



INK1209875

GEMEENTE HUIZEN Vert.:		OB:	
Afd./Team Griff	23 JULI 2012	Behandelaar DV.	
Port.houder He.		Plandatum	
Scanstatus			
B&W proc.	Dir.	secr.	B W W W W
kennisgeving			
conform			
behandelen			
beslissing d.d.			par. afgeh.

Aan de gemeenteraad

- raad
- griff/DV
- Burgemeester.
23 JULI 2012 ms.

Onderwerp: onderzoek pho gewest

Uw brief van :

Nummer :

Ons kenmerk : bov/pvds

Toestel nr : 4 52

Huizen : 23 juli 2012

Uw kenmerk :

Bijlagen : 1

Bij beantwoording van deze brief, graag datum, nummer en onderwerp vermelden.

Geachte raad,

Hierbij treft u het onderzoeksrapport 'Portefeuillehoudersoverleggen in het Gewest Gooi en Vechtstreek' aan. Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg.

Doelstelling

De rekenkamer wil door middel van een onderzoek inzicht verkrijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de portefeuillehoudersoverleggen van het Gewest en daarmee een bijdrage leveren aan de discussie over de herstructurering van het bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek.

Aanleiding

Voor wat betreft de gewestelijke samenwerking zet Huizen in op een herstructurering van het bestuur van het gewest en een versterking van de facilitaire samenwerking mits aantoonbaar effectief en efficiënt. (Programmabegroting 2012 van de gemeente Huizen, pagina 28)

De portefeuillehoudersoverleggen

De portefeuillehoudersoverleggen behartigen zowel de programmaonderdelen¹ uit het programma Algemene dienst van de gewestbegroting als de drie uitvoeringstaken (GGD, Gewestelijke Afvalstoffen Dienst, Regionale Ambulance Voorziening).

¹ Verkeer en vervoer;
Economie, werk en toerisme;
Natuur, landschap, recreatie, en cultuurhistorie;
Milieubeheer;
Ruimtelijke ordening;
Wonen, welzijn en zorg;
Regionaal urgentiebureau.

Aan de gemeenteraad

Vraagstelling

Mede tegen deze achtergrond is aan de Universiteit van Tilburg gevraagd de volgende hoofdvraag te beantwoorden: In welke mate dragen de zes portefeuillehoudersoverleggen van het Gewest Gooi en Vechtstreek bij aan de realisatie van de doelstellingen zoals geformuleerd in de programma's en programmaonderdelen van de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 en in welke mate zijn die bijdragen doelmatig?

Procedure

- Zienswijze college Het onderzoeksrapport 'Portefeuillehoudersoverleggen in het Gewest Gooi en Vechtstreek' is bestuurlijk alleen relevant als het tijdig - vóór de extra raadsvergadering van september - aan uw raad wordt aangeboden. Om die reden wijken wij af van de normale procedure en bieden wij u het rapport rechtstreeks aan zonder het eerst voor een zienswijze aan het college voor te leggen. Het college heeft het rapport vanzelfsprekend wel ontvangen, zodat zij desgewenst de bevindingen en de conclusies daaruit mee kan nemen in de voorbereiding van de extra raadsvergadering in september.
- Aanbevelingen De rekenkamercommissie heeft met het onderzoek nadrukkelijk de bedoeling een bijdrage te leveren aan de discussie over de herstructurering van het bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek. Het is zeker niet de bedoeling een bestuurlijke richting aan te geven. Mede hierom, maar ook omdat het onderzoek handelt over een extern samenwerkingsverband en niet over een interne kwestie, bevat deze aanbiedingsbrief anders dan normaal geen aanbevelingen.

Vanzelfsprekend zijn wij bereid het onderzoeksrapport toe te lichten.

Hoogachtend,

namens rekenkamercommissie

P.J.M. van de Schoor
ambtelijk secretaris

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke door de gemeenteraad ingestelde commissie.



DEMOS – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur
Universiteit van Tilburg

Portefeuillehoudersoverleggen in het Gewest Gooi en Vechtstreek

Doelmatig en doeltreffend?

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie gemeente Huizen

Linze Schaap

Tilburg, 12 juli 2012.

