Beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden

april 2017

Gemeente Rheden werkt al sinds jaar en dag in diverse regionale samenwerkingsverbanden om gemeentelijke taken uit te voeren. Het aantal samenwerkingsverbanden met gemeenten en andere organisaties neemt toe. Recentelijk is dit het geval op het sociaal domein als gevolg van de decentralisaties. In 2013 heeft de rekenkamercommissie van Rheden onderzoek gedaan naar verbonden partijen. Naar aanleiding van dat rapport is een startnotitie gemaakt[1] en hebben College en Raad besloten om een beleidsnotitie op te stellen met een drieledig doel:

a) bieden van een afwegingskader voor het aangaan, beëindigen of wijzigingen van nieuwe en/of bestaande samenwerkingsverbanden;
b) bieden van procesafspraken en *governance* waarmee de raad invulling kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak;
c) stellen van regels voor periodieke evaluatie van bestaande samenwerkingsverbanden.

In vrijwel alle Nederlandse gemeenten komt de taakuitvoering voor de raad door samenwerking met andere partijen op afstand te staan. De gemeenteraad krijgt minder zeggenschap ten gunste van het gezamenlijke doel. Zijn invloed op de taakuitvoering wordt meer indirect dan bij uitvoering door het eigen college en de eigen gemeentelijke organisatie. Raadsleden hebben doorgaans minder informatie over de taakuitvoering op de gezamenlijke taakvelden dan de bestuursleden van de samenwerkingsverbanden. Raadsleden in vrijwel alle gemeenten ervaren minder grip te hebben op mogelijke bestuurlijke en financiële risico's, blijkt uit onderzoeken. De kaders die gemeenteraden meegeven, werken beperkt door in de besluitvorming op regionaal niveau en raden worden in de beleving van raadsleden vaak te laat geïnformeerd over ontwikkelingen om hun controlerende taak effectief te kunnen uitvoeren.[2] Er dreigt een democratisch tekort en een gebrek aan democratische legitimering van samenwerkingsverbanden.

De gemeente Rheden is eerste overheid voor haar inwoners en daarom zijn kaderstelling en controle van samenwerkingsverbanden door de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging van groot belang. Daaraan geven wij in deze notitie vorm en inhoud.

LEESWIJZER

Deze beleidsnotitie bevat achtereenvolgens de volgende onderwerpen.
Paragraaf 1 geeft de doelstelling en reikwijdte van de notitie.
Paragraaf 2 geeft een inkadering van de soorten samenwerkingsverbanden waarop deze nota betrekking op heeft en de pijlers van democratische legitimering van samenwerking:

- het afwegingskader
- de *governance*
- procesafspraken voor betrokkenheid van de raad
- de periodieke evaluatie.

[1] Gemeente Rheden, Startnotie Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden, 2016 versie 7.

[2] Raad voor het openbaar bestuur. Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Den Haag 2015

Deze pijlers komen achtereenvolgens in de paragrafen 3 t/m 5 aan de orde. Paragraaf 6 beschrijft tot slot regels voor periodieke evaluatie van samenwerkingsverbanden.

In de bijlagen staan:
- het algemene afwegingsproces om te komen tot een samenwerkingsverband;
- de mogelijke rechtsvormen bij samenwerking;
- de samenwerkingsverbanden waarin Rheden participeert;
- een lijst met onderwerpen voor bespreking van samenwerkingsverbanden in de raad;
- enkele bronnen die zijn gebruikt voor de opstelling van deze notitie.

1. Doel en reikwijdte van de notitie

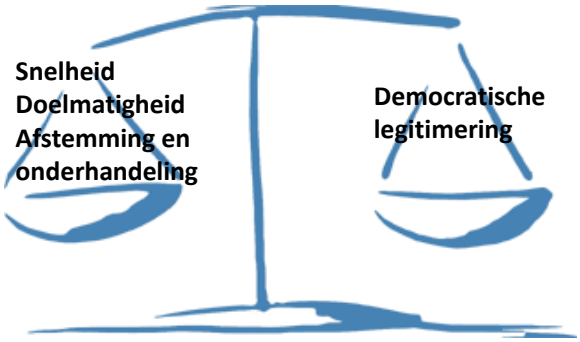
Met deze notitie beogen wij de betrokkenheid van de raad te verbeteren bij zowel het oprichten van samenwerkingsverbanden, de invoering ervan, de reguliere uitvoering van taken als de eventuele beëindiging van deelname aan een samenwerkingsverband of de opheffing ervan. De notitie richt zich op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden hebben een wettelijke basis in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De wet biedt de mogelijkheid dat de raad een samenwerkingsverband aangaat. Daarnaast kan het college een samenwerkingsverband aangaan nadat het daartoe toestemming van de raad heeft gekregen. Niet alleen bij deze zogenaamde collegeregelingen, maar ook bij regelingen die de raad aangaat, is het vraagstuk van democratische legitimiteit aan de orde. De recente gang van zaken rond de gemeenschappelijke regeling van gemeenteraden voor WSW Presikhaaf laat dat zien.

De meeste samenwerkingsverbanden worden aangegaan door het college en de raad is daarbij indirect betrokken: het college zit aan het stuur. Het is gewenst dat college en raad goed voeling met elkaar houden en dat wordt voorkomen dat de raad achteraf moet ingrijpen of moet constateren dat hij te laat is om bij te sturen.[3] Bij raadsregelingen zit de raad formeel aan het stuur maar wordt dat door de raad niet zo ervaren.

Balans

De notitie zoekt de balans tussen betrokkenheid van de raad en de waarborg van democratische legitimering enerzijds en de ruimte die het college als uitvoerend bestuur nodig heeft om slagvaardig en efficiënt te opereren binnen samenwerkingsverbanden anderzijds. Het college en de bestuurlijke vertegenwoordigers van Rheden in de samenwerkingsverbanden moeten de ruimte hebben om te onderhandelen met de samenwerkingspartners. Afstemming en onderhandeling resulteren er vrijwel altijd in dat de uitkomst van de onderhandeling afwijkt van de kaders die de raad vooraf aan het college en de bestuurder meegeeft. Het is aan de raad om te bepalen of hij die afwijking van de inzet acceptabel vindt voor de gemeente als deelnemer aan de samenwerking.

[3] In de beeldspraak van ingezetenen van en auto: het college zit daarbij aan het stuur en de raad is bijrijder of zit op de achterbank. Voorkomen moet worden dat tijdens de rit vanaf de achterbank en door de bijrijder voortdurend wordt geïntervenieerd over de route en het rijgedrag van de bestuurder. Dit wordt gerealiseerd doordat voorafgaand aan de rit en/of op veilige punten afspraken over (het vervolg van) de route en de wijze van rijden worden gemaakt. Vereniging van Griffiers, Grip op samenwerking. Handreiking voor raadsleden en griffiers. Den Haag 2015.



Samenwerking en afstemming: INZET ≠ UITKOMST

2. Over welke samenwerkingsvormen gaat deze notitie?

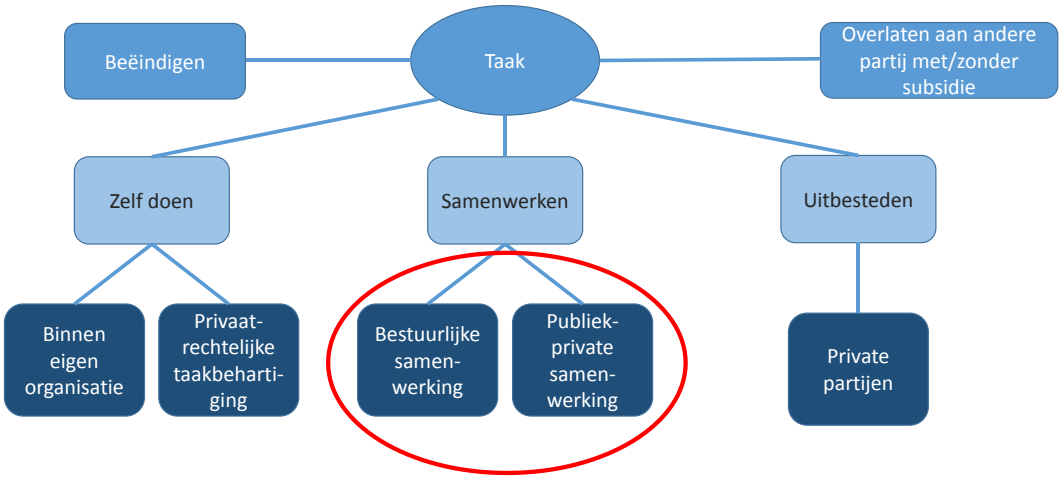
De startnotitie 'Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden' geeft de volgende definitie:

'Alle structurele samenwerkingsverbanden, waarbij een bestuurlijk en/of financieel belang is. Daarbinnen valt niet collegiaal overleg en (netwerk) bijeenkomsten waarin geen bestuurlijke en/of financieel belang is. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan dat er uit hoofde van stemrecht of bestuurlijke vertegenwoordiging sprake is van zeggenschap binnen de betreffende publiekrechtelijke- of privaatrechtelijke organisatie. Onder financieel belang wordt verstaan een aan een organisatie beschikbaar gesteld bedrag welke niet verhaalbaar is indien die partij haar verplichtingen niet nakomt'.[4]

Het gaat in deze notitie om meer dan wat doorgaans onder 'verbonden partijen' wordt verstaan. Bij verbonden partijen is er een bestuurlijk en een financieel belang. Ons gaat het hier ook om samenwerkingsverbanden waar een van de twee belangen in het geding is. Wij richten ons op verschillende juridische samenwerkingsvormen: bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke; deelname in gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en participaties (bestuurlijk en/of financieel) in NV's, BV's, VOF's, CV's, stichtingen en verenigingen. Een zuivere subsidierelatie met een instelling rekenen wij in deze notitie niet tot samenwerking

[4] Zie voetnoot 1.

