

(PRO)ACTIEF IN DE REGIO

Nota Sturen op regionale samenwerking



Vastgesteld in de raad 10 oktober 2017

Inhoud

1	INLEIDING	4
	Leeswijzer	4
2	HOUTEN EN DE REGIO	5
2.1	We zijn actief in de regio	5
2.2	Geen exclusieve samenwerkingsrelaties	5
2.3	Verscheidenheid van regionale samenwerking	6
3	SAMENSPEL TUSSEN ROLLEN EN NIVEAUS	8
3.1	Rolscheiding tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer	8
3.2	Kaderstellen en controleren, besturen en verantwoorden	9
4	HOE WILLEN WE STUREN?	11
4.1	Tien verbeterpunten voor het sturen op regionale samenwerking	11
4.2	Leren door te doen	18
Bijlage	Overzicht samenwerkingsverbanden gemeente Houten 2017	20

1 INLEIDING

“Het belang van regionale bestuursvormen neemt door een aantal ontwikkelingen flink toe. Nieuwe gemeentelijke taken en lokale bezuinigingstaakstellingen vragen steeds meer om intergemeentelijke samenwerking. Tegelijkertijd zijn regionale oplossingen vaker nodig voor de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur. Het aloude debat over de wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen krijgt hiermee een nieuwe impuls.”

(uit rapport 'Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten', Universiteit Twente (2016))

Ook in Houten ervaren raad en college het toenemende belang van regionale samenwerking. Tegelijk groeit het besef dat andere vormen van *sturing* nodig zijn op de samenwerkingsverbanden waar Houten aan deelneemt: Hoe houden we grip op samenwerking en hoe verenigen we de Houtense en de regionale belangen in deze verbanden?

Het denken hierover heeft niet stilgestaan sinds de vaststelling van de Houtense Nota verbonden partijen in 2007.

Resultaat daarvan is deze nota. In de nota zijn voorstellen opgenomen om de besturing van samenwerkingsverbanden vorm te geven. Deze voorstellen zijn gericht op een meer samenhangende, efficiënte en effectieve sturing op samenwerkingsverbanden vanuit de gemeente Houten. Gebaseerd op een eenduidige sturingsfilosofie op de verschillende niveaus van raad, college en organisatie.

De voorstellen in deze nota zijn niet alle nieuw. Recentelijk zijn de nodige stappen gezet, zoals de inrichting van een Commissie verbonden partijen en de ontwikkeling van een model voor informatievoorziening bij gemeenschappelijke regelingen ('traject WIL') naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2015. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen in deze nota.

De toegevoegde waarde van deze nota ten opzichte van de afzonderlijke verbeterlagen is dat deze nota ze in samenhang presenteert. De nota is het integraal kader voor de besturing van regionale samenwerkingsverbanden. Hoewel deze nota breder toepasbaar is dan alleen op verbonden partijen, en daarom een andere titel heeft, moet zij ook als Nota verbonden partijen worden opgevat.

Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 (**Houten en de regio**) beschrijft de positie van Houten in de regio anno 2017. Hoe kijkt Houten naar de regio en wat zijn voor Houten de belangrijkste regionale oriëntaties?
- Hoofdstuk 3 (**Samenspel tussen rollen en niveaus**) schetst een overkoepelende sturingsfilosofie voor Houten als het gaat om regionale samenwerkingsverbanden. Van welke rollen en niveaus gaat sturing uit en hoe vormen deze een effectief samenspel?
- Hoofdstuk 4 (**Hoe willen we sturen?**) bevat tien concrete voornemens (van het college van burgemeester en wethouders en de organisatie) en voorstellen (aan de gemeenteraad) om invulling te geven aan besturing van samenwerkingsverbanden, passend bij de in hoofdstuk 3 geschetste sturingsfilosofie.

2 HOUTEN EN DE REGIO

2.1 We zijn actief in de regio

Gemeenten hebben uiteenlopende motieven om samen te werken. Naast de wens om meerwaarde te realiseren op basis van inhoudelijke gronden, kan er een wettelijke verplichting bestaan om samen te werken of kunnen er schaal- of bedrijfsvoeringsproblemen zijn die nopen tot samenwerken.

Deze motieven gelden in meer of mindere mate ook voor Houten. Houten ziet het belang in van regionaal samenwerken en wil een actieve speler zijn in de regio. In de Toekomstvisie Houten 2025 is dit bevestigd; “We zijn actief in de regio” is daarin opgenomen als één van de vijf leidende principes waarmee we de toekomst tegemoet treden.

We staan open voor samenwerking met regiogemeenten als de opgave hierom vraagt en dit het belang van de Houtense inwoners en bedrijven dient. En als taken efficiënter of kwalitatief beter ‘buiten de deur’ georganiseerd kunnen worden.

Een voornemen tot samenwerking moet altijd van een goede inhoudelijke motivatie zijn voorzien. Het gaat om de vraag op welk schaalniveau en in welk gebied een vraagstuk het meest effectief wordt uitgevoerd.

2.2 Geen exclusieve samenwerkingsrelaties

Houten kent geen strikt afgebakend gebied waarbinnen samenwerkingsrelaties exclusief spelen. Historisch gezien onderscheidt Houten drie samenwerkingsoriëntaties, met alle drie een ander accent:

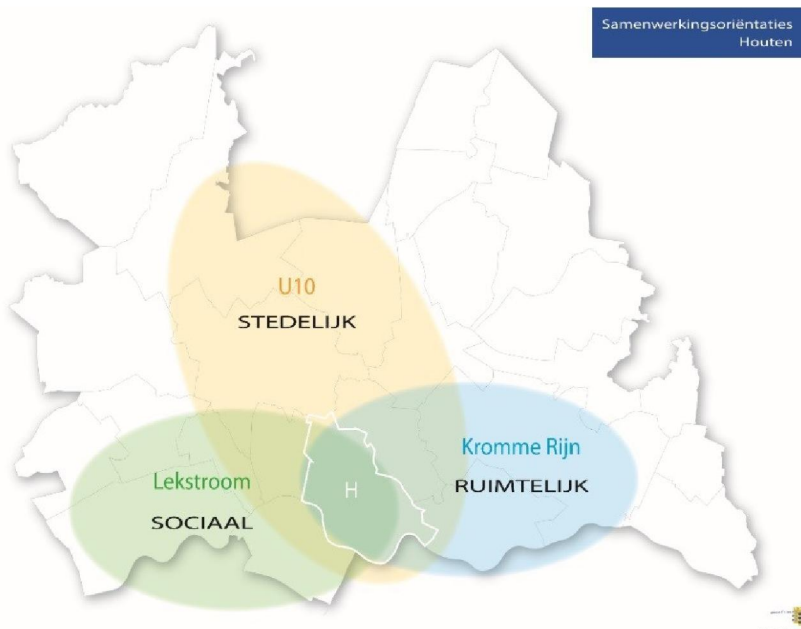
1. Een *stedelijke oriëntatie* op het **grootstedelijk gebied Utrecht (U10)**.