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding: vraagstelling, aanpak en normenkader	3
2.	Gewestelijke doelstellingen	6
3.	Doeltreffendheid portefeuillehoudersoverleggen	9
4.	Doelmatigheid portefeuillehoudersoverleggen	11
5.	Conclusies	13

Bijlagen

A.	Normenkader van het onderzoek	15
B.	Interviews en documenten	17

1. INLEIDING: VRAAGSTELLING, AANPAK EN NORMENKADER

Gemeenten in Nederland (en niet alleen hier) werken in toenemende mate samen. Soms behelst die samenwerking ondersteunende diensten (shared service centers, bijvoorbeeld), soms een gezamenlijke uitvoering van taken (zoals een intergemeentelijke sociale dienst), soms beleidsmatige of strategische vraagstukken (samenwerken om beleid af te stemmen of sterker te staan als interbestuurlijke partner; samenwerken om te lobbyen voor het gebied).

Samenwerken is niet zonder problemen. Vanuit een oogpunt van kwaliteit, of van 'good governance', zijn vraagtekens te zetten, bijvoorbeeld bij de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden voelen zich dikwijls buiten spel staan. Soms geldt dat ook voor wethouders/portefeuillehouders, zeker daar waar het samenwerkingsverband een eigen bestuur heeft. In dat geval kan het voorkomen dat het intergemeentelijke bestuur beslissingen neemt waar portefeuillehouders niet bij betrokken zijn, maar waarvoor zij wel verantwoording schuldig zijn aan hun eigen gemeenteraad.

Voor beide problemen zijn oplossingen denkbaar. Vraag is dan wel, of die afbreuk doen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking.

Wat geldt voor 'intergemeentelijk samenwerken' als zodanig, geldt evenzeer voor de inrichting van afzonderlijke samenwerkingsverbanden zoals het Gewest Gooi en Vechtstreek. Dit Gewest wordt bestuurd door een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Niet alle portefeuillehouders zijn bestuurder van het Gewest. Naast de besturen zijn portefeuillehoudersoverleggen (pho's) gecreëerd. Deze houden zich bezig met beleidsmatige zaken (de programmaonderdelen) en met uitvoeringskwesties (GGD, afvalstoffen, ambulance voorziening). De portefeuillehoudersoverleggen hebben twee taken: ontwikkelingen signaleren en advies geven aan het Dagelijks Bestuur van het Gewest (gevraagd en ongevraagd).

VRAAGSTELLING

De Rekenkamercommissie van de gemeente Huizen heeft opdracht gegeven tot het onderhavige onderzoek. Het doel dat zij hoopt te bereiken is als volgt geformuleerd: "Door middel van een onderzoek inzicht verkrijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zes portefeuillehoudersoverleggen van het Gewest Gooi en Vechtstreek en op basis daarvan aanbevelingen doen om een bijdrage te leveren aan de herstructurering van het bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek" (Offerteverzoek januari 2012).

Dat laatste sluit aan bij het algemene streven van de gemeente Huizen: zij heeft, gegeven de discussie over de bestuurlijke inrichting van het gebied waarin zij ligt, ingezet op

“herstructurering van het bestuur van het gewest”, met ‘doelmatigheid en doeltreffendheid’ als sleutelbegrippen. Die beide begrippen staan dan ook centraal in dit onderzoek.

Hoofdvraag
In welke mate dragen de zes portefeuillehoudersoverleggen van het Gewest Gooi en Vechtstreek bij aan de realisatie van de doelstellingen zoals geformuleerd in de programma’s en programmaonderdelen van de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 en in welke mate zijn die bijdragen doelmatig?
Deelvragen
<i>A. Gestelde doelen</i>
1. Zijn de doelstellingen van de programma’s en programmaonderdelen, zoals geformuleerd in de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 concreet en meetbaar geformuleerd?
2. Hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen aanvullende doelstellingen geformuleerd?
3. Zijn de onder 2 bedoelde doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd?
4. Blijkt uit de gewestelijke jaarverslagen of uit andere documenten of (en in welke mate) de onder 1 en 2 bedoelde doelstellingen zijn gerealiseerd?
<i>B. Doeltreffendheid</i>
5. In welke mate hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 bijgedragen aan de realisatie van de voor die periode gestelde doelen?
<i>C. Doelmatigheid</i>
6. In welke mate zijn de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 doelmatig geweest, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen?