Keuzes bij taakuitvoering
De gemeente werkt samen met andere organisaties om haar taken uit te voeren en beleidsdoelen te bereiken. Aan besluitvorming tot samenwerking gaat een afweging vooraf over de wijze waarop de gemeente een taak al dan niet wil oppakken. Het college informeert daarover de raad en de raad doet een uitspraak over het voornemen van het college voor de taakuitvoering. Daarbij betrekken college en raad de overweging om de taak al dan niet in samenwerking met andere gemeenten of private organisaties uit te voeren.
Onderstaande figuur toont de mogelijkheden die de gemeente heeft en waarover de raad kan beslissen.



Deze notitie concentreert zich verder op de afweging, de processen en de betrokkenheid van de raad rond hetgeen in de bovenstaande figuur is omcirkeld. De algemene lijn voor **samenwerking** staat geformuleerd in het bestuursakkoord 'Samen in Rheden':

'... Uitgangspunt is de zelfstandigheid van de gemeenten Rheden. Daar waar wij niet in staat zijn taken zelfstandig uit te voeren zullen wij samenwerken met andere gemeenten'.

Uitgangspunt is : **'wij geven voorkeur aan zelf doen, tenzij....'**.

Voor de invulling van het '**tenzij** ...' geeft deze notitie het afwegingskader (paragraaf 3).

Bestuurlijke samenwerking kan publiekrechtelijke en privaatrechtelijk worden vormgegeven. Publiek-private samenwerking is alleen mogelijk in een privaatrechtelijke constructie. De wijze waarop wordt samengewerkt kent verschillende gradaties, van licht naar zwaar:

- afstemmen van handelen met partners, met volledig behoud van eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld gemeenten sluiten een convenant waarin zij afspraken maken over afstemming;

- netwerkconstructie waarbij partners werkzaamheden voor elkaar gaan uitvoeren, bijvoorbeeld een regeling met een centrumgemeente die werkzaamheden uitvoert voor andere gemeenten;
- zelfstandige organisatie, gezamenlijk opgericht en die taken voor de partners uitvoert; voorbeelden zijn een openbaar lichaam, een bedrijfsorganisatie of een overheidsbedrijf – een BV of een NV.

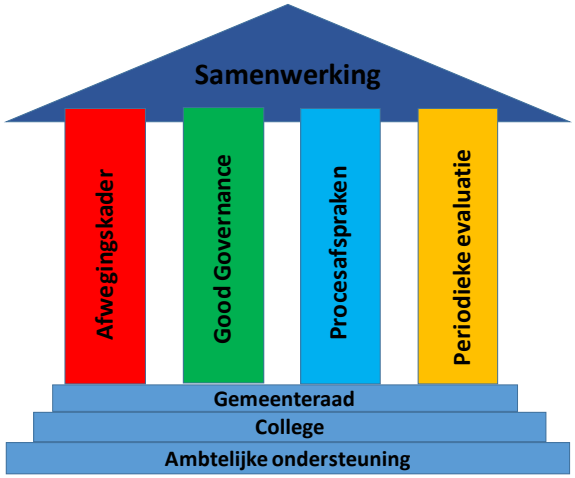
Bijlage 2 geeft een volledig overzicht van de rechtsvormen die bij deze drie varianten passen.

De wettelijke rol van de raad

De rechtsvorm heeft consequenties voor de formele rol en positie van de raad bij besluitvorming over en in de samenwerking. Deze is expliciet geregeld voor publiekrechtelijke vormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Bij privaatrechtelijke vormen is dat niet het geval. Daar wordt de betrokkenheid van de raad vormgegeven binnen de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt: kaderstelling en controle van de gemeentelijke taakuitvoering en de voorhangprocedure (artikel 169 lid 4) die een mogelijkheid geeft dat de raad wensen en bedenkingen kenbaar maakt voorafgaand aan een collegebesluit. De gemeente Rheden wil de wettelijke mogelijkheden optimaal benutten om de raad nauw te betrekken bij de verschillende samenwerkingsvormen waaraan de gemeente deelneemt.

De werkwijze van de gemeente Rheden bij samenwerking kent de volgende pijlers:

1. het afwegingskader dat wordt gehanteerd bij (het aangaan van) samenwerking;
2. de goede *governance* bij samenwerking;
3. procesafspraken en rolverdeling tussen college en raad;
4. periodieke evaluatie van de samenwerking.



Het college wordt ondersteund door de ambtelijke organisatie. De raad verkrijgt via het college informatie uit de ambtelijke organisatie. De pijlers komen in de volgende paragrafen aan de orde.

3. Afwegingskader voor samenwerking

Het afwegingskader heeft betrekking op het voornemen van het college om samen te werken op een taakveld van de gemeente. Daarbij is een aantal vragen aan de orde: waarom samenwerken? waarop samenwerken? met wie samenwerken? hoe samenwerken?



Antwoorden op die vragen bieden de onderwerpen voor afweging. In de volgende paragraaf over het Proces, geven we aan op welke wijze de afwegingen aan de orde kunnen worden gesteld in de interactie tussen raad en college. De afweging staat ten dienste van het doel van samenwerking.

Het **centrale doel** van samenwerking moet zijn:
Verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering en van de dienstverlening aan de inwoner, tegen zo laag mogelijke kosten.

I. Waarom wil de gemeente Rheden samenwerken?

Waarom?	Noodzaak Bestuurskracht Strategische Positie 3 K's: kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid

Bij de afweging voor besluitvorming is één of meer van de volgende overwegingen aan de orde:

- de gemeente kan zonder samenwerking de taak op een andere wijze niet naar wens behartigen/uitvoeren; een voorziening kan alleen op grotere schaal en door samenwerking tot stand worden gebracht;
- alleen door samenwerking versterkt de gemeente haar bestuurskracht waardoor de gemeentelijke taken en ambities effectief kunnen worden gerealiseerd;
- alleen samenwerking versterkt de strategische positie tegenover andere overheden – provincie, rijk, EU – of grotere maatschappelijke organisaties;

- de drie K's:
  - samenwerking leidt tot gemeentelijke taakuitvoering tegen lagere **kosten**;
  - samenwerking bevordert de **kwaliteit** en inzet van specialismen bij de taakuitvoering;
  - samenwerking leidt tot vermindering van de **kwetsbaarheid** van de in te zetten capaciteit.[5]

Het college motiveert in de raad welke van bovenstaande overwegingen centraal staan bij het voornemen tot samenwerking. De **rol van de raad** is dat hij zich uitspreekt over de wens en noodzaak tot samenwerking.

II. <u>Waarop</u> wil de gemeente samenwerken?

Waarop?	Uitvoering Bedrijfsvoering (PIOFA)

In de afweging wordt betrokken of de gemeente wil samenwerken op:
- harmonisatie van de uitvoering door de gemeenten – voor de inwoner; bijvoorbeeld afstemming van de interpretatie en uitvoering van milieuregels via de omgevingsdienst ODRA; of vanwege de drie K's: vermindering van kosten en kwetsbaarheid en optimalisatie van kwaliteit van de uitvoering;
- bedrijfsvoering (PIOFA); vanwege de drie K's: vermindering van kosten en kwetsbaarheid en optimalisatie van kwaliteit van de bedrijfsvoering; bijvoorbeeld de samenwerking met Arnhem en Renkum in IGUO.

De **rol van de raad** beperkt zich niet tot de begroting van het samenwerkingsverband. Hij heeft ook de ruimte om uitspraken te doen over de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. De betrokkenheid is ook gewenst als de inwoner de consequenties van de samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering ervaart. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de kwaliteit van ICT. De inwoner ondervindt de consequenties ervan bij digitale communicatie met de gemeente. De raad als volksvertegenwoordiger moet goed geïnformeerd zijn en invloed kunnen uitoefenen op de wijze van uitvoering en bedrijfsvoering.[6]

III. <u>Met wie</u> wil de gemeente samenwerken?
In de afweging wordt betrokken met welke gemeenten, en/of welke overige organisaties de gemeente het best kan gaan samenwerken.