Houten is onlosmakelijk onderdeel van het stedelijk gebied in en rond Utrecht. Houten ligt tegen de rand van de stad Utrecht met zijn grootstedelijke dynamiek en voorzieningen. Houten werkt met andere gemeenten in dit gebied aan gezamenlijke opgaven rond economie, mobiliteit, wonen en duurzaamheid.

2. Een *ruimtelijke oriëntatie* op het **Kromme-Rijngebied**.

Houten ligt tegelijkertijd in de rust en ruimte van het Kromme-Rijngebied, met kansen voor ontspannen wonen en recreëren. En werkt hier samen met andere gemeenten aan vraagstukken van natuur- en waterbeheer, recreatie, plattelandontwikkeling en cultuurhistorie.

3. Een *sociale oriëntatie* op de **Lekstroomregio**. In de Lekstroom werkt Houten al jaren samen in Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) en sinds 2014 aan de bovenlokale inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning (de Regionale Backoffice Lekstroom).



2.3 Verscheidenheid van regionale samenwerking

Het uitgangspunt om geen exclusieve samenwerkingsrelatie te hanteren (naast de soms wettelijke verplichting om samen te werken), vertaalt zich in een verscheidenheid van bestuurlijke samenwerkingsverbanden waar Houten aan deelneemt.

Een deel van de samenwerkingspartners zijn *verbonden partijen*. Wat een verbonden partij is, is gedefinieerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een verbonden partij kan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie zijn. Het is een verbonden partij van de gemeente als de gemeente in die organisatie een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Deze nota ziet nadrukkelijk op de samenwerkingsverbanden:

- waarin Houten met andere gemeenten en/of andere overheden samenwerkt;
- op structurele basis en;
- met een structurele financiële bijdrage vanuit de gemeente.

Hier vallen behalve de meeste verbonden partijen ook U10/U16 en de Regionale Backoffice Lekstroom (die zich bezighoudt met de inkoop en administratie van jeugdzorg) onder; zie de hiernavolgende tabel.

Schaal	Samenwerkingsverband	Rechtsvorm	pb/ pv ¹	VP ²	Partners ³
Provincie	Gemeentelijke gezondheidsdienst regio Utrecht (GGDrU)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges
	Afvalverwijdering Utrecht (AVU)	Openbaar lichaam (GR)	pv	ja	Raden en colleges (en gedeputeerde staten) ⁴
	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges en burgemeesters
Lekstroom	Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	Openbaar lichaam (GR)	pb	ja	Raden, colleges en burgemeesters
	Regionale Backoffice Lekstroom (RBL)	Dienstverlenings-overeenkomst (gastgemeente Houten)	pv	nee	Gemeenten
Kromme Rijn	Regionaal Historisch Centrum (RHC) Zuidoost Utrecht	Bedrijfsvoerings-organisatie (GR)	pb	ja	Colleges
Overig regionaal	U10/U16, diverse bestuurstafels	Convenant	pb	nee	Colleges
	Recreatieschap Stichtse Groenlanden (RSG)	Openbaar lichaam (GR)	pb	ja	Raden, colleges en burgemeesters (en gedeputeerde staten)
	Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)	Bedrijfsvoerings-organisatie (GR)	pb	ja	Colleges (en college van dijkgraaf en hoogheemraden)
	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges (en gedeputeerde staten)

¹ pb = publiekrechtelijk; pv = privaatrechtelijk

² VP = verbonden partij

³ Een gemeenschappelijke regeling (GR) kan een collegeregelings, een raadsregeling, een burgemeestersregeling of een gemengde regeling zijn. Dit heeft betrekking op de partijen die de regeling aangaan.

⁴ Nieuwe GR is in de maak.

Als bijlage bij deze nota is een overzicht toegevoegd, waarin meer bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn opgenomen. Deze lijst pretendeert niet volledig te zijn en is bovendien aan wijzigingen onderhevig. Hij geeft wel een beeld van het grote aantal partners met wie de gemeente Houten samenwerkt.

De voorstellen in deze nota (hoofdstuk 4) bieden een instrumentarium om te sturen op de samenwerking met verschillende partners. In sommige gevallen is het volledige instrumentarium van toepassing; voor andere samenwerkingen kan het gedeeltelijk worden gebruikt. Ook voor samenwerkingsverbanden waar deze nota niet nadrukkelijk op ziet kunnen desgewenst instrumenten uit deze nota worden ingezet.

De hiernavolgende samenwerkingsverbanden voldoen niet volledig aan de hiervoor genoemde criteria, aangezien de gemeente er geen structurele financiële bijdrage aan levert. Het zijn echter wél verbonden partijen, omdat de gemeente Houten in beide organisaties, als aandeelhouder, een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Boven-regionaal	Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	Naamloze vennootschap (aandeelhouder)	pv	ja	Gemeenten (en staat, provincies, waterschappen)
	Vitens	Naamloze vennootschap (aandeelhouder)	pv	ja	Gemeenten (en provincies)

3 SAMENSPEL TUSSEN ROLLEN EN NIVEAUS

3.1 Rolscheiding tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer

Om voordelen van samenwerking optimaal te benutten en risico's van samenwerking te beheersen, moet een gemeente aandacht besteden aan de sturing van regionale verbanden. Tegelijk is de sturing vaak complex, waardoor gemeenten juist het gevoel van grip verliezen.

