van de sprekende voorbeelden kan hier genoemd worden het woonbeleid, onderdeel van de regionale agenda met coördinerende bevoegdheid. Op Drechtstedenniveau worden de regionale woonvisie Drechtsteden, de regionale PALT-afspraken Drechtsteden, en de regionale woonmonitor vastgesteld. De coördinatie van de portefeuillehouder is een belangrijk element in de regionale maar vooral ook lokale afstemming, de informatie-uitwisseling en monitoring. Essentieel is dat de lokale woonvisies en de uitvoering van het regionale woonbeleid een bevoegdheid van de individuele gemeenten zijn.

Zoals al aan het begin van deze subnotitie is gemeld, is de indeling die hieronder is opgenomen dus een eerste proeve. Nadere uitwerking en voorstellen volgen nog. Het Drechtstedenbestuur heeft toegezegd na het zomerreces van 2013 nadere uitwerking van de dossiers in de ringindeling en bijbehorende bevoegdhedentoedeling (inclusief de onderscheiden bevoegdheden Drechttraad, Drechtstedenbestuur) aan te leveren. In de uitwerking zal ook aandacht worden besteed aan de suggestie om de begrotingssystematiek aan te laten sluiten bij de ringindeling, en zo raadsleden in staat te stellen relatief eenvoudig de relaties tussen het regionaal Meerjarenprogramma en de begroting te kunnen duiden. Bij de aanbieding van de al eerder genoemde hoofdnotitie over de Samenwerking en Toekomst Drechtsteden is een formeel voorstel voor de vervolgoopdracht tot uitwerking van de ringen gevoegd.

In de debatten werd aangegeven dat een spoedige uitwerking van dossiers in ringen en bevoegdhedentoedeling niet alleen noodzakelijk is om te voldoen aan de behoefte aan duidelijkheid

voor de nog resterende raadsperiode, maar vooral is gelegen in het streven van de huidige Drechttraad de nieuwe Drechttraad optimaal te faciliteren in de start van de nieuwe raadsperiode, inzicht te bieden in de bereikte resultaten en in staat te stellen snel en weloverwogen besluiten te kunnen nemen over de inhoud van het nieuwe raadsprogramma. De uitwerking zal dan ook kunnen worden beschouwd als een ‘exercitie’ op basis waarvan de huidige Drechttraad in de overdracht overwegingen voor focus in de regionale strategische agenda en de inhoud van het politiek/maatschappelijk meerjarenprogramma kan meegeven aan de nieuwe Drechttraad.

De indeling in de vier ringen:

- De ringen LOKAAL INDIVIDUEEL en LOKAAL GEMEENSCHAPPELIJK:
Dit zijn de basisringen, waaraan de twee andere ringen hun bestaansrecht ontlelen. Zoals in de toelichtende teksten bij de opsomming van de ringen al is aangegeven bevatten deze ringen alle taken die bij wet aan de gemeente zijn toevertrouwd en die niet (ten behoeve van coördinatie of in delegatie) aan de gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen.
- De ring REGIONAAL GEZAMENLIJKE AMBITIE – COÖRDINATIE: de strategische regionale agenda met coördinerende bevoegdheid – projecten/dossiers:
 - o ruimtelijke ontwikkeling/kwaliteit
 - o strategie wonen en stedelijke vernieuwing
 - o strategie detailhandel en kantoren
 - o duurzaamheid en milieu
 - o groen
 - o voorzieningen
 - o onderwijs
 - o bestuurlijke ontwikkeling
 - o organisatie-ontwikkeling
- De ring REGIONAAL GEZAMENLIJKE AMBITIE – DELEGATIE: de strategische regionale agenda met gedelegeerde regionale bevoegdheid – de prioritaire lobbydossiers en -projecten
 - o economie en arbeidsmarkt, met daarbij als bijzondere speerpunten:
 - maritiem en innovatie – ook in relatie tot de samenwerking in de Zuid-Westelijke Delta en met het Havenbedrijf Rotterdam
 - strategie ontwikkeling grote bedrijventerreinen en strategie uitvoeringsvehikel ROM-D (inclusief promotie en acquisitie)
 - o sociaal domein, met daarbij als bijzonder speerpunten:
 - werk en inkomen
 - wmo, zorg en jeugd
 - inclusief de decentralisatieopgaven werk, zorg en jeugd (NB: de precieze verantwoordelijkheidstoedeling is nog nader te bezien naar aanleiding van de aanstaande besluitvorming van het kabinet)
 - o bereikbaarheid hoofdinfrastructuur – met als bijzondere speerpunten doorstroming op het hoofdwegennet en directe aansluitingen op het onderliggend wegennet
 - o externe veiligheid
 - o waterveiligheid

NB: er wordt geen wijziging voorgesteld in de bevoegdhedentoedeling in de uitvoeringstaken op gebied van bedrijfsvoering en ICT en middelen. De in het huidige art. 7 van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden opgesomde uitvoeringstaken die ten behoeve van de gemeenten worden uitgevoerd en die door de gemeenten zijn opgedragen aan de Drechtsteden blijven zo gehandhaafd.