[5] Als vierde K kan worden genoemd: Kansen voor medewerkers.
[6] Het is ook mogelijk dat samengewerkt wordt op het vlak van beleid, bijvoorbeeld een regionaal toerismebeleid. Op dit moment neemt Rheden niet deel in zo'n samenwerkingsvorm.

Met wie?	Omvang wenselijke schaalsprong Congruentie vraagstukken Positie in de samenwerking

Antwoorden op de vraag hebben een relatie met de doelen van de samenwerking. Het gaat bijvoorbeeld om de rol die schaalvergroting speelt: is een grote schaalsprong nodig om tot effectieve taakbehartiging te komen of niet? Bij keuze van samenwerkingspartners dient ook gekeken te worden naar de overeenstemming of het verschil met Rheden in de wijze en mate waarin zich een vraagstuk bij anderen voordoet.

Het is gewenst dat de raad op de hoogte is van de afwegingen die worden gemaakt en van de mogelijke gevolgen van het voorstel van het college voor de positie die Rheden in de samenwerking inneemt. Dit raakt aan de invloed die de gemeente Rheden kan hebben in de samenwerking. De raad moet een inschatting kunnen maken van de mogelijkheid dat de eigen doelen in de samenwerking kunnen worden gerealiseerd. De rol van de raad is dat hij zich uitspreekt over de voorgestelde partnerkeuze.

IV. <u>Hoe</u> / op welke wijze wil de gemeente samenwerken?

Hoe?	Rechtsvorm *Governance* Bijdrage Exit Bevoegdheden

Het gaat hierbij in de eerste plaats om de keuze van de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm (zie ook Bijlage 2). Maar het gaat in de afweging ook om de vraag naar de verhouding tussen de gemeente en de andere samenwerkingspartners.

De volgende onderwerpen zijn van belang:
- ***governance***: aansturing en controle van de samenwerking vanuit de gemeenten;
- verhouding tussen de financiële bijdragen van de samenwerkingspartners;
- informatievoorziening vanuit de samenwerking aan de gemeenten (aan colleges en raden);
- mogelijkheden voor het nemen van initiatief en het uitoefenen van invloed vanuit gemeenten (colleges en/of raden) op de samenwerking;
- voorwaarden voor beëindiging van (deelname aan) de samenwerking.

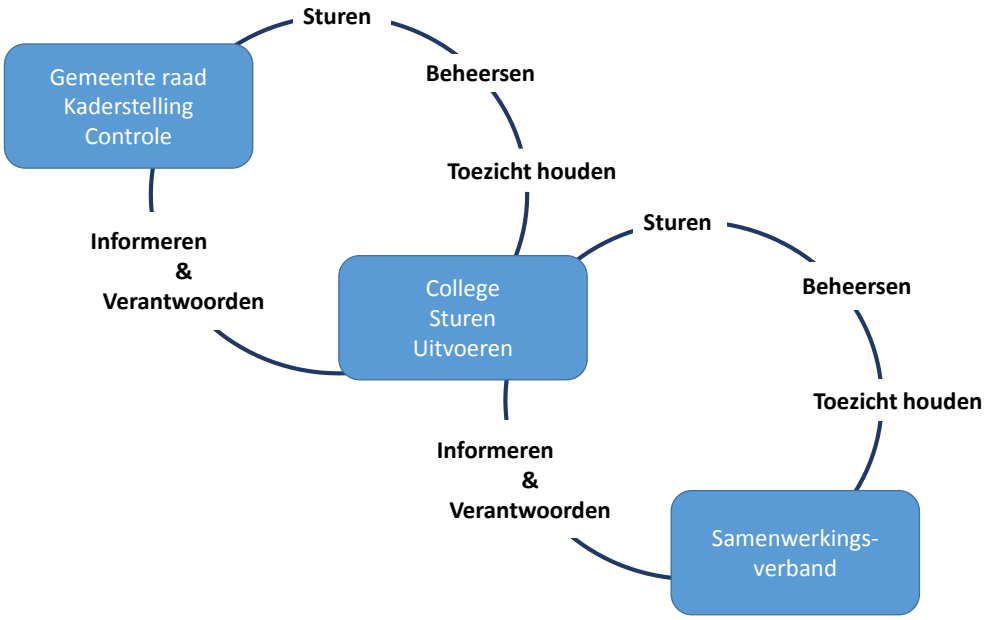
Uiteraard komt in de afweging ook de juridische vraag aan de orde:

- welke bevoegdheden zijn in het geding, en
- op welke wijze en in welke mate gaan die over? Taakoverdracht in delegatie of mandaat.

De **rol van de raad** is dat hij zich uitspreekt over de antwoorden die het college voorlegt in het voorstel voor samenwerking. In het geval het om een publiekrechtelijke samenwerking gaat, is toestemming van de raad vereist naar aanleiding van dit voorstel.

4. *Governance* bij samenwerking

Goede *governance* bij samenwerking tussen gemeenten betekent dat gemeenten in een samenwerkingsverband kunnen sturen, beheersen en toezichthouden en dat het samenwerkingsverband en zijn bestuurders open communiceren en zich verantwoorden. In algemene termen gesteld, stuurt het college via zijn vertegenwoordiger in het samenwerkingsverband, en het samenwerkingsverband rapporteert en legt verantwoording af aan het college. De raad stuurt het college, en het college rapporteert en legt verantwoording af aan de raad. In de Wgr zijn deze *governance*-relaties gespecificeerd voor de verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Voor een privaatrechtelijke samenwerking worden afspraken gemaakt in het kader van het privaatrecht, waaronder het vennootschapsrecht.



I. Sturen

Kaders meegeven

Een belangrijk aanknopingspunt voor sturing door de raad ligt bij het moment waarop het samenwerkingsverband wordt aangegaan. Dan kan de gemeenteraad sturen op de onderwerpen uit het afwegingskader uit paragraaf 3. De gemeenteraad geeft de eigen bestuurder(s) kaders mee en beïnvloedt op die wijze inhoudelijk de richting van de samenwerking. In de kaders legt de raad onder meer wensen en eisen ten aanzien van

de informatievoorziening over het samenwerkingsverband vast. Zo mogelijk benoemt de raad in de kaders prestatie- en effectindicatoren aan de hand waarvan de uitvoering en effecten van de samenwerking kan worden gemonitord en beoordeeld.

Bedrijfsplan

Een aantal samenwerkingsverbanden kan worden aangemerkt als 'zware samenwerkingsverbanden'. Hiertoe rekenen wij zelfstandige bestuursorganen die taken uitvoeren met een beleidscomponent, een omvangrijke financiële bijdrage vanuit de gemeente krijgen en/of die taken uitvoeren die de inwoner direct en indringend raken. Voorbeelden zijn de Veiligheidsregio en de omgevingsdienst ODRA. Deze samenwerkingsverbanden beschikken doorgaans over een bedrijfsplan. Dat bedrijfsplan wordt ter informatie aan de raad aangeboden en de raad kan het agenderen.

Strategische plannen

Veel samenwerkingsverbanden kennen strategische uitvoeringsplannen. Het is gewenst dat de raad bijdraagt aan de sturing door periodieke inbreng in de strategische plannen. De vierjaarlijkse plannen van de Veiligheidsregio zijn daarvan een goed voorbeeld. Daarbij brengt de raad onderwerpen in die in het plan worden meegenomen. Het is gewenst dat dit gebeurt voordat het AB van de regio het plan vaststelt. Het is wenselijk dat deze werkwijze ook voor in elk geval andere zware samenwerkingsverbanden wordt gevolgd.

II. Beheersen

Planning& control

Voor het *governance*-aspect Beheersen staan de raad planning-en-control-instrumenten ter beschikking. De Wgr regelt dat de gemeenteraad zijn gevoelen kan uiten over de begroting van het samenwerkingsverband. Voor de zwaardere verbanden worden ook kadernota's opgesteld. Het is gewenst dat de raad uitspraken doet over de kadernota's die hem worden voorgelegd.
Van de overige niet-Wgr samenwerkingsverbanden legt het college ,de begrotingen, jaarverslagen, voorzover deze beschikbaar zijn, ter informatie voor aan de raad. De raad kan ook over die begrotingen zijn gevoelen kenbaar maken.

Paragraaf Verbonden partijen

Een centraal beheersingsinstrument in de eigen gemeentelijke programmabegroting is de wettelijk voorgeschreven paragraaf Verbonden partijen. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) staat opgenomen dat die verplichte paragraaf informatie bevat over het belang van de gemeente bij de samenwerking, de omvang van het vermogen, het financieel resultaat en de (financiële) risico's. In Rheden is die paragraaf verder ingevuld met: de voortgang, prestaties en effecten van de taakuitvoering in de samenwerking en de toekomstverwachtingen en voornemens van het samenwerkingsverband.