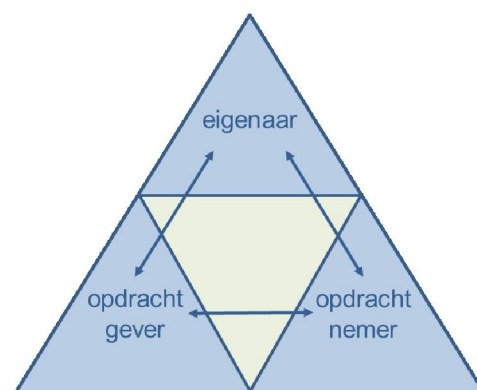
De complexiteit van sturing op regionale samenwerkingsverbanden zit in de afhankelijkheid van andere deelnemers in de samenwerking en de samenwerkingsorganisatie zelf en in de balans tussen vertrouwen geven en controle houden.

Daarnaast zit de complexiteit in het feit dat de gemeente bij een samenwerkingsverband verschillende belangen en rollen heeft;

De *opdrachtgever* heeft een inhoudelijk belang. De gemeente is (samen met andere partijen) de regeling aangegaan om een doelstelling te realiseren. En bij voorkeur goedkoper, efficiënter of kwalitatief beter ten opzichte van uitvoering in eigen beheer.

De *(mede)eigenaar* van het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering en een gezond bedrijf.

De *opdrachtnemer* in de figuur hiernaast vervult een taak in opdracht van de bij de samenwerking aangesloten deelnemers.



Deze rollen worden niet altijd hetzelfde ingevuld. Soms vullen raad en college gezamenlijk de rollen van eigenaar en opdrachtgever in. Soms heeft het college die rollen en vervult de raad de rol van *toezichthouder* ten aanzien van het college (zie hierna onder Rol van de gemeenteraad).

Het dagelijks bestuur⁵ van een samenwerkingsverband heeft de rol van de opdrachtnemer. Het bewaakt de belangen van het samenwerkingsverband.

In het algemeen bestuur moeten alle afzonderlijke belangen afgewogen worden. De leden van het algemeen bestuur brengen daartoe hun gemeentelijke belangen in, terwijl het dagelijks bestuur het samenwerkingsbelang (of regionaal belang) inbrengt.

Voor de belangen en rollen van opdrachtgever en eigenaar kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan.

Als voorbeeld kan dienen de keuze om te bezuinigen op opleidingen van personeel van het samenwerkingsverband. Op de korte termijn leidt dat tot lagere kosten (fijn voor de opdrachtgever), maar op langere termijn bedreigt dat de continuïteit van het bedrijf (risico voor de eigenaar) en mogelijk zelfs de capaciteit om bepaalde opdrachten op het gewenste kwaliteitsniveau uit te voeren (risico voor de opdrachtnemer).

Om het spel van verschillende belangen en rollen goed met elkaar te spelen, moeten de kaderstelling, besturing, informatievoorziening en controle van het samenwerkingsverband goed zijn ingericht. Hierover gaat de volgende paragraaf.

⁵ Niet alle samenwerkingsverbanden hebben een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. In de tekst van deze nota is gemakshalve uitgegaan van de meest voorkomende vorm: het openbaar lichaam.

3.2 Kaderstellen en controleren, besturen en verantwoorden

In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Deze rolverdeling is daarmee het vertrekpunt voor de sturing op regionale samenwerkingsverbanden:

- de raad stelt kaders ten aanzien van de samenwerking en controleert periodiek of de uitvoering strookt met de kaders;
- het college geeft sturing aan het samenwerkingsverband binnen deze kaders en legt hierover periodiek verantwoording af.



Rol van de gemeenteraad

De raad heeft binnen de gemeente een kaderstellende en controlerende taak. De griffie ondersteunt de raad hierbij. De raad stelt de bestuurlijke kaders vast, bij uitstek met de gemeentelijke begroting, maar eventueel ook met verordeningen en kaderstellende plannen. De raad kan met het aanpassen van gemeentelijke kaders (bijvoorbeeld een beleidsnota of de jaarlijkse perspectiefnota) invloed uitoefenen op de begroting en doelstellingen van regionale samenwerkingsverbanden. Hij stelt de kaders voor de samenwerking (zowel inhoudelijk als qua structuur) vanuit de Houtense belangen. De jaarrekening vormt – naast het inlichtingenrecht - de voornaamste basis voor de controlerende taak van de raad.

Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om via zienswijzen te sturen op het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Zo kan de raad besluiten om te intensiveren of extensiveren op beleidsgebieden waarop het samenwerkingsverband actief is. Het is vervolgens aan het college om invulling te geven aan de (bijgestelde) kaders. Bij deze rolverdeling past het dat de raad afstand houdt van de dagelijkse besturing van de samenwerkingsverbanden.

Bij de meeste gemeenschappelijke regelingen waar Houten aan deelneemt, is de raad in juridische zin geen partij. Het college is dan de eigenaar én de opdrachtgever, terwijl de raad dan een rol als *toezichthouder* heeft ten aanzien van het college.

Bij gemengde regelingen (waaraan de raad deelneemt, en zodoende ook zitting kan nemen in het algemeen bestuur) worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever door raad en college gezamenlijk ingevuld. De raad is dan veel actiever betrokken en heeft een rechtstreekse relatie met het samenwerkingsverband.

Commissie verbonden partijen

Voor het monitoren van regionale samenwerkingsverbanden en om de raad weer een duidelijke rol te geven bij de aansturing van verbonden partijen, heeft zich begin 2015 de Commissie verbonden partijen gevormd.

Deze commissie adviseert de raad over (het indienen van zienswijzen op) beleids- en P&C-stukken van gemeenschappelijke regelingen. Het is de gemeenteraad zelf die beslist of er daadwerkelijk zienswijzen worden ingediend. De commissie kan conceptzienswijzen van het college bespreken met het college en voorstellen aan de raad doen om bepaalde stukken af te doen als hamerstuk (waarna ze direct geagendeerd worden in een besluitvormende raad) of als bespreekstuk (waarna ze geagendeerd worden in een RTG of debatraad). De Commissie verbonden partijen heeft daarmee ook een duidelijke voorbereidende rol ten aanzien van de raadsvergaderingen.

De commissie bestaat uit raads- en commissieleden en wordt ondersteund door de griffie.

Rol van het college

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid binnen de door de raad gestelde kaders. Vanuit efficiency, effectiviteit of andere overwegingen laat het college in sommige gevallen de uitvoering over aan regionale samenwerkingsverbanden.