AANPAK

Het onderzoek heeft bestaan uit drie delen:

- a. **Opstellen normenkader.** De onderzoeksdeelvragen zijn voorzien van zo helder mogelijke normen (indicatoren). Het normenkader is opgesteld in overleg met de Rekenkamercommissie. Afgesproken is een tweetal soorten criteria op te nemen: cijfermatige (in termen van tijd, geld en opbrengst) en niet-cijfermatige (oordelen van betrokkenen over de doelmatigheid en doeltreffendheid, met argumentatie). De combinatie van beide geeft uiteindelijk de meeste stevige grondslag voor conclusies. In de volgende hoofdstukken wordt steeds gekeken in hoeverre de pho’s aan de normen voldoen. Het normenkader is te vinden in bijlage A.
- b. **Documentenstudie.** De documenten die bestudeerd zijn, zijn de begrotingen, jaarrekeningen, jaarverslagen en verslagen van de pho’s over de jaren 2009-2010-2011.
- c. **Interviews.** Documenten geven veel informatie, interviews kunnen duiding geven en informatie opleveren over beweegredenen en meningen van betrokkenen. In het begin van het onderzoek is een oriënterend interview gehouden met twee medewerkers van het Gewest (zie bijlage B). Op basis van hun informatie is, in overleg met de opdrachtgever, een keuze gemaakt uit de portefeuillehoudersoverleggen: het onderzoek is toegespitst op de pho’s ‘Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer’ en ‘Milieu’. Het zag

er naar uit, dat die twee pho's sterk uiteenliepen wat betreft opbrengsten. Per pho is vervolgens een interview gehouden met de secretaris en de portefeuillehouder voor de gemeente Huizen. Ook is een gesprek gevoerd met het Huizer lid van het Dagelijks Bestuur. In de gesprekken is steeds ook gevraagd naar de houding en opvattingen van alle leden van het pho.

ANDERE ROL VAN PHO'S

Grondige bestudering van de stukken leert, dat de rol van de pho's een andere is dan de formele. Zij worden geacht ontwikkelingen te signaleren en adviezen te geven aan het bestuur. Maar in de praktijk blijkt, dat zij vooral tal van inhoudelijke voorstellen op hun terrein bespreken en daar besluiten over nemen. Anders gezegd: zij fungeren min of meer als bestuurscommissies in plaats van als adviescommissies. Die besprekingen leiden over het algemeen ook niet tot adviezen aan DB of AB, maar tot initiatieven van de gemeenten, al of niet gezamenlijk.

Ook uit de interviews blijkt, dat het initiatief tot beleidsvoorstellen over het algemeen uit gemeentelijke (al of niet ambtelijke) kokers komt. Ook tijdens de vergaderingen van de pho's worden wel initiatieven genomen.

Het beantwoorden van een deel van de vragen is daardoor is ook lastiger gebleken dan voorzien. De meeste vragen (en normen) veronderstellen immers dat de doelstellingen door het Algemeen Bestuur worden vastgesteld en dat de pho's een adviserende en signalerende rol hebben. In de praktijk zijn de pho's echter de inhoudelijk besluitvormende organen. Vanuit de vraagstelling is dat teleurstellend, maar is het ook een helder gegeven: de pho's vormen het inhoudelijke zwaartepunt van het Gewest. De besturen van het Gewest voeren amper inhoudelijke discussies en hebben vooral een procedurele en faciliterende rol. Inhoudelijke discussies vinden plaats in de pho's.

2. GEWESTELIJKE DOELSTELLINGEN

In dit hoofdstuk komen de antwoorden op de eerste vier deelvragen aan de orde; deze deelvragen gaan over de inhoud van de doelen en de mate van concreetheid daarvan.

Deelvraag 1 Zijn de doelstellingen van de programma's en programmaonderdelen, zoals geformuleerd in de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 concreet en meetbaar geformuleerd?	
Normen	1. De doelstellingen zijn maar op één manier te interpreteren. 2. De doelstellingen zijn voorzien van meetbare indicatoren. <i>Per beleidsterrein verschillen deze indicatoren. Het gaat om zaken als aantal te bouwen woningen, aantal verkeerslachtoffers, tevredenheidcijfers, etc.</i>

In de begrotingen van het gewest is gezocht naar de doelstellingen, per beleidsterrein. Het valt op, dat die doelstellingen erg algemeen geformuleerd zijn, bijvoorbeeld:

- (Algemeen:) "streven naar een evenwichtige en harmonische ontwikkeling"
- (Programmabegroting Verkeer en Vervoer:) "Het is nu zaak om ook het streekvervoer te verbeteren en optimaal aan te sluiten op de treinverbindingen."
- (Over het programma Innovatieve verbinding in de Noordvleugel:) "Kern van dit programma is het stimuleren van de innovatieplatforms."
- (Programmabegroting Natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie:) "Wij zetten in op het verder versterken en duurzaam ontwikkelen van de bijzondere kwaliteiten van de regio."
- (Programmabegroting Milieubeheer:) "Externe veiligheid vraagt in de ruimtelijke planvorming nog de nodige aandacht."
- (Programmabegroting Milieubeheer:) "Een evenwichtige, tussen de gewestgemeenten en omliggende gebieden afgestemde, ruimtelijke ontwikkeling."
- (Programmabegroting Wonen, Welzijn en Zorg:) "Bredere kijk" op de woonruimteverdeling.
- (Programmabegroting GGD:) "Werken aan gezondheid, gezonde en veilige leefomgeving."