Om een totaaloverzicht te krijgen van de samenwerkingsverbanden is het gewenst dat de paragraaf in de Programmabegroting niet beperkt blijft tot de formeel gedefinieerde verbonden partijen, maar zich richt op alle samenwerkingsverbanden van de gemeente waarop deze beleidsnotitie betrekking heeft: bestuurlijk belang en/of financieel belang. Het type informatie kan per samenwerkingsverband verschillen, bijvoorbeeld al naar gelang van zwaarte of politiek-bestuurlijke impact.

Indicatoren

Een belangrijk beheersingsinstrument vormen prestatie- en effectindicatoren. Voor samenwerkingsverbanden zullen die zo veel als mogelijk en haalbaar is, worden opgesteld en ze worden vervolgens opgenomen in de begrotingen van de samenwerkingsverbanden, de pararaaf Verbonden partijen van de gemeentelijke programmabegroting en bij Toezicht houden en Verantwoorden – zie hierna.

Risicobeheer

De gemeente loopt risico's bij samenwerking: financiële risico's, bestuurlijke risico's, imagoschade en risico's voor de inwoner. Van het college en de betrokken portefeuillehouder wordt verwacht dat zij hierop alert zijn en de raad tijdig informeren over risico's en over de wijze waarop met die risico's wordt omgegaan.

De omvang van de risico's zijn niet altijd goed in te schatten. In het algemeen is het gewenst dat de raad door het college wordt geïnformeerd over onverwachte effecten, onvoorziene losse eindjes in gemaakte afspraken en over incidenten. Zo kan worden voorkomen dat risico's zich verder ontwikkelen en effectieve samenwerking in de weg staan.

III. Toezicht houden

Voor het toezichthouden zijn jaarverslagen en jaarrekeningen in de planning-en-control-cyclus belangrijke instrumenten. Behalve financiële instrumenten kan ook toezicht worden gehouden op basis van informatie die gekoppeld is aan de prestatie- en effectindicatoren die bij de oprichting zijn opgesteld.

Een tweede instrument voor toezicht houden is de periodieke evaluatie. Dit is een aparte pijler onder de samenwerking. De evaluatie resulteert in voortzetting van de samenwerking, bijsturing ervan, of herbezinning op de samenwerking. Paragraaf 5 behandelt regels voor een periodieke evaluatie.

IV. Verantwoorden

Verantwoorden en open communiceren zijn voorwaarden om effectief te kunnen sturen, beheersen en toezichthouden. Het gaat om verschillende vormen van informatievoorziening aan de raad. Bij het aangaan van de samenwerking worden afspraken gemaakt over de informatie die de raad krijgt:

- onderwerpen waarover informatie wordt verstrekt;
- de wijze waarop informatie wordt verstrekt;
- tijdstip waarop informatie wordt verstrekt;
- instantie die informatie verstrekt: college of samenwerkingsverband.

Er is een onderscheid tussen structurele, periodieke informatievoorziening en incidentele informatievoorziening. De structurele informatievoorziening is gekoppeld aan de planning-en-control-instrumenten. Incidentele informatievoorziening is aan de orde bij wijzigingen in de wijze van samenwerken, bij de voortgang van de samenwerking of bij specifieke gebeurtenissen.

Het gaat bij verantwoorden om **openheid** en **transparantie**. Die moeten er voor de gemeenteraad zijn op het vlak van de besluitvorming in het samenwerkingsverband.

Transparantie ontstaat onder meer doordat het college de raad inzicht geeft in de agenda's van de overleggen tussen de samenwerkingspartners en in de resultaten van die overleggen. Dit zullen de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn.

Bestuurlijke functiescheiding

Een specifiek onderwerp dat gekoppeld is aan de andere aspecten van *governance* en met name aan transparantie, is de scheiding van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Samenwerkingsverbanden kennen besturen waar gemeentelijke portefeuillehouders lid van zijn en veel samenwerkingsverbanden kennen de gemeente als opdrachtgever voor de taakuitvoering. De regel is dat een portefeuillehouder die lid is van het bestuur van een samenwerkingsverband, een ander is dan de portefeuillehouder die namens de gemeente het gemeentelijk belang vertegenwoordigt en/of opdrachtgever is van het samenwerkingsverband. Per samenwerkingsverband geeft het college gemotiveerd aan of bestuurlijke functiescheiding nodig en mogelijk is of niet.

Functiescheiding kan in acht worden genomen bij gemeenschappelijke regelingen waarbij het bestuur geleed is en die een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur kennen. Ook bij overheidsbedrijven, waarbij de gemeente zowel aandeelhouder/eigenaar als opdrachtgever/klant is, kan functiescheiding worden doorgevoerd.

De bestuurlijke functiescheiding werkt door in functiescheiding op ambtelijk niveau. Als twee bestuurders betrokken zijn bij een samenwerkingsverband dan wordt elk ondersteund door een 'eigen' medewerker. Bij bijvoorbeeld een overheidsbedrijf wordt de bestuurder die in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders deelneemt ondersteund door een medewerker van Financiën. Een beleidsinhoudelijk medewerker ondersteunt de bestuurlijke opdrachtgever. Er kan een ambtelijke opdrachtgever worden aangewezen die onder verantwoordelijkheid van de bestuurder opereert.

In de bijlage 4 Bestuurlijke structuur is van de bestaande samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr naast de bestuurlijke structuur ook de wijze van benoeming van de besturen opgenomen, zoals deze is opgenomen in de betreffende gemeenschappelijke regeling.
Een andere wijze van benoeming binnen een gemeenschappelijke regeling is daarmee niet mogelijk zonder wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Dit vraagt een meerderheidsbesluit van de samenwerkingspartners.

Daarnaast bestaat het risico dat onvoldoende inhoudelijke kennis wordt ingebracht wanneer een ander collegelid dan de portefeuillehouder wordt afgevaardigd, omdat dit collegelid te ver van de materie af staat.
Tevens wordt voorkomen dat de betrokken portefeuillehouders ieder hun eigen ambtelijke ondersteuning zullen moeten organiseren.

Om te voorkomen dat een portefeuillehouder in een positie komt waarin hij te maken krijgt met tegengestelde belangen (belang van de GR versus het gemeentelijk belang), kan het college in voorkomende gevallen gemotiveerd besluiten dat de portefeuillehouder niet beschikbaar is voor een lidmaatschap van het DB of besluiten om een andere dan de betrokken portfeuillehouder af te vaardigen naar een bijeenkomst, een en ander voor zover aan de orde en toegelaten op grond van de

betreffende regeling.

Gelet op hetgeen hierboven is aangegeven wordt ervoor gekozen om de huidige bestuurlijke structuur te handhaven en daarmee helderheid te verschaffen wie vanuit het college politiek verantwoordelijk is voor een bepaald samenwerkingsverband.

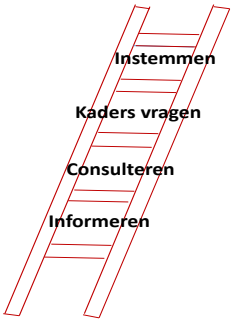
5. Proces van betrekken van de gemeenteraad

5.1 College en Raad gemeente Rheden

In deze beleidsnotitie spitsen we het proces toe op de wijze waarop de raad betrokken wordt bij samenwerking. Het college kan de raad op vier wijzen (in afnemende mate van intensiteit) betrekken:

1. de raad laten instemmen / toestemmen;
2. de raad om kaders vragen;
3. de raad consulteren / om advies vragen;
4. de raad informeren.

Deze vier vormen van het betrekken van de raad kunnen weergegeven worden als sporten op een ladder van betrokkenheid.



Ladder van raadsbetrokkenheid

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij samenwerking verschilt naar gelang de fase waarin de samenwerking verkeert. Wij onderscheiden:

1. initiatief tot het aangaan van een samenwerking;
2. oprichting en besluitvorming
3. invoering van een samenwerkingsverband;
4. reguliere taakuitvoering door een samenwerkingsverband;
   4a. verantwoording over reguliere samenwerking
5. beëindiging van een samenwerking (of van deelname aan een samenwerkingsverband).

Op hoofdlijnen zijn de combinaties als volgt.

	Fase van samenwerking					
Betrekken van de Raad	**1. Initiatief**	**2. Oprichting**	**3. Invoering**	**4. Reguliere uitvoering**	**4a. Verant-woording**	**5. Beëindiging**
Instemmen		**X**			**X**	**X**
Kaders vragen	**X**					**X**
Consulteren	**X**			**X**	**X**	
Informeren	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	

Ter toelichting:

- **Instemming** heeft betrekking op het voorgenomen besluit over samenwerking. Het heeft ook betrekking op instemmen nadat verantwoording aan de raad is afgelegd over samenwerking en de wijze waarop het college c.q. de portefeuillehouder daarbij

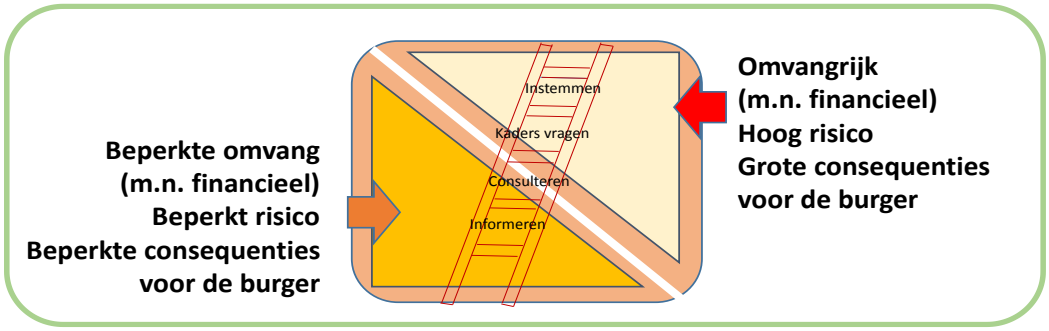
heeft gehandeld. De Wgr regelt bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden formeel het toestemmingsrecht van de raad.