Indien het college kiest voor uitvoering door een samenwerkingsverband, is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties en kosten van het samenwerkingsverband. Daarnaast heeft het college de taak om de raad goed te informeren over het reilen en zeilen bij het samenwerkingsverband.

Bovendien moet het college als eigenaar de continuïteit en risico's van het samenwerkingsverband bewaken en daar waar nodig bijsturen.

Het college heeft hierbij de Houtense belangen voorop staan en brengt die in in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. Tegelijk heeft een collegelid dat in het dagelijks bestuur zit tot taak de belangen van het samenwerkingsverband en de daaronder hangende organisatie te bewaken. Dit is de zogenaamde *dubbele-petten-problematiek*.

Bij samenwerkingsverbanden waarbij regelmatig belangenconflicten optreden, kan bekeken worden of de inzet vanuit Houten moet worden vergroot of dat deze juist kan worden afgeschaald.

Vergroten van de inzet kan bijvoorbeeld door twee wethouders af te vaardigen, waarbij de ene wethouder in het algemeen bestuur vooral de Houtense belangen kan bewaken en de andere wethouder in het dagelijks bestuur zit ter behartiging van de regionale belangen.

Afschaling kan door juist uitsluitend in het algemeen bestuur te gaan zitten om zo belangenconflicten in één persoon te voorkomen.

Het college wordt bij zijn taken ondersteund door de ambtelijke organisatie.

Rol van de ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris moet het college en de raad optimaal in staat stellen om op samenwerkingsverbanden te sturen. Zij doet dat met een ambtelijke accounthouder per samenwerkingsverband en met de bedrijfsvoeringsadviseurs. De organisatie geeft informatie en adviezen en onderhoudt contacten met het samenwerkingsverband én met andere deelnemende partijen in het samenwerkingsverband. Belangrijk is dat de organisatie in voldoende mate over opdrachtgevende competenties en inhoudelijke deskundigheid beschikt.

4 HOE WILLEN WE STUREN?

4.1 Tien verbeterpunten voor het sturen op regionale samenwerking

We benoemen in dit hoofdstuk tien verbeterpunten om de besturing van samenwerkingsverbanden vorm te geven.

Deze tien punten sluiten aan bij drie principes die we willen hanteren bij het sturen op regionale samenwerking. De onderstaande tabel geeft dit weer.

	<i>We weten wat we in de regio te doen hebben, omdat we onze lokale opgaven en ambities scherp hebben</i>
<ol style="list-style-type: none">1. We leggen in onze lokale kaders vast wat we regionaal te doen hebben om lokale opgaven te realiseren.2. We gebruiken de paragraaf Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening om per samenwerkingsverband de lokale én regionale belangen te duiden.	
	<i>We geven regionale samenwerking de aandacht die het verdient</i>
<ol style="list-style-type: none">3. We houden een jaarlijkse dialoog voor raad en college om de ontwikkelingen en de Houtense positie in regionale samenwerkingsverbanden te bespreken.4. We benutten de wekelijkse collegevergadering als een podium voor collegiale, integrale standpuntbepaling ten aanzien van ontwikkelingen in de regio.5. We beleggen op concernniveau een coördinerende rol ten behoeve van meer systematische sturing op samenwerkingsverbanden.6. We zorgen voor meer systematische sturing en toetsing van samenwerkingsverbanden op basis van checklists met vaste aandachtspunten.	
	<i>We streven naar optimaal samenspel (tussen organisatie, college en raad, samenwerkingsverband én samenwerkingspartners)</i>
<ol style="list-style-type: none">7. We gebruiken het ontwikkelde model voor informatievoorziening Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) als leidraad voor de sturing en informatievoorziening bij andere samenwerkingsverbanden.8. We handhaven het agendapunt Regionale ontwikkelingen in de RTG en grijpen het vaker aan om actief te informeren (college) en elkaar actief te bevragen (raad).9. We leggen het doel en de rol van de Commissie verbonden partijen (in relatie tot de raad) formeel vast.10. We optimaliseren interne en externe termijnen rond P&C-documenten van samenwerkingsverbanden.	

In het vervolg van dit hoofdstuk lichten we deze principes en verbeterpunten toe.



We weten wat we in de regio te doen hebben, omdat we onze lokale ambities scherp hebben.

We zijn als Houten in onze samenwerkingsverbanden gestapt om onze eigen, Houtense doelstellingen te verwezenlijken. Om deze doelen goed voor het voetlicht te brengen moeten we ze scherp en duidelijk maken. Op die manier kunnen we proactief sturen op onze samenwerkingsverbanden en voorkomen we dat we uitsluitend reageren op regionale voorstellen. Onze lokale opgaven zijn daarmee leidend voor wat we met anderen in de regio te doen hebben. Of andersom: het regionaal handelen van de gemeente moet een lokale basis hebben.

Om onze lokale doelstellingen scherper te krijgen, stellen we enkele maatregelen voor. Hieronder worden deze uitgewerkt.

1 We leggen in onze lokale kaders vast wat we regionaal te doen hebben om lokale opgaven te realiseren.

De gemeenteraad en het college stellen regelmatig lokale kaders vast, zoals de perspectiefnota, de begroting en beleidsnota's. Bij (de voorbereiding van) deze lokale kaders zijn de volgende vragen relevant:

- (1) Heeft ons beleid een regionale component?
- (2) Welke regionale samenwerkingsverbanden zijn nodig om ons beleid te realiseren?
- (3) Wat hebben we van het samenwerkingsverband nodig om ons beleid te realiseren?

De ambtelijke organisatie beantwoordt deze vragen vanuit Houtense doelstellingen. En maakt daardoor inzichtelijk in hoeverre beleid regionale gevolgen heeft en of regionale afstemming nodig is. En welke inzet verwacht wordt van zowel Houten als de regionale verbanden. Deze beantwoording wordt ook betrokken in het beleidsoverleg met de portefeuillehouder. De bestuursadviseur ziet erop toe dat een paragraaf over deze vragen in stukken is opgenomen voordat deze in het college behandeld worden.

2 We gebruiken de paragraaf Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening om per samenwerkingsverband de lokale én regionale belangen te duiden.