In de pho's, zo blijkt uit de verslagen, wordt ook zelden aandacht besteed aan de doelstellingen. Anders gezegd: de doelstellingen fungeren misschien wel als uitgangspunt, maar er wordt niet zichtbaar doelgericht gewerkt. Dat kan uiteraard te maken hebben met de aard van de doelstellingen.

Vervolgens is gezocht naar indicatoren voor de doelstellingen. Die worden zelden geformuleerd, zo blijkt. Daarop zijn wel uitzonderingen. Zo wordt in de programmabegroting Economie en Werk (2009) gesteld dat er "200 ha ruimte voor werklocaties" gewonnen moet worden; en de economische groei moet 1,5% zijn. Of, programmabegroting RAV: aanrijtijd vanaf melding mag maximaal 15 minuten zijn, met 5% overschrijding. Maar dit zijn uitzonderingen: de meeste van de tientallen doelstellingen zijn niet voorzien van indicatoren.

Al met al valt te concluderen, dat de doelstellingen niet concreet, en niet meetbaar geformuleerd zijn.

Deelvraag 2	
Hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen aanvullende doelstellingen geformuleerd?	
Normen	3. De portefeuillehoudersoverleggen hebben <i>schriftelijk</i> de doelstellingen aangevuld en daar het bestuur van het Gewest van in kennis gesteld. <i>Deze norm spreekt voor zich. Er zal alleen gekeken worden naar schriftelijke aanvullingen.</i>
Deelvraag 3	
Zijn de onder 2 bedoelde doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd?	
Normen	4. De aanvullende doelstellingen zijn maar op één manier te interpreteren. 5. De aanvullende doelstellingen zijn voorzien van meetbare indicatoren. <i>Per beleidsterrein verschillen deze indicatoren. Het gaat om zaken als aantal te bouwen woningen, aantal verkeersluchttoffers, tevredenheidcijfers, etc.</i>

Doordat de pho's in de praktijk een wezenlijk andere functie vervullen dan op papier - de besluiten worden feitelijk door de pho's genomen - is geen onderscheid te maken tussen doelstellingen die door het AB worden geformuleerd en doelstellingen die het werk zijn van pho's. Wel valt te constateren, dat de pho's de doelstellingen die in de gewestelijke begrotingen staan niet schriftelijk hebben aangevuld en daar het gewestelijke bestuur van in kennis hebben gesteld.

Deelvraag 4	
Blijkt uit de gewestelijke jaarverslagen of uit andere documenten of (en in welke mate) de onder 1 en 2 bedoelde doelstellingen zijn gerealiseerd?	
Normen	6. Er is sprake van doelbereiking. <i>Aan de hand van de inventarisatie van de doelstellingen onder 1 en 2 zal gekeken worden of die doelstellingen gerealiseerd zijn. Naarmate de doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd zijn, zal het eenvoudiger zijn vast te stellen of sprake is van realisatie.</i> <i>NB. Het betreft hier dus uitsluitend onderzoek naar doelrealisatie, geen effectenmeting of andere vormen van evaluatie.</i>

De jaarverslagen bevatten veel informatie over hetgeen bereikt is. De strakke opbouw van dit onderzoek maakt het niet mogelijk, vast te stellen of de doelen bereikt zijn. Immers: de doelen zijn erg algemeen en niet concreet geformuleerd, indicatoren zijn amper gegeven. Dan is ook niet uit te maken of die doelen behaald zijn. Wat zou kunnen, is een overzicht maken van alle doelstellingen die in de begrotingen vermeld staan (dat zijn er tientallen), en daarnaast een overzicht van al hetgeen in de jaarverslagen vermeld wordt als resultaat. Daartoe is een poging gedaan. Maar dan valt al snel op, dat de doelstellingen zich richten op maatschappelijke effecten ('outcomes': zie de voorbeelden op de vorige pagina), en de jaarverslagen vooral 'outputs' laten zien: maatregelen, aantallen aanvragen voor tal van subsidies, etc. Hieronder volgen enkele voorbeelden:

- (Programma Verkeer en Vervoer, 2009:)
 - Begroting: "Het functioneren van het streekvervoer in onze regio (..) zal worden gevolgd en waar nodig zullen knelpunten gesignaleerd en met de provincie als opdrachtgever worden besproken."
 - Jaarrekening: "Met de provincie is de nieuwe concessie voorbereid."
- (Jaarverslag 2011:) "Op milieugebied is, na zorgvuldige bestuurlijke afweging van mogelijkheden, de voorbereiding gestart van de oprichting van een Regionale Omgevingdienst met Flevoland."
- (Jaarverslag 2011:) "Om de promotie van de regio als toeristische trekpleister te bevorderen is het Regionaal Bureau Toerisme (RBT) opgericht."