- De **adviesaanvraag** wordt door het college ingevuld door de raad te vragen om kaders mee te geven voor besluitvorming over samenwerking. De raad heeft ook altijd de mogelijkheid om uit eigen beweging kaders mee te geven aan het college en /of de betrokken portefeuillehouder.
- Het college **consulteert** de raad telkens als het voornemens is besluiten voor te bereiden over samenwerking: initiatief tot samenwerking, een uitgewerkt voornemen tot samenwerking, vormgeving van samenwerking, wijziging van samenwerking.
- Het college **informeert** de raad via raadsinformatiebrieven, via ingekomen stukken of mededelingen en in de paragraaf Verbonden partijen in de Programmabegroting.

De tabel geeft per fase een aantal mogelijkheden van het betrekken van de raad. Bij de keuze van de mate van betrokkenheid zijn ook inhoudelijke aspecten van de samenwerking van belang. Wij onderscheiden:

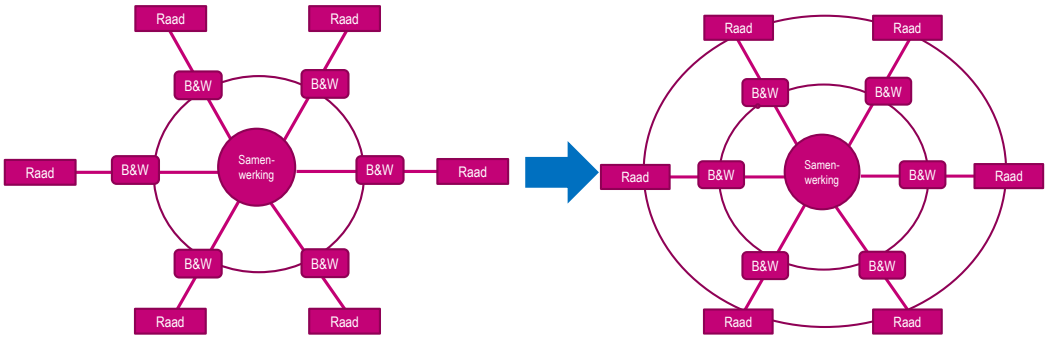
1. de omvang van de samenwerking – met name de omvang van de financiële bijdrage van Rheden; naarmate de omvang groter is, is betrokkenheid hoger op de ladder gewenst;
2. de risico's die de gemeente Rheden loopt in de samenwerking (financieel, politiek-bestuurlijk, maatschappelijk); naarmate het risico groter is, is betrokkenheid hoger op de ladder gewenst;
3. de mate waarin de inwoner van Rheden consequenties ondervindt van de samenwerking en eventuele aanpassingen daarin; naarmate de consequenties voor de inwoner groter of meer merkbaar zijn, is betrokkenheid hoger op de ladder gewenst.

Onderstaande figuur brengt dit in beeld.



5.2 Raad en gemeenteraden van samenwerkingspartners

De raad richt zich bij een samenwerkingsverband niet alleen op het eigen college, maar ook op het samenwerkingsverband zelf en op de raden van de andere gemeenten. De raad is daardoor niet alleen afhankelijk van de informatie die via het college komt, maar heeft nog eigen kanalen voor informatie en invloed. De informatiekanalen van de raden die samenwerken hebben niet de vorm van een ster, maar van een wiel.



De raad communiceert met andere raden zoals het college communiceert met bestuurders van andere gemeenten. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- raadsleden en raadsfracties van gemeenten zoeken elkaar op (al dan niet via de partijlijnen),
- er wordt een bijeenkomst van raden van de samenwerkende gemeenten georganiseerd
- de raadsleden delen op een efficiënte wijze informatie met raadsleden van andere gemeenten.[7]

Op die wijze verkrijgen raadsleden rechtstreeks inzicht in de wensen, percepties, vraagstukken en opvattingen van andere gemeenten en gemeenteraden in het samenwerkingsverband.

5.3 Rollen in verschillende stadia van samenwerking

Hierna wordt een nadere invulling gegeven van het proces van de betrokkenheid van de raad in de verschillende stadia van een samenwerkingsverband:

- initiatief tot samenwerking;
- oprichting van een samenwerkingsverband;
- reguliere uitvoering van de samenwerking;
- wijziging of beëindiging van de samenwerking.

5.3.1 Initiatief tot aangaan van een samenwerkingsverband

Het aangaan van een samenwerkingsverband kent ook nog enkele stadia: van een pril stadium waarin informeel wordt afgetast of gemeenten willen samenwerken tot formele overleggen om te komen tot samenwerking. In een aantal gevallen (Omgevingsdienst, Veiligheidsregio) legt de wetgever samenwerking op en worden de prille stadia overgeslagen.
Indien het college een initiatief neemt om samenwerking te verkennen dan dient de raad hierover tenminste te worden geïnformeerd. De raad kan dan het initiatief nemen om het college of de betreffende portefeuillehouder op hoofdlijnen kaders of aandachtspunten mee te geven. Dit kan bijvoorbeeld gaan over mogelijk samenwerkingspartners, over onderdelen van taken die wel en niet in de samenwerking kunnen worden betrokken, over de intensiteit van samenwerken (van afstemming tot oprichten van een zelfstandige organisatie), of over de mogelijke juridische vorm (privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk).

Het is gewenst dat raadsleden in dit stadium contact zoeken met collega-raadsleden van beoogde samenwerkingspartners om op de hoogte te raken van wensen, belangen,

[7] Hiervoor zijn nieuwe sociale media goed te gebruiken.

perspectieven en omstandigheden bij de beoogde partners op het betreffende werkterrein. De griffie ondersteunt de raadsleden daarbij door contacten te leggen met de collega-griffiers.

Bij een initiatief om te komen tot een zelfstandige samenwerkingsorganisatie (een openbaar lichaam of een overheidsbedrijf) organiseren de initiatiefnemers een werkbijeenkomst voor raadsleden van de betrokken gemeenteraden. Daarin worden de raadsleden geïnformeerd, kunnen zij opvattingen geven en delen.

Rol college	Rol raad
Informatievoorziening over initiatief en/of voornemen	Kennis nemen van initiatief en overwegingen
Verzoeken om uitspraken / advies / kaders	Uitspraken doen over het voornemen. Kaders meegeven aan college voor uitwerking.
Overleg met beoogde samenwerkingspartners	Zo nodig informatie delen / bespreken met raden beoogde samenwerkingspartners
Zo mogelijk met de andere initiatiefnemers een bijeenkomst organiseren voor de betrokken gemeenteraden.	Deelname aan een bijeenkomst van de betrokken gemeenteraden.

5.3.2 Oprichting en implementatie van samenwerking

De volgende stap is de formele vaststelling van de samenwerking: in een overeenkomst, contract of een plan.

Overeenkomst **Contract** **Plan**
Bijlagen Bedrijfsplan Afspraken Indicatoren

Overeenkomst

In het geval van een publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst is de rol van de raad geregeld in de Wgr. Het college gaat geen gemeenschappelijke regeling aan dan na toestemming van de gemeenteraad.
In andere gevallen, bijvoorbeeld bij het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst, kan naar analogie van art 169 lid 4 Gemeentewet de voorhangprocedure worden gevolgd. Het college vraagt voorafgaand aan een besluit aan de raad om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.
In beide gevallen legt het college een concept-besluit voor aan de gemeenteraad en kan de raad daarop reageren door kaderstellende uitspraken te doen.

Bijlage(n) bij de overeenkomst

Als er voor het samenwerkingsverband een bedrijfsplan wordt opgesteld dan is het wenselijk dat het college dit als bijlage bij het concept-besluit aan de raad meezendt. Daarnaast is het mogelijk om in een bijlage prestatie- en effectindicatoren op te nemen, de wijze van informatievoorziening aan de gemeenteraad vast te leggen en regels voor

periodieke evaluatie op te nemen. De invulling van de bijlagen is afhankelijk van hetgeen in de overeenkomst zelf kan worden vastgelegd. Wat niet in de overeenkomst zelf kan worden vastgelegd, kan worden opgenomen in de bijlage. Het voordeel van opname van afspraken in een bijlage is dat de inhoud kan worden aangepast aan nieuwe inzichten of omstandigheden zonder dat de overeenkomst zelf hoeft te worden gewijzigd. Dat verhoogt de flexibiliteit. Tevens kan de gemeente in de bijlage eigen (wijziging van) accenten leggen die de overeenkomst zelf ongemoeid laten.