De huidige paragraaf Verbonden partijen beschrijft vooral de financiële kant van de samenwerking, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorschrijft. De paragraaf kan echter zo ingevuld worden dat er meer beleidsmatige aspecten van de betreffende verbonden partijen in naar voren kunnen komen. Daarbij zouden per verbonden partij drie vragen aan de orde moeten komen:

- (1) Wat is het belang van Houten om te participeren in deze verbonden partij?
- (2) Wat is het gemeenschappelijke belang waarvoor de verbonden partij is opgericht?
- (3) Zijn er afspraken met de andere deelnemers in de samenwerking om tegemoet te komen aan hun belangen?

De beantwoording van deze vragen is belangrijk om jaarlijks te vast te stellen of de verbonden partij nog voldoet aan de belangen waarvoor deze is opgericht en of de Houtense deelname onveranderd kan worden voortgezet.

Regionaal samenwerken is een spel van geven en nemen. Vraag 3 gaat over wat Houten 'geeft' in de samenwerking; hoe komt Houten tegemoet aan de belangen van andere partners in de samenwerking? Door dit expliciet te omschrijven, kan de raad periodiek de afweging maken of de balans tussen 'geven' en 'nemen' voldoende aanwezig is.

In de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening kan de raad nagaan of de belangen die bij de begroting waren beschreven verwezenlijkt zijn.



We geven regionale samenwerking de aandacht die het verdient.

De gemeente Houten staat in de regio bekend als betrouwbare, actieve en kritische partner. We realiseren dat we onze samenwerkingsverbanden nodig hebben om lokale doelstellingen te verwezenlijken. We hebben daarom aandacht voor de besturing van deze verbanden.

Om ervoor te zorgen dat we onze capaciteit efficiënt inzetten, moeten we regelmatig afwegen welke samenwerkingsverbanden intensievere aandacht verdienen dan andere.

Zowel de Raad voor het openbaar bestuur⁶ als de Denktank van de VNG⁷ adviseert te differentiëren in de mate van sturing. Om de intensiteit van sturing te bepalen kunnen de volgende criteria dienen:

- de mate waarin maatschappelijke belangen aanwezig zijn;*
- de mate waarin er beleidsmatige verschillen van inzicht zijn tussen samenwerkingspartners;*
- de omvang van het financieel belang van Houten;*
- het samenwerkingsverband is nog maar recent opgestart of maakt een grote reorganisatie door;*
- de mate waarin risico's zich opstapelen dan wel afnemen bij een samenwerkingsverband.*

Verder moeten we periodiek bekijken of onze samenwerkingsverbanden nog aansluiten bij onze behoeften. Want deze behoeften kunnen over de jaren veranderen. Dat kan gevolgen hebben voor onze inzet in de samenwerking, of deelname aan de samenwerking als zodanig.

Bij veranderingen in de structuur van de samenwerking (bijvoorbeeld een wijziging van de gemeenschappelijke regeling), bij nieuwe regionale beleidsinitiatieven of bij verschuivingen in de taken van een samenwerkingsverband moeten we bedenken of de Houtense belangen nog goed gediend worden, in relatie tot de belangen van onze samenwerkingspartners en het samenwerkingsverband.

3 Raad en college houden een jaarlijkse dialoog over de ontwikkelingen van en de Houtense positie in regionale samenwerkingsverbanden.

De gemeenteraad en het college spreken regelmatig met elkaar over samenwerkingsverbanden. Deze gesprekken richten zich nagenoeg altijd op één specifiek samenwerkingsverband, aan de hand van een door het samenwerkingsverband toegezonden document (bijvoorbeeld een begroting of bestuursrapportage).

Om tot een breder, strategisch gesprek te komen over ontwikkelingen in de regio en de positie van Houten in de regio, organiseren we hiervoor jaarlijks in het najaar een dialoog tussen raad en college.

De dialoog kan in het teken staan van een terugblik op de inspanningen en effecten van regionale samenwerking in verschillende verbanden en van een blik op 'morgen': Welke ontwikkelingen komen er aan en waar wil de raad dat het college vanuit de Houtense belangen alert op is en meer doet om de raad betrokken te laten zijn? Welke samenwerkingsverbanden of dossiers verdienen in de nabije toekomst extra aandacht en hoe geven we dat vorm (bijvoorbeeld met werkbezoeken, extra informatiemomenten of afstemming met andere raden)?

De dialoog kan tenslotte ook een vergelijkend karakter hebben: Waar zitten de grootste financiële risico's? Waar vindt veel en minder ontwikkeling plaats? Waar loopt de informatievoorziening en besturing goed en wat kunnen we daarvan leren voor andere verbanden?

⁶ Adviesrapport Wisselwerking - naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015)

⁷ Jaarbericht Maatwerkdemocratie - naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie (juni 2016)

4 We benutten de collegevergadering als een podium voor collegiale, integrale standpuntbepaling over ontwikkelingen in de regio.

Het college geeft aandacht aan regionale samenwerking door ontwikkelingen bij regionale samenwerkingsverbanden tijdig te bespreken. Dat kan binnen de reguliere collegevergadering, aan de hand van een vast agendapunt. Hiervoor is nodig dat portefeuillehouders en ambtelijk accounthouders relevante ontwikkelingen op tijd signaleren. Afhankelijk van de impact en complexiteit van het onderwerp kan een portefeuillehouder deze mondeling inbrengen of via een voorstel of een memo laten agenderen.

Voorbeeld: voorbereiding bestuurstafels U10 door college van B&W

Sinds kort is binnen de regionale samenwerking van U10 afgesproken dat agenda's en bijbehorende stukken twee weken voorafgaand aan de bestuurstafels aan de gemeentesecretarissen worden toegestuurd. Het college van Houten benut deze termijn door de agenda's door te nemen en specifieke, voor Houten belangrijke agendapunten, vooraf in zijn eigen vergadering aan de orde te stellen.

Het college weegt bij de bespreking van regionale vraagstukken de belangen af tussen die van eigenaar en opdrachtgever en bereidt integrale (portefeuille-overstijgende) standpunten voor, voorafgaand aan regionaal overleg. Daarbij weegt het college naar aanleiding van het gesprek af of de raad actief geïnformeerd moet worden.

5 We beleggen op concernniveau een coördinerende rol ten behoeve van meer systematische sturing op samenwerkingsverbanden.