Ook een vergelijking van de doelstellingen in de begrotingen en hetgeen in de jaarverslagen vermeld staat, levert weinig inzicht op in de doelbereiking door het Gewest.

3. DOELTREFFENDHEID PORTEFEUILLEHOUDERSOVERLEGGEN

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de vijfde deelvraag, nl. de vraag naar de doeltreffendheid van de pho's:

Deelvraag 5 Doeltreffendheid	
In welke mate hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 bijgedragen aan de realisatie van de voor die periode gestelde doelen?	
Normen	<ol style="list-style-type: none">7. De pho's hebben ontwikkelingen gesignaleerd, los van het bestuur van het Gewest.8. Zij hebben die eerder gesignaleerd dan het bestuur van het Gewest.9. Zij hebben daar advies over uitgebracht (dus ongevraagd).10. Die adviezen hebben geleid tot beleidsinitiatieven van het bestuur van het Gewest.11. De pho's hebben gevraagd en ongevraagd adviezen uitgebracht.12. Die adviezen zijn door het bestuur van het Gewest opgevolgd.13. Die adviezen hebben geleid tot wijziging van het standpunt van het bestuur van het Gewest.14. De betrokkenen zien overige opbrengsten van de pho's.

Voor het beantwoorden van deze vragen is gekeken naar de verslagen van de diverse pho's (normen 7, 8, 9, 11), de verslagen van vergaderingen van het Algemeen Bestuur (normen 8, 10, 12, 13) en is gebruik gemaakt van de interviews (normen 13 en 14). In de verslagen is steeds gezocht naar trefwoorden die suggereren dat nieuwe ontwikkelingen gesignaleerd worden dan wel adviezen worden uitgebracht. Hier stuiten we op het probleem, dat niet uit te maken is wat de bron is van gesignaleerde ontwikkelingen en ideeën. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, komen voorstellen in het Gewest uit diverse kokers. Soms ook wordt in een pho een concreet voorstel gedaan. Onderstaande tabel geeft een aantal voorbeelden.

Voorbeelden van initiatieven van pho's	
Pho RO, V&V	Dit pho (24/06/2009) heeft afgesproken een advies voor te bereiden over nachttransport. Vervolgens heeft overleg plaatsgevonden met de vervoerssector.
Milieu/GAD	In diverse vergaderingen is gesproken over externe veiligheid, met als doel de kaders van de Beleidsvisie te bepalen.
	In 2009 (09/09) wordt besloten het onderwerp "Dierenwelzijn" van de gemeente Huizen te agenderen.
WWZ	Dit pho besluit in 2010 (25/03) aandacht te gaan besteden aan het vraagstuk van "wonen boven winkels".
Economie en werk	Bespreekt in 2010 (24/09) de 'oversteek naar werk' en stelt dat het idee van een Life Science Park bekeken moet worden.
Gezondheidszorg	Stuurt het AB (vergadering 15/02/2010) een brief over een begrotingswijziging (in verslagen van de daaropvolgende AB-vergaderingen is daar niks van terug te vinden).
Algemene zaken	Op 25/06/2009 spreekt dit pho af om gezamenlijk een regionale antidiscriminatiewetvoorziening in stand te houden.

Uit de interviews rijst eenzelfde beeld op: ook de geïnterviewden kunnen geen onderscheid maken tussen doelstellingen van de besturen van het Gewest en eventuele aanvullende doelstellingen van een pho. De gesprekspartners zien wel een andere opbrengst van (de bijeenkomsten van) pho's: portefeuillehouders kennen elkaar daardoor beter dan als zij elkaar minder regelmatig zouden treffen. Daardoor zou het gemakkelijker zijn om tot overeenstemming te komen en om begrip te hebben voor elkaars afwegingen en positie. Nu is het ongetwijfeld zo, dat portefeuillehouders elkaar niet alleen in het verband van Gewestelijke pho's treffen. Maar het viel buiten het doel van dit onderzoek om na te gaan, in hoeverre de pho's een voorwaarde zijn voor goed intercollegiaal en intergemeentelijk overleg. Vast staat wel, dat de geïnterviewden deze meerwaarde uitdrukkelijk zien.