De bijlagen zijn in elk geval in Rheden aan de orde. Het college stemt met de colleges van andere gemeenten af of ook zij bijlagen voorleggen aan hun raden. De inhoud van de bijlagen worden op elkaar afgestemd.

Rol college	Rol raad
Opstellen conceptovereenkomst, contract of participatieplan. Met als mogelijke bijlagen: bedrijfsplan, informatie over informatievoorziening, *governance*, indicatoren. Inhoud en proces rond bijlagen afstemmen met andere initiatiefnemers voor de samenwerking.	Informatie inwinnen bij raad of raadsleden van beoogde samenwerkingspartner(s).
Voorleggen conceptovereenkomst, contract of participatieplan.	Voorhangprocedure: wensen en bedenkingen kenbaar maken (bij privaatrechtelijke overeenkomst). Toestemming verlenen of onthouden (bij publiekrechtelijke overeenkomst - Wgr). Uitspraken (via moties) doen over inhoud en proces.

5.3.3 Bestaande samenwerking in uitvoering

Bestaat een samenwerkingsverband eenmaal dan zijn er verschillende mogelijkheden om de democratische legitimiteit ervan te waarborgen. Dit vergt zowel van het samenwerkingsverband (bij de zelfstandige organisatie: het bestuur en de 'ambtelijke' ondersteuning ervan), het college als de raad een actieve houding en actief en proactief handelen. De raad wordt structureel geïnformeerd via de planning-en-controlcyclus en heeft daarbij de gelegenheid om uitspraken toe doen over de samenwerking. Daarnaast is er incidentele informatievoorziening bij specifieke ontwikkelingen en gebeurtenissen.

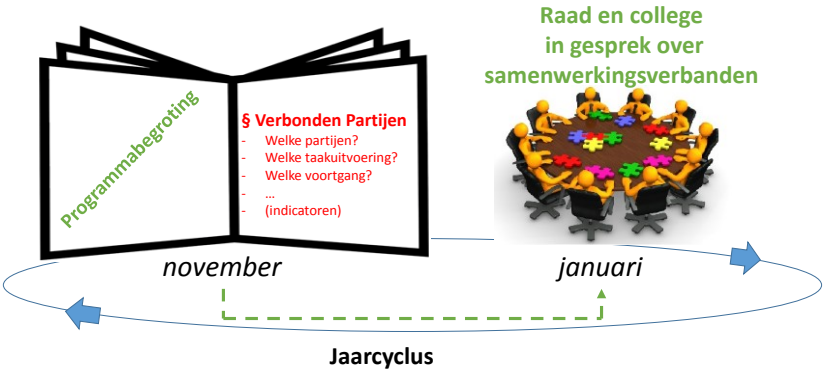
Planning & control

In de planning & control zijn enkele instrumenten beschikbaar.

Kadernota
Begroting
Paragraaf Verbonden partijen

Zelfstandige samenwerkingsorganisaties kennen eigen begrotingen en jaarverslagen. Deze worden ter bespreking aan de raad voorgelegd. De raad maakt zijn gevoelen over de begroting kenbaar.
De 'zware samenwerkingsverbanden' leggen jaarlijks naast de begroting ook een kadernota voor die in de raad wordt besproken en waarover de raad een uitspraak doet. De zware samenwerkingsverbanden leggen ook tenminste eens per vier jaar een strategisch plan ter bespreking voor aan de raad.

De raden worden jaarlijks geïnformeerd over de verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting. In het kader van de begrotingsbehandeling kan de raad hierover uitspraken doen. Maar om voldoende tijd en aandacht aan de paragraaf Verbonden partijen te kunnen schenken en ook de prestaties en effecten te bespreken, is het gewenst dat de raad met het college buiten de begrotingsbehandeling om over de samenwerkingsverbanden spreken. Voorgesteld wordt om dit in het begrotingsjaar in de januarivergadering van de raad te doen. De raad kan ten minste via moties uitspraken doen over de door hem gewenste ontwikkelingen in de uitvoering van de samenwerking.



Informatievoorziening

Informatievoorziening aan de raad gebeurt via verschillende wegen.

Via planning &control
Uit bestuurlijke overleggen
Raadsinformatiebrieven
Mededelingen en ingekomen stukken

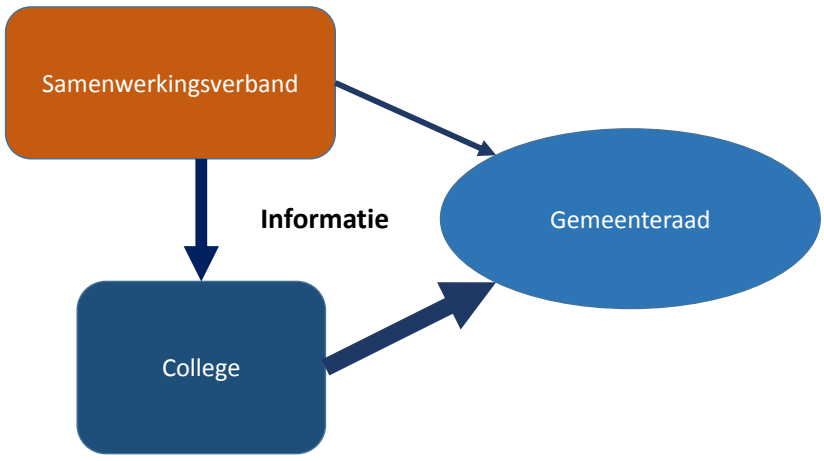
Naast structurele informatievoorziening in het kader van planning-en-control cyclus, kan de raad informatie verkrijgen over de bestuurlijke overleggen in de samenwerkingsverbanden: agenda's en verslagen van bestuurlijke overleggen en openbare besluitenlijsten zijn veelal digitaal te raadplegen op de betreffende website van het samenwerkingsverband. Bij enkele samenwerkingsverbanden zijn digitale nieuwsbrieven beschikbaar waarvoor men zich kan aanmelden.

Na aanleiding van bijvoorbeeld agendastukken kan de raad onderwerpen agenderen voor bijvoorbeeld een informatieavond waarin nadere informatie en/of toelichting van de portefeuillehouder kan worden gevraagd.

Verder wordt de raad waar nodig via Raadsinformatiebrieven en via mededelingen en ingekomen stukken op de agenda geïnformeerd over specifieke ontwikkelingen en gebeurtenissen in de samenwerking. Het college verschaft de raad alle informatie die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak – sturing, controle en vertegenwoordiging van de inwoner (actieve informatieplicht). Het is aan de raadsleden om die informatie ter bespreking te agenderen. Daarnaast informeert het college de raad naar aanleiding van raadsvragen (passieve informatieplicht).
Raadsleden dienen op de hoogte te zijn van ontwikkelingen en eventuele veranderingen in werkwijzen van een samenwerkingsverband, zodat zij zich een beeld en een mening kunnen vormen en zij op de hoogte zijn als een inwoner hen aanspreekt.

Informatievoorziening door het samenwerkingsverband

Het samenwerkingsverband dient het college in de gelegenheid te stellen om de raad tijdig en adequaat van informatie te voorzien. Verder zijn in de Wgr enkele directe contacten tussen het bestuur van het samenwerkingsverband geregeld: bij het voorleggen van de begroting, het jaarverslag en een strategisch beleidsplan. Daarnaast wordt de raad waar mogelijk direct door het bestuur van het samenwerkingsverband geïnformeerd over de reguliere taakuitvoering en specifieke ontwikkelingen daarin. De informatievoorziening stemt het samenwerkingsverband af met het college. Naast schriftelijke informatie gaat het hier om bijeenkomsten waarin een bestuurlijke of ambtelijke vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband met de raad in gesprek gaat over de taakuitvoering. De onderstaande figuur brengt dit in beeld. De dikte van de pijl geeft het relatieve belang van de informatiestroom aan. De meeste informatie krijgt de raad van het college. Het college voegt informatie bijvoorbeeld in de vorm van standpunten en opvattingen toe aan de informatie die het op zijn beurt van het samenwerkingsverband krijgt.



Rol samenwerkingsverband	Rol college	Rol raad
Tijdig informatie aanleveren voor P&C-cyclus	Opnemen informatie in paragraaf Verbonden partijen.	Bespreken informatie over verbonden partijen in januarivergadering.
Jaarlijks opstellen kadernota, begroting en jaarverslag.	Voorbereiden bespreking in de raad.	Bespreken kadernota, begroting en jaarverslag. Opstellen zienswijzen.
Vierjaarlijks opstellen meerjarenplan.	Voorbereiden bespreking meerjarenplan in de raad.	Aandragen onderwerpen voor meerjarenplan en bespreken plan.
Vierjaarlijks initiëren evaluatie.	Bespreken van uitvoering evaluatie en resultaten evaluatie.	Bespreken resultaten evaluatie.
Agenda's en verslagen bestuursvergaderingen aan raad ter beschikking stellen.	Bestuursvergaderingen voorbereiden. Terugkoppelen over bestuursvergaderingen aan raad.	Desgewenst input leveren aan eigen bestuurder voor de vergadering.
	In raadsinformatiebrieven de raad informeren over gebeurtenissen en ontwikkelingen in de samenwerking.	