Met de Nota Verbonden Partijen van 2007 is gekozen voor het beleggen van de regievoering op de samenwerkingsverbanden bij ambtelijke contactpersonen (accounthouders) op de inhoudelijke vakafdelingen en niet voor het vormgeven van een centrale regiefunctie. De belangrijkste overweging hierbij was een efficiënte invulling van de regiefunctie zonder inzet van extra middelen of formatie. De stafafdeling is in zoverre bij de verbonden partijen betrokken dat deze afdeling financiële en juridische adviezen geeft en zorg draagt voor een overzicht van de financiële positie van de verbonden partijen en voor het bijhouden van het register van verbonden partijen.

Gaandeweg is echter behoefte ontstaan aan een functie waarin overkoepelende taken en een coördinerende rol zijn belegd, ten behoeve van meer systematische sturing op samenwerkingsverbanden. De accounthouders behouden de regiefunctie ten aanzien van hun "eigen" samenwerkingsverband, maar worden niet nog eens belast met overkoepelende werkzaamheden.

De coördinator verbonden partijen is belast met (ondersteuning bij) de uitvoering van de aanbevelingen in deze nota, zoals het ontwikkelen van vaste checklists voor de toetsing van P&C-stukken van de verbonden partijen (zie voorstel 6) en het voorbereiden van de jaarlijkse bijeenkomst voor college en raad (zie voorstel 3). Daarnaast bewaakt de coördinator dat in bestuurlijke stukken zowel de risico's als opdrachtgever als die als eigenaar zijn geborgd, zodat het college en raad een integrale afweging kunnen maken. Verder neemt de coördinator bijvoorbeeld deel aan het regionale ambtelijke verbonden-partijennetwerk, ondersteunt hij bij het periodiek herijken van de prioritaire samenwerkingsverbanden, houdt hij het register verbonden partijen bij, informeert hij de accounthouders over nieuwe regelgeving en onderhoudt hij het contact met de griffie.

6 We zorgen voor meer systematische toetsing van samenwerkingsverbanden op basis van checklists met vaste aandachtspunten.

De ambtelijke organisatie moet het college en de raad in staat stellen om zowel van een opdrachtgeversrol als vanuit een eigenaarsrol het samenwerkingsverband te besturen. Dit wordt voor een belangrijk deel ingevuld met de advisering over P&C-stukken van de samenwerkingsverbanden. Vanuit de rol van opdrachtgever gaat daarbij de aandacht uit naar de kwaliteit van de dienstverlening van het samenwerkingsverband, afgezet tegen de daarmee gemoeide kosten, en de effectiviteit van de (taak)uitvoering. Vanuit de eigenaarsrol ligt de focus op de continuïteit van de samenwerkingsorganisatie, met als afgeleide hiervan de bedrijfsvoering en de efficiency van (taak)uitvoering.

Om de kwaliteit van beoordeling van P&C-stukken te verbeteren, gaan de accounthouders op basis van checklists werken. Deze checklists bevatten vaste vragen op basis waarvan zij stukken toetsen, zowel vanuit een eigenaars- als een opdrachtgeversrol. Deze te ontwikkelen checklist zal inhoudelijk worden afgestemd met de checklist die de Commissie verbonden partijen heeft ontwikkeld om P&C-stukken van verbonden partijen te beoordelen.

Ook wordt afstemming gezocht met andere gemeenten met wie wij in samenwerkingsverbanden deelnemen. Dit om in regionaal verband zoveel als mogelijk dezelfde checklists te hanteren.



We streven naar optimaal samenspel (tussen organisatie, college en raad, samenwerkingsverband én samenwerkingspartners).

Regionaal samenwerken is niet eenvoudig; er komen veel partijen bij kijken. Om samenwerking succesvol te laten zijn moet er een wisselwerking plaatsvinden tussen de samenwerkingspartners onderling en tussen de samenwerkingspartners en de samenwerkingsverbanden. Dat vraagt een samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie binnen onze gemeente, maar ook tussen onze raad, college en ambtelijke organisatie en hun equivalenten bij de samenwerkingspartners en het samenwerkingsverband.

Om de werklast beperkt te houden en ieder zijn eigen verantwoordelijkheid te laten nemen moet gewerkt worden met duidelijke rollen (zie hoofdstuk 3). Iedere partij moet zijn eigen rol pakken en primair de belangen dienen die bij die rol horen, zonder de andere belangen uit het oog te verliezen. In Houten zijn we ons daarvan bewust, en zoeken we onze partners al regelmatig op.

De voorstellen die hieronder gedaan worden gaan over verdere verbetering van het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie van Houten. En niet over de wisselwerking met de andere deelnemers aan onze regionale samenwerkingsverbanden. Wel worden sinds een half jaar in ambtelijk regionaal verband de mogelijkheden verkend van gezamenlijke sturing en controle van onze samenwerkingsverbanden.

7 We gebruiken het ontwikkelde model voor informatievoorziening Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) als leidraad voor de sturing en informatievoorziening bij andere samenwerkingsverbanden.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en het dagelijks bestuur binnen de gemeente, waaronder ook de aansturing van een samenwerkingsverband. De raad stelt de kaders waarbinnen het college werkt. Op gezette tijden controleert de raad of het college binnen die kaders zijn taken uitvoert en de aansturing van samenwerkingsverbanden vervult.

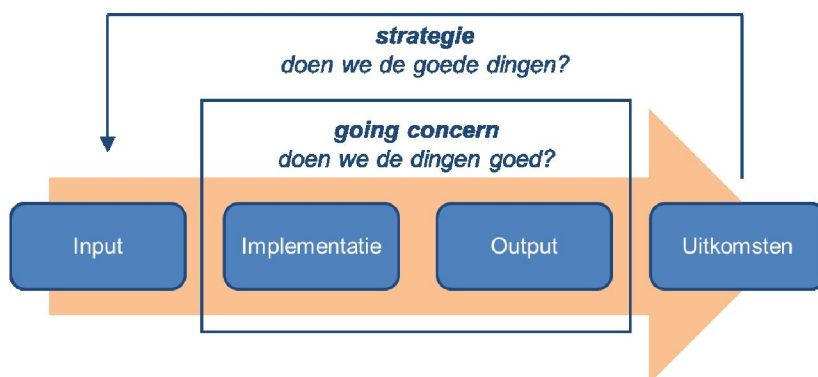
In paragraaf 3.2 is deze rolverdeling tussen raad en college meer uitgebreid beschreven.