Afrondend: er is op basis van dit onderzoek geen antwoord te geven op de gestelde vraag naar de doeltreffendheid van de pho's. Zij houden zich met vele zaken van het Gewest bezig, waaronder het (feitelijk) vaststellen van begrotingen en het agenderen van vraagstukken (zie bovenstaand overzicht), maar de mate van doelbereiking is niet vast te stellen.

4. DOELMATIGHEID PORTEFEUILLEHOUDERSOVERLEGGEN

Het antwoord op de zesde deelvraag is te vinden in dit hoofdstuk; die vraag gaat in op de doelmatigheid van de pho's:

Deelvraag 6 Doelmatigheid	
In welke mate zijn de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 doelmatig geweest, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen?	
Normen	<p>15. Hoeveel uren heeft het overleg van de pho's in totaal in de periode 2009, 2010 en 2011 gekost?</p> <p><i>Dit is geen stellige norm. Maar de inventarisatie van het aantal uren is noodzakelijk voor het toetsen aan de volgende normen. Er is geen neutrale maatstaf om het aantal uren als zodanig te beoordelen.</i></p> <p>16. Die kosten wegen op tegen de hoeveelheid adviezen en overige opbrengsten in de ogen van betrokkenen, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen.</p> <p><i>Hier wordt dus het perspectief (en het kostenbewustzijn) van betrokkenen geanalyseerd.</i></p> <p>17. Die kosten wegen op tegen de hoeveelheid adviezen en overige opbrengsten in de ogen van de onderzoeker en de Rekenkamercommissie, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen.</p> <p><i>Hier wordt het fundament gelegd voor het eindoordeel.</i></p>

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de uren die gemoeid zijn met de officiële vergaderingen van de afzonderlijke pho's. In de meeste gevallen is de berekening gemaakt op basis van de tijd die in de uitnodiging genoemd werd; de verslagen geven niet altijd de werkelijke vergadertijd aan. De vergadertijd fluctueert; daarom is uitgegaan van een gemiddelde.

Tabel. Aantallen vergaderingen en vergaderuren (gemiddeld) van de pho's

	RO V&V	Milieu/GAD	WWZ	Ec. & Werk	Gezondheidszo rg	Alg. Zaken
2009	6	7	7	7	7	4
2010	6	4	5	6	6	4
2011	6	6	9	4	8	4
Duur per vergadering	1,5 uur	1,5 uur	2,5 uur (in de loop van 2010 van 2 naar 3 uren)	1,75 uur (van 1,5 uur in 2009 naar 2 uur in 2011)	2 uren (sterk veranderlijk)	0,9 uur
Totaal over	18 x 1,5	17 x 1,5 uur	21 x 2,5 uur	17 x 1,75	21 x 2	12 x 0,9

drie jaar	uur = 27 uren	= 25,5 uren	= 52,5 uren	= 29,75 uren	= 42 uren	= 10,8 uren
Huizen	1 lid = 27 uren	1 lid = 25,5 uren	2 leden = 105 uren	Gemiddeld 2 leden = 59,5 uren	2 leden = 84 uren	1 lid = 10,8 uren

Het aantal uren dat gemoeid is met de bijeenkomsten verschilt dus nogal per pho. De feitelijke kosten per gemeenten zullen afwijken van het hier gepresenteerde aantal uren: in dit overzicht is geen rekening gehouden met de tijd die nodig is voor voorbereiding van de bijeenkomsten en voor eventueel vooroverleg, evenmin als met reistijd. ¹ Daarnaast verschillen de kosten per gemeente: sommige pho's kennen twee vertegenwoordigers per gemeenten, sommige één; soms verschilt het aantal vertegenwoordigers per gemeente. En niet altijd zijn alle vertegenwoordigers aanwezig.

Een conclusie kan slechts tentatief zijn. Immers: de doelstellingen en de mate van doelbereiking is niet vast te stellen. Dan is ook niet uit te maken of de tijd die gemoeid is met de vergaderingen van de pho's de moeite waard zijn.

¹ Als het al mogelijk zou zijn die tijd in kaart te brengen, zou voor een zuivere afweging eveneens berekend moeten worden, hoeveel bestuurlijke uren nodig zouden zijn in een situatie zonder pho's (of zelfs zonder Gewest). Immers: ook zonder pho's zouden afstemming en samenwerking tussen gemeenten onoverkomelijk zijn.