Aanpassing van het samenwerkingsverband

Ontwikkelingen in de samenwerking en informatie over prestaties, effecten en over ontwikkelingen in de omgeving kunnen aanleiding te geven om het samenwerkingsverband aan te passen. Bij wijziging van de overeenkomst of het contract is de betrokkenheid van de raad georganiseerd net zoals bij de oprichting van een samenwerkingsverband (zie paragraaf 5.3.2).

5.3.4 Beëindiging (deelname aan) samenwerking

Ontwikkeling in wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen in de eigen gemeente of bij samenwerkingspartners, of resultaten van de periodieke evaluatie kunnen aanleiding zijn om de samenwerking te herzien:

- aanpassing van het samenwerkingsverband (zie vorige paragraaf);
- uittreding uit het samenwerkingsverband;
- opheffing van het samenwerkingsverband.

Het initiatief tot beëindiging van deelname aan of van het samenwerkingsverband als geheel kan zowel van het samenwerkingsverband, het college (de colleges c.q. partners) als van de raad (de raden) komen. Net als bij de totstandkoming van het samenwerkingsverband is de raad zowel bij het initiatief als het besluit tot uittreding of opheffing betrokken. Het college informeert de raad over het voornemen tot beëindiging en geeft gelegenheid om dit te bespreken in de raad. De raad heeft gelegenheid om uitspraken (toestemming, zienswijzen, bedenkingen) te doen over de wijze van uittreden of beëindigen en de positie van de gemeente daarbij. Die uitspraken hebben onder meer betrekking hebben op de voorwaarden waaronder tot beëindiging wordt overgegaan. Deze neemt het college mee bij zijn overleg met de

samenwerkingspartners. Het college informeert de raad over de wijze waarop de raadsuitspraken hebben doorgewerkt bij de beëindiging. Het college informeert de raad over het besluit dat het heeft genomen over uittreding of beëindiging.

Rol college	Rol raad
Informatie aan raad over initiatief tot beëindiging. Verzoek om toestemming tot uittreding/beëindiging, of voorhangprocedure besluit tot uittreding/beëindiging.	Bespreking informatie. Desgewenst uitspraken: toestemming, zienswijzen of bedenkingen..
Overleg en onderhandeling over beëindiging met partners en samenwerkingsverband.	
Besluit tot beëindiging.	
Informatie aan raad over besluit tot beëindiging.	Bespreking besluit tot beëindiging.

Het proces: Samenvatting

Onderstaande figuur geeft een samenvatting van afweging en betrokkenheid van de raad bij samenwerkingsverbanden zoals in de paragrafen 2 en 3 van deze notitie is geschetst.



6. Regels voor periodieke evaluatie

Het is gewenst dat eens per raadsperiode de raad meer fundamenteel met het college van gedachten wisselt over de prestaties, effecten en overige ervaringen van deelname aan de samenwerking. Dit gebeurt aan de hand van een evaluatie over het meerjarig functioneren van de samenwerking. De uitkomst van een evaluatie kan resulteren in herbezinning op deelname aan de samenwerking.

Deze paragraaf bevat regels voor de organisatie en inhoud van periodieke evaluatie van samenwerkingsverbanden. De meeste samenwerkingsverbanden waarin Rheden deelneemt komen in aanmerking voor een periodieke evaluatie. Een uitzondering is de deelname in de Bank Nederlandse Gemeenten.

1. Elke raadsperiode een evaluatie.
2. Raad kiest te onderzoeken samenwerkingsverband(en).
3. Onderzoeksperiode 6 jaar.
4. Raad bepaalt onderwerpen in evaluatie.
5. Raad bespreekt resultaten evaluatie.

Regel 1
Periodieke evaluatie van deelname in een samenwerkingsverband vindt plaats eenmaal in de vier jaar, halverwege de betreffende raadsperiode.
De raad heeft dan voldoende tijd om te besluiten over eventuele aanpassingen in de raadsperiode.

Regel 2
De Raad bepaalt welke samenwerkingsverbanden in de evaluatie worden betrokken.

De gemeenteraad kan besluiten welke samenwerkingsverbanden in de evaluatie worden betrokken. De evaluatie richt zich in principe op alle samenwerkingsverbanden. De raad kan besluiten een of meer samenwerkingsverbanden buiten de evaluatie te houden, bijvoorbeeld omdat er weinig verandert in een periode van een aantal jaren – zoals bijvoorbeeld bij het Gelders archief – of omdat een samenwerkingsverband recent apart is geëvalueerd.
Er kan echter ook aanleiding zijn om een 'zwaar samenwerkingsverband' apart te evalueren. Daarover beslist de raad.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de periodieke evaluatie:
- de raad evalueert zelf en stelt daartoe een onderzoekscommissie in;
- de raad vraagt de rekenkamercommissie de evaluatie uit te voeren;
- het college evalueert in het kader van een artikel 213 Gemeentewet-onderzoek en informeert de raad over de resultaten van het onderzoek.

Regel 3
De evaluatie heeft betrekking op een periode die begint bij aanvang van de vorige raadsperiode en omvat dus circa 6 jaar. Hierdoor wordt goed zicht gekregen op het functioneren en effecten van het samenwerkingsverband over een langere periode. Hier kan met onderbouwing van argumenten van worden afgeweken.

Regel 4
De evaluatie richt zich op de volgende onderwerpen (indicatieve lijst):
- actualiteit van de doelstellingen van het samenwerkingsverband;
- ontwikkeling in de maatschappelijke en bestuurlijke behoefte waarvoor het samenwerkingsverband is opgericht;
- gebleken meerwaarde van samenwerking ten opzicht van zelfstandige uitvoering van de betreffende gemeentelijke taak;
- de prestaties van het samenwerkingsverband in de onderzoeksperiode;
- ontwikkeling in het budget van het samenwerkingsverband in de onderzoeksperiode;
- ontwikkeling in de financiële bijdrage van de gemeente in de onderzoeksperiode;
- de mate waarin het samenwerkingsverband opereert conform de regeling en gemaakte afspraken tussen gemeenten en tussen de gemeente en het samenwerkingsverband;
- effecten, neveneffecten en onverwachte effecten van de samenwerking en de taakuitvoering door het samenwerkingsverband;
- effectiviteit en efficiency van de organisatie van het samenwerkingsverband;
- effectiviteit en efficiency van de overlegstructuren van het samenwerkingsverband;
- tijdigheid van de informatievoorziening van het samenwerkingsverband in het kader van de planning-en-control-cyclus;
- transparantie van de besluitvorming, bedrijfsvoering en taakuitvoering van het samenwerkingsverband;
- mogelijkheden voor de deelnemende gemeenten respectievelijk gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de koers en activiteiten van het samenwerkingsverband;
- doorwerking van uitspraken en standpunten van de raad in de besluitvorming en taakuitvoering van het samenwerkingsverband;
- de financiële, juridische en bestuurlijke risico's van deelname in het samenwerkingsverband en de wijze waarop met die risico's wordt omgegaan.

Niet alle onderwerpen zullen in alle evaluaties of voor alle samenwerkingsverbanden even relevant zijn. Het is maatwerk per evaluatie.