De periodieke informatievoorziening aan de raad over de taakuitvoering van regionale samenwerkingsverbanden moet aansluiten bij deze rolverdeling. In 2016 heeft de raad in samenwerking met Berenschot een model ontwikkeld ter verbetering van de informatievoorziening aan de raad over het samenwerkingsverband WIL.

In de kern maakt dit model onderscheid tussen vier niveaus van informatie over een samenwerkingsverband; 1) input; 2) implementatie; 3) output en; 4) uitkomsten.

De inzet van de raad is om in beginsel te sturen op basis van input- en uitkomstindicatoren; welke middelen stellen we beschikbaar en wat verandert er dan voor wie? Deze informatie stelt de raad in staat om op strategisch niveau te sturen; "Doen we de goede dingen?"

Implementatie (wie doet wat en hoe) en output (wat levert dat op?) zijn in eerste instantie het domein van het college; "Doen we de dingen goed?". Zie ook onderstaande figuur.



Onder omstandigheden kunnen de niveaus implementatie en output echter tijdelijk mede het domein van de raad worden. Bijvoorbeeld wanneer uitkomsten structureel tegenvallen en de raad van mening is dat het college dat onvoldoende kan verklaren. De raad kan dan meer informatie verlangen, niet om de rol van het college over te nemen, maar om de taakuitvoering van het college te beoordelen. Een ander voorbeeld is dat de raad eens in de paar jaar vanuit het perspectief van (mede-)eigenaar van het samenwerkingsverband zich wil laten informeren over de efficiency en de bedrijfszekerheid van de taakuitvoering door dat samenwerkingsverband, bijvoorbeeld door de samenwerking aan een benchmarkonderzoek te onderwerpen.

Een les uit de invoering van dit model voor de informatievoorziening WIL is dat de raad de doelstellingen van de samenwerking goed heeft vastgelegd ("Wat beogen we hiermee te bereiken?")⁸. Pas dan kan de raad scherp strategisch sturen.

De komende jaren zullen we de informatievoorziening van verschillende samenwerkingsverbanden herijken, in samenspraak met de Commissie verbonden partijen en in goed overleg met het samenwerkingsverband zelf. Het model voor WIL gebruiken we daarbij als leidraad.

8 We handhaven het agendapunt Regionale ontwikkelingen in de RTG en grijpen het vaker aan om actief te informeren (college) en elkaar actief te bevragen (raad).

Sinds 2015 worden samenwerkingsverbanden als vast agendapunt in elke RTG-cyclus geagendeerd, onder de noemer "Regionale aangelegenheden". Dit geeft (de leden van) het college de gelegenheid om ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden mondeling met de raad te delen. Het college bereidt dit agendapunt voor door in de collegevergadering die voorafgaat aan de RTG aan de orde te stellen welke ontwikkelingen relevant zijn om in de RTG te benoemen. Hiermee kan het college op informele wijze invulling geven aan de actieve informatieplicht.

Tegelijkertijd hebben de raadsleden een eigen verantwoordelijkheid om het college of collega-raadsleden (bijvoorbeeld als AB-lid) te bevragen over ontwikkelingen in de regio. Ook hiervoor biedt dit vaste agendapunt ruimte.

9 We leggen het doel en de rol van de Commissie verbonden partijen (in relatie tot de raad) formeel vast.

De Commissie verbonden partijen adviseert de gemeenteraad over (het indienen van) zienswijzen op beleids- en P&C-stukken van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast speelt zij een rol in de voorbereiding van de raadsvergaderingen, in die zin dat zij de raad voorstelt om stukken betreffende verbonden partijen te agenderen voor de besluitvormende raad dan wel voor de RTG of de debatraad.

In 2016 heeft de raad de werkwijze van de Commissie verbonden partijen geëvalueerd. De werkwijze werd daarbij als positief ervaren. De specifieke aandacht van de commissie voor de P&C-cyclus heeft een duidelijke toegevoegde waarde, hetgeen versterkt wordt door de vaste checklists waarmee gewerkt wordt. De aanwezigheid van ambtelijke accounthouders bij de vergaderingen van de commissie wordt door zowel de commissie als de accounthouders als positief ervaren. Daarbij moet wel steeds gewaakt worden voor de rol van het college in deze. Ook was het volgens de evaluatie nog even zoeken naar de rolverdeling tussen commissie en raad, zeker bij de wijze van rapporteren. De standaardlijn is inmiddels dat de commissie de concept raadsvoorstellen van het college bespreekt en dat de commissie, als zij het niet eens is met deze concepten, een apart voorstel doet aan de gemeenteraad.

⁸ zie ook verbeterpunt 1; vastleggen van doelstellingen in lokale kaders op pagina 12.

De positieve beoordeling van de Commissie verbonden partijen vormt een aanleiding om de rol van de commissie duidelijker te verankeren. De commissie heeft een vaste waarde gekregen bij de beoordeling van stukken rondom onze samenwerkingsverbanden.

Met de verankering in een instellingsbesluit of verordening wordt de werkwijze voor de toekomst helder vastgelegd, zodat na gemeenteraadsverkiezingen niet steeds opnieuw bekeken hoeft te worden wat de rol en verantwoordelijkheid van de commissie is. Bij de verankering moet duidelijk de adviserende en voorbereidende rol van de commissie worden benadrukt. De commissie is immers geen besluitvormend gremium.

10 We optimaliseren interne en externe termijnen rond P&C-documenten van samenwerkingsverbanden.

Een van de vaak gehoorde kritiekpunten is dat de P&C-cyclus van samenwerkingsverbanden niet aansluit op de Houtense cyclus van besluitvorming door college en raad. Om die reden is bij een aantal samenwerkingsverbanden al afgesproken dat een kadernota en ontwerpbegroting al eerder naar de gemeenteraden komen, om de raad meer tijd te geven hierover een oordeel te vormen.