5. CONCLUSIES

Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, hebben de portefeuillehoudersoverleggen formeel twee taken: het signaleren van ontwikkelingen en het geven van (gevraagd en ongevraagd) advies aan het Dagelijks Bestuur van het Gewest. Het Dagelijks Bestuur bestuurt, de pho's geven slechts advies. In de praktijk blijken de pho's veelmeer de rol te spelen van besluitvormende organen: bestuurscommissies.

Conclusies t.a.v. de deelvragen
<p>A. <i>Gestelde doelen</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. De doelstellingen van de programma's en programmaonderdelen, zoals geformuleerd in de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 zijn niet concreet en niet meetbaar geformuleerd.2. Vrijwel alle doelstellingen komen uit diverse kokers (pho's, deelnemende gemeenten, etc.). Waar het initiatief ligt, is niet na te gaan. Er zijn geen doelen te vinden die door een pho schriftelijk en aanvullend op de begroting geformuleerd zijn en ter kennis gebracht zijn van het Gewestelijke bestuur.3. N.v.t.4. Doordat de doelstellingen algemeen en niet concreet geformuleerd zijn, is niet vast te stellen of zij gerealiseerd zijn. Wel is sprake van een verschil in karakter tussen formuleringen in de begroting en die in de jaarverslagen: de eerste richten zich op maatschappelijke effecten ('outcomes'), de tweede betreffen meer de bestuurlijke en ambtelijke activiteiten ('outputs'). <p>B. <i>Doeltreffendheid</i></p> <ol style="list-style-type: none">5. Dat de pho's hebben bijgedragen aan het behalen van resultaten door het Gewest is ongetwijfeld het geval, maar het is niet vast te stellen in hoeverre zij hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen. Het is immers al niet vast te stellen of de doelen bereikt zijn. Dan is ook niet vast te stellen welk orgaan daaraan heeft bijgedragen. <p>C. <i>Doelmatigheid</i></p> <ol style="list-style-type: none">7. De doelmatigheid is evenmin vast te stellen. Het aantal vergaderuren is in kaart gebracht. Maar die tijdsinvestering kan niet afgezet worden tegen de resultaten van die vergaderingen.
Hoofdconclusie
<p>In welke mate dragen de zes portefeuillehoudersoverleggen van het Gewest Gooi en Vechtstreek bij aan de realisatie van de doelstellingen zoals geformuleerd in de programma's en programmaonderdelen van de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 en in welke mate zijn die bijdragen doelmatig?</p>
<p>Het is <i>niet</i> vast te stellen of de portefeuillehoudersoverleggen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen zoals geformuleerd in de programma's en programmaonderdelen van de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011, en evenmin of die bijdragen doelmatig zijn.</p>

TOT SLOT

In de sturings- en verantwoordingsrelaties binnen het Gewest zijn verbeteringen denkbaar. De begrotingen zijn te algemeen en niet meetbaar geformuleerd om (a) als sturingskader en (b) als toetsingskader bij de verantwoording te kunnen fungeren. In de jaarverslagen wordt wellicht daarom teruggesproken naar het verantwoorden van de activiteiten en minder van

de maatschappelijke resultaten. Het is aan alle betrokkenen daar verandering in aan te brengen. In de huidige structuur betekent dat, dat het AB een helderder begroting moet vaststellen, DB en de organisatie de verantwoording scherper moeten maken, de portefeuillehouders hun verantwoording aan de eigen gemeenteraden adequaat moeten laten zijn, en de gemeenteraden zich, met inachtneming van hun positie in duale verhoudingen, actief moeten opstellen in het controleren van hetgeen de portefeuillehouders in het Gewest doen.

De noodzaak na te denken over de sturings- en verantwoordingsrelaties binnen het Gewest wordt niet minder groot bij een eventuele herstructurering. Als het eindadvies over de herijking van de regionale samenwerking (Hammer, 2011) gevolgd wordt, dan wordt de huidige positie van de pho's geformaliseerd: zij worden dan bestuurscommissies in plaats van adviescommissies. De vormgeving van de democratische legitimatie (waaronder de positie van de gemeenteraden) is dan een belangrijk vraagstuk.