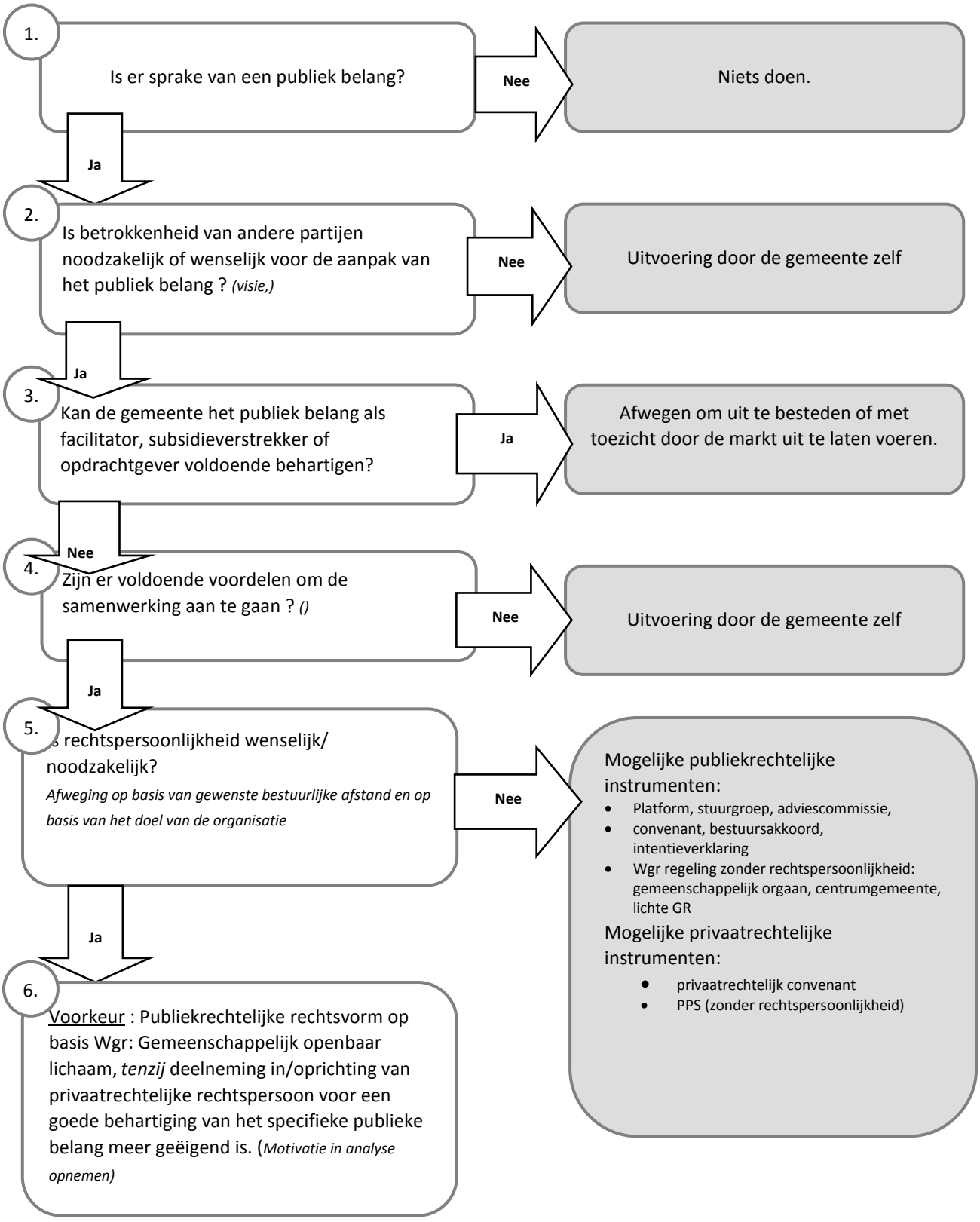
Regel 5
De uitkomst van de periodieke evaluatie van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband op grond van de Wgr, wordt besproken in de raad.
5a. In het geval van een raadsregeling neemt de raad een beslissing over:
- ongewijzigde deelname in het samenwerkingsverband;
- wijziging van de deelname in het samenwerkingsverband: wijziging in financiële bijdrage, aansturing e.d.;
- initiatief tot wijziging van een samenwerkingsverband;
- uittreding uit het samenwerkingsverband.

5b. In het geval van een collegeregeling rondt de raad de beraadslaging af met uitspraken over de wens tot:

- ongewijzigde deelname in het samenwerkingsverband;
- wijziging van de deelname in het samenwerkingsverband: wijziging in financiële bijdrage, aansturing etc.;
- initiatief tot wijziging van een samenwerkingsverband;
- uittreding uit het samenwerkingsverband.

Bij andere samenwerkingsovereenkomsten, contracten of participatieplannen wordt de raad schriftelijk geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. In het geval het college een besluit neemt over de voortzetting van de samenwerking naar aanleiding van het onderzoek, krijgt de raad de gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken (voorhangprocedure).

Bijlage 1 Afweging gemeentelijke taakuitvoering



Bijlage 2 Samenwerkingsverbanden

2.1 Rechtsvormen van samenwerkingsverbanden

De volgende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk, variërend van afstemming tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en andere organisaties tot het oprichten van een zelfstandige organisatie.

Afstemming		Netwerkconstructie		Zelfstandige organisatie	
Publiek-rechtelijk	**Privaat-rechtelijk**	**Publiek-rechtelijk**	**Privaat-rechtelijk**	**Publiek-rechtelijk**	**Privaat-rechtelijk**
Regeling zonder meer	Bestuurs-overeenkomst	Enkelvoudige centrumregeling	Dienstverlenings-overeenkomst	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Besloten vennootschap
Bevoegd-heden overeen-komst	Beleids-overeen-komst	Meervoudige centrumregeling	Overeenkomst tot opdracht	Bedrijfsvoerings-organisatie	Naamloze vennootschap
Convenant				Gemeenschappelijk orgaan	Stichting
					Coöperatie
					Vereniging

2.2 Bestaande samenwerkingsverbanden waaraan Rheden deelneemt:

1 Bank Nederlandse gemeenten. – gemeente Rheden bezit aandelen
2 Werkvoorziening Midden Gelderland (Presikhaaf Bedrijven). – Gemeenschappelijke regeling
3 Gelders Archief. - Gemeenschappelijke regeling
4 Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). - Gemeenschappelijke regeling
5 Gemeenschappelijke Regeling Onderwijszaken. - Gemeenschappelijke regeling
6 Omgevingdienst Regio Arnhem (ODRA). - Gemeenschappelijke regeling
7 Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN). – WGR+ in liquidatie
8 Euregio Rijn/Waal. – Gemeenschappelijke regeling
9 Alliander. gemeente Rheden bezit aandelen
10 Stichting Samenwerking Glasvezelnetwerk Arnhem (SSGA). – Stichting / stemrecht in bestuur
11 WeHelpen Coöperatie UA. – coöperatie;
12 Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region;
13 Triple Helix (Economic Board regio Arnhem Nijmegen);
14 Stichting Veilig Thuis;
15 Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Regio Centraal Gelderland;
16 Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Njmegen, (BVO-DRAN).

Bijlage 3 Onderwerpen ter informatie en/of bespreking door de gemeenteraad

In deze bijlage staan vragen die aan de orde kunnen worden gesteld bij de bespreking tussen college en raad van samenwerkingsverbanden.

Bij initiatief tot samenwerking en oprichting
Welke taak gaat het om en waarom is samenwerking gewenst ?

- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is
- welk publiek belang wordt behartigd
- waarom niet kan worden volstaan met opdracht-, subsidie- of regelgeving
- zijn er alternatieven
- zijn bij de taakuitoefening in huidige situatie adviesorganen, instellingen of (groepen) inwoners betrokken en is er voor hen wel/geen rol bij de totstandkoming van de samenwerking en zo ja, welke rol (bijvoorbeeld: adviserend, participerend)
- wat de voor- en nadelen zijn van het aangaan van een samenwerkingsverband
- welke taken worden overgedragen (uitvoering/beleidsvorming) en welke consequenties dit voor de gemeente heeft
- binnen welke inhoudelijke, financiële en organisatorische kaders wil onze gemeente gaan samenwerken
- welk financieel belang in het nieuwe samenwerkingsverband wordt belegd
- hoe financieringsstromen zullen gaan lopen
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd
- welke financiële en bestuurlijke risico's aan de deelname zijn verbonden (hoe hoger de risico's hoe hoger het risicoprofiel)
- waarom voor de specifieke organisatievorm/rechtsvorm wordt gekozen (mits al bekend)
- op welke wijze wordt voorzien in een uittredingsregeling
- of er sprake is van functiescheiding op bestuurlijk of ambtelijk niveau
- wat is de rol van de raad bij definitieve besluitvorming over samenwerking (instemmen bij raadsregeling of gemengde regeling, zienswijze geven of toestemming geven bij collegeregeling etc.)

Bij de monitoring en sturing van operationele samenwerkingsverbanden

- tijdigheid, volledigheid en betrouwbaarheid stuurinformatie
- periodieke evaluatie op doelen
- soft factors: commitment en lange termijnfocus bestuurders, sfeer in samenwerking
- risico's

Bij beëindiging van samenwerkingsverbanden

- hoe het publiek geraakt wordt door de beëindiging van de samenwerking
- financiële gevolgen van uittreding
- risicoprofiel bij uittreding
- organisatorische inbedding van taken die uit de samenwerking gehaald worden
- voor- en nadelen van beëindiging

Bronnen

Voor deze notitie is onder andere gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Rekenkamerrapport gemeente Rheden ‘Verbonden partijen’, 27 mei 2013;
- Beleidsakkoord ‘Samen in Rheden’, 13 mei 2014;
- Startnotitie ‘Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden’, 11 september 2015;
- Raad voor Openbaar bestuur 'Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking, december 2015;
- Vereniging van griffiers, ‘Grip op Regionale samenwerking, Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers', mei 2015;
- Gemeente Rheden 'Concept Nota Samenwerkingsverbanden' (versie 3.1)
- Rekenkamerrapport gemeente s'-Hertogenbosch 'Regionalisering en sturing en controle door de gemeenteraad', versie 23 maart 2016;
- Gemeente Renkum, 'Besturingsfilosofie Renkum. Loslaten in verbondenheid' Kadernotitie deel 1, Besturingsfilosofie, september 2014.