In overleg met andere gemeenten kan bekeken worden of dit ook bij andere verbanden nog kan worden geïmplementeerd. Daarbij moet wel steeds het uitgangspunt zijn dat de vroegtijdigheid niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid en volledigheid. Anders gezegd: de versturing van de kadernota moet niet zo vroeg worden georganiseerd dat deze nog niet gebaseerd kan zijn op reële beleidsmatige en financiële uitgangspunten binnen de samenwerking (bijvoorbeeld omdat het conceptjaarverslag van het voorgaande jaar nog niet beschikbaar is).

Als “quick win” worden, voor zover dat niet al gebeurt, kadernota’s, voorlopige jaarverslagen en ontwerpbegrotingen van verbonden partijen tegelijkertijd aan de raad en aan het college gezonden. De Commissie verbonden partijen en het college kunnen dan parallel aan elkaar werken aan een voorstel respectievelijk advies aan de raad. Zo winnen we tijd in de voorbereiding van de raadsvergadering.

4.2 Leren door te doen

In de vorige paragraaf zijn tien voorstellen gedaan die er alle op gericht zijn om de sturing van raad en college op regionale samenwerkingsverbanden beter te maken; meer samenhangend, efficiënt en effectief. Deze tien voorstellen hangen onderling samen en versterken elkaar.

Het eigen maken van de voorgestelde manier van sturen, vraagt om gezamenlijke betrokkenheid en attentie van de raad, het college en de organisatie. Daarbij zijn begrip voor elkaars positie en aanspreekbaarheid op ieders bijdrage in het proces (om tot betere sturing te komen) van belang.

The proof of the pudding is in the eating. Het belangrijkste voor de komende tijd is om ervaring op te doen met de voorgestelde manier van werken. Op basis van deze ervaringen kunnen de werkmethoden verder worden verfijnd.

Schaal	Samenwerkings- verband ⁹	Rechtsvorm	pb/ pv ¹⁰	VP ¹¹	Partners ¹²
Provincie	Gemeentelijke gezondheidsdienst regio Utrecht (GGDrU)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges
	Afvalverwijdering Utrecht (AVU)	Openbaar lichaam (GR)	pv	ja	Raden, colleges (en gedeputeerde staten) ¹³
	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges en burgemeesters
	Veiligheidshuis regio Utrecht (VHRU) ¹⁴	Convenant	pb	nee	Burgemeesters (en justitiële organisaties en zorgorganisaties)
	Samen Veilig Midden-Nederland (SAVE)	Stichting	pv	nee	Gemeenten (en provincies Utrecht en Flevoland)
	Veilig Thuis Utrecht	Samenwerkingsovereenkomst	pv	nee	Gemeenten
	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Midden-Nederland (RIEC MN)	Convenant	pb	nee	Colleges (en provincie, belastingdienst, politie, openbaar ministerie)
Lekstroom	Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	Openbaar lichaam (GR)	pb	ja	Raden, colleges en burgemeesters
	Regionale Backoffice Lekstroom (RBL)	Dienstverlenings-overeenkomst (gastgemeente Houten)	pv	nee	Gemeenten
	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten (RMC)/Leerplicht Utrecht Zuid	Convenant	pb	nee	Colleges (en MBO's en samenwerkingsverbanden VO)
	ICT gemeente Houten - WIL	Dienstverlenings-overeenkomst	pv	nee	Gemeente en WIL

⁹ In dit overzicht zijn bestuursovereenkomsten, zoals deze bijvoorbeeld zijn gesloten voor het buitengebied van Houten en Bunnik en huisvesting en integratie van vluchtelingen, niet opgenomen. Evenmin zijn intentieverklaringen gericht op samenwerking opgenomen.

¹⁰ pb = publiekrechtelijk; pv = privaatrechtelijk

¹¹ VP = verbonden partij

¹² Een gemeenschappelijke regeling (GR) kan een collegeregelings, een raadsregeling, een burgemeestersregeling of een gemengde regeling zijn. Dit heeft betrekking op de partijen die de regeling aangaan.

¹³ Nieuwe GR is in de maak.

Schaal	Samenwerkings- verband	Rechtsvorm	pb/ pv	VP	Partners
Kromme Rijn	Regionaal Historisch Centrum (RHC) Zuidoost Utrecht	Bedrijfsvoeringsorganisatie (GR)	pb	ja	Colleges
	Gebiedscoöperatie O-gen	Coöperatieve vereniging	pv	nee	Gemeenten (en andere overheden, ondernemers en particulieren)
Overig Regionaal	U10/U16, diverse bestuursafdelingen	Convenant	pb	nee	Colleges
	Economic Board Utrecht (EBU)	Stichting	pv	nee	Gemeenten (en provincie, kennisinstellingen, bedrijven)
	Woningmarktregio U16	o.g.v. Woningwet	pb	nee	Gemeenten (en instellingen volkshuisvesting)
	Maatschappelijke opvang en beschermd wonen	Convenant	pb	nee	Colleges U16
	Arbeidsmarktregio Midden-Utrecht	o.g.v. Wet Suwi	pb	nee	Gemeenten (en UWV en sociale partners)
	Recreatieschap Stichtse Groenlanden	Openbaar lichaam (GR)	pb	ja	Raden, colleges en burgemeesters (en gedeputeerde staten)
	Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)	Bedrijfsvoeringsorganisatie (GR)	pb	ja	Colleges (en college van dijkgraaf en hoogheemraden)
	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)	Openbaar lichaam (GR); wettelijk verplicht	pb	ja	Colleges (en gedeputeerde staten)
	ICT gemeente Houten - RUD	Dienstverlenings-overeenkomst	pv	nee	Gemeente en RUD
	Water Innovatie Netwerk (Winnet)	Samenwerkings-overeenkomst	pv	nee	Gemeenten (en hoogheemraadschap)

Schaal	Samenwerkings- verband	Rechtsvorm	pb/ pv	VP	Partners
Boven- regionaal	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Vereniging	pv	nee	Gemeenten
	Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)	Stichting	pv	nee	Gemeenten
	Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	Naamloze vennootschap (aandeelhouder)	pv	ja	Gemeenten (en staat, provincies, waterschappen)
	Vereniging Nederlandse Riviergemeenten (VNR)	Vereniging	pv	nee	Gemeenten
	Vitens	Naamloze vennootschap (aandeelhouder)	pv	ja	Gemeenten (en provincies)
	Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SPVB)	Coöperatieve vereniging	pv	nee	Gemeenten