Bijlage A. Normenkader van het onderzoek

Deelvraag 1 Zijn de doelstellingen van de programma's en programmaonderdelen, zoals geformuleerd in de gewestbegrotingen 2009, 2010 en 2011 concreet en meetbaar geformuleerd?	
Normen	1. De doelstellingen zijn maar op één manier te interpreteren. 2. De doelstellingen zijn voorzien van meetbare indicatoren. <i>Per beleidsterrein verschillen deze indicatoren. Het gaat om zaken als aantal te bouwen woningen, aantal verkeerslachtoffers, tevredenheidcijfers, etc.</i>
Deelvraag 2 Hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen aanvullende doelstellingen geformuleerd?	
Normen	3. De portefeuillehoudersoverleggen hebben <i>schriftelijk</i> de doelstellingen aangevuld en daar het bestuur van het Gewest van in kennis gesteld. <i>Deze norm spreekt voor zich. Er zal alleen gekeken worden naar schriftelijke aanvullingen.</i>
Deelvraag 3 Zijn de onder 2 bedoelde doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd?	
Normen	4. De aanvullende doelstellingen zijn maar op één manier te interpreteren. 5. De aanvullende doelstellingen zijn voorzien van meetbare indicatoren. <i>Per beleidsterrein verschillen deze indicatoren. Het gaat om zaken als aantal te bouwen woningen, aantal verkeerslachtoffers, tevredenheidcijfers, etc.</i>
Deelvraag 4 Blijkt uit de gewestelijke jaarverslagen of uit andere documenten of (en in welke mate) de onder 1 en 2 bedoelde doelstellingen zijn gerealiseerd?	
Normen	6. Er is sprake van doelbereiking. <i>Aan de hand van de inventarisatie van de doelstellingen onder 1 en 2 zal gekeken worden of die doelstellingen gerealiseerd zijn. Naarmate de doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd zijn, zal het eenvoudiger zijn vast te stellen of sprake is van realisatie.</i> <i>NB. Het betreft hier dus uitsluitend onderzoek naar doelrealisatie, geen effectenmeting of andere vormen van evaluatie.</i>
Deelvraag 5 Doeltreffendheid In welke mate hebben de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 bijgedragen aan de realisatie van de voor die periode gestelde doelen?	
Normen	7. De pho's hebben ontwikkelingen gesignaleerd, los van het bestuur van het Gewest. 8. Zij hebben die eerder gesignaleerd dan het bestuur van het Gewest. 9. Zij hebben daar advies over uitgebracht (dus ongevraagd). 10. Die adviezen hebben geleid tot beleidsinitiatieven van het bestuur van het Gewest. 11. De pho's hebben gevraagd en ongevraagd adviezen uitgebracht. 12. Die adviezen zijn door het bestuur van het Gewest opgevolgd. 13. Die adviezen hebben geleid tot wijziging van het standpunt van het bestuur van het Gewest. 14. De betrokkenen zien overige opbrengsten van de pho's.

Deelvraag 6 Doelmatigheid	
In welke mate zijn de zes portefeuillehoudersoverleggen in de periode 2009, 2010 en 2011 doelmatig geweest, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen?	
Normen	<p>15. Hoeveel uren heeft het overleg van de pho's in totaal in de periode 2009, 2010 en 2011 gekost?</p> <p><i>Dit is geen stellige norm. Maar de inventarisatie van het aantal uren is noodzakelijk voor het toetsen aan de volgende normen. Er is geen neutrale maatstaf om het aantal uren als zodanig te beoordelen.</i></p> <p>16. Die kosten wegen op tegen de hoeveelheid adviezen en overige opbrengsten in de ogen van betrokkenen, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen.</p> <p><i>Hier wordt dus het perspectief (en het kostenbewustzijn) van betrokkenen geanalyseerd.</i></p> <p>17. Die kosten wegen op tegen de hoeveelheid adviezen en overige opbrengsten in de ogen van de onderzoeker en de Rekenkamercommissie, gerelateerd aan de voor die periode gestelde doelen.</p> <p><i>Hier wordt het fundament gelegd voor het eindoordeel.</i></p>

Bijlage B. Interviews en documenten

Interviews

- Mw. J. Bakker-Klein, wethouder gemeente Huizen, lid Dagelijks Bestuur Gewest Gooi en Vechtstreek, 25 mei 2012.
- De heer Bodar en de heer Van der Hagen, Gewest Gooi en Vechtstreek, 20 april 2012.
- Mw. W.M.J. Derkman, secretaris pho Milieu, 22 mei 2012.
- Mw. P. van Hartkamp, wethouder gemeente Huizen, lid pho Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en pho Milieu, 22 mei 2012.
- De heer R. Uijtjens, secretaris pho Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer, 22 mei 2012.

Documenten

- Begrotingen 2009, 2010, 2011
- Concernjaarslagen 2009, 2010, 2011.
- Hammer, J. (2011). Meer samen; samen méér. 'Over gedeelde urgentie en gevoelde ambitie', Eindadvies over de herijking van de regionale samenwerking. Hilversum: Gewest Gooi en Vechtstreek, 17 maart 2011.
- Verslagen bijeenkomsten pho's, 2009, 2010, 2011.