Opzet onderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer

Aan: de leden van de gemeenteraad Landsmeer

Van: Rekenkamer gemeente Landsmeer

Betreft: Opzet onderzoek naar samenwerkingsverbanden

Datum: 24 maart 2023

Geachte leden van de raad van de gemeente Landsmeer,

Bijgaand zenden wij u ter informatie het onderzoeksplan betreffende het door ons uit te voeren onderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer, waarover eerder met u is gecommuniceerd.

Mocht u nog kanttekeningen hebben bij dit onderzoeksplan, dan vernemen wij die graag zo spoedig mogelijk via de griffie.

Vertrouwende u hiermede naar behoren te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer gemeente Landsmeer,

Fred de Koning, voorzitter

Opzet onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer

Rekenkamer gemeente Landsmeer, 20-03-2023

1. *Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag*

De gemeente Landsmeer kent diverse gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten. Voorbeelden zijn: de GGD Zaanstreek-Waterland, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, de Omgevingsdienst IJmond, Recreatieschap Twiske-Waterland e.d. Daarnaast zijn er andere samenwerkingsverbanden, zoals de Metropoolregio Amsterdam, Sociale Recherche Gooi- en Vechtstreek, Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Waterland e.d.
Deze samenwerkingsverbanden brengen een schaalvoordeel met zich mee, waardoor meer specialisatie kan plaatsvinden en mogelijk ook een efficiencyvoordeel ontstaat.

Het nadeel van deze vorm van samenwerking is, dat er een grotere afstand tussen de raad en het uitvoeringsorgaan ontstaat. Hierdoor dreigt de kaderstellende en controlerende functie van de raad ten aanzien van de voor de gemeente Landsmeer uitgevoerde taken in het gedrang te komen. Vooral wanneer het gaat om gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een zelfstandig orgaan, kan de democratische controle op de activiteiten te kort schieten. Dat wordt een des te groter probleem naarmate een steeds groter deel van het budget van de gemeente via deze samenwerkingsverbanden wordt gespendeerd.

Ook de wetgever heeft dit probleem onderkend. Op 1 juli 2022 zijn wijzigingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht geworden, die gemeenteraden (en ook gemeentelijke rekenkamers) meer bevoegdheden geeft om hun kaderstellende en controlerende functie goed te kunnen uitvoeren. Het onderzoek zal er tevens op gericht zijn na te gaan hoe de raad met deze nieuwe bevoegdheden kan omgaan om meer greep te krijgen op gemeenschappelijke regelingen.

2. *Doel van het onderzoek*

Het onderzoek heeft drie belangrijke doelstellingen:

- meer zicht te krijgen op de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer vooral ten aanzien van die verbanden met een groot financieel belang;
- duidelijk te maken welke wettelijke regelingen gelden voor de samenwerkings-verbanden;
- in kaart te brengen hoe de kaderstellende en controlerende functie van de raad – met name bij de belangrijkste samenwerkingsverbanden – optimaal kan worden ingevuld.

3. *Centrale vraagstelling en deelvragen*

De centrale vraagstelling voor het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

> *In hoeverre heeft de raad van de gemeente Landsmeer greep op de (belangrijkste) samenwerkingsverbanden en hoe zou die - waar nodig – verbeterd kunnen worden?*

Deelvragen zijn:

- *Welke samenwerkingsverbanden kent de gemeente Landsmeer?*
- *Wat is het financiële belang van de verschillende samenwerkingsverbanden?*
- *Welke wettelijke regelingen gelden ten aanzien van deze samenwerkingsverbanden?*
- *In hoeverre heeft de raad greep op deze samenwerkingsverbanden?*
- *Op welke wijze kan het toezicht van de raad op deze samenwerkingsverbanden waar nodig worden verbeterd?*

4. Omschrijving normenkader

Normenkaders voor dit onderzoek bestaan ten eerste uit de wettelijke voorschriften, waarbij met name de Wet gemeenschappelijke regelingen van belang is.
Daarnaast kan geput worden uit verschillende publicaties, waaronder:

- het "Position paper van de VNG: Over de wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen";
- het artikel in VNG Magazine nr 20 "Grip op de gemeenschappelijke regeling";
- het artikel in Binnenlands bestuur september 2022, " Scepsis over grip op gemeenschappelijke regelingen";
- de publicatie "Grip op Regionale samenwerking" van de vereniging van griffiers;
- diverse rapporten van andere gemeentelijke rekenkamers.

Tevens zal gebruik gemaakt worden van de wetenschappelijke theorie op het gebied van management control, waaronder het "levers of control" model van Simons[1], waarin onderscheid wordt gemaakt in beliefs systems, boundary systems, interactive control systems en diagnostic control sytems. Voor elk van deze beheersingsmechanismen zal worden nagegaan hoe die bij de relevante samenwerkingsverbanden zo goed mogelijk kunnen worden ingevuld. Deze control systems sluiten aan op de door Merchant onderscheiden control typen[2]. Eventueel kan ook nog gebruik gemaakt worden van het groeimodel ten aanzien van control van Greiner.

G*lobale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten*

Het onderzoek zal starten met het in kaart brengen van de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer, waarbij gebruik gemaakt kan worden van het register gemeenschappelijke regelingen, de samenwerkingskaart voor Landsmeer in de Regio-atlas, de begroting en jaarrekening en mondelinge informatie van de ambtelijke staf.
Vervolgens worden voor de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden het financiële belang vastgesteld aan de hand van de begroting/jaarrekening en - waar nodig - aanvullende informatie van de ambtelijke staf.
Voor de – qua omvang – belangrijkste samenwerkingsverbanden zullen de wettelijke eisen vastgesteld worden en zal nagegaan worden (eventueel in overleg met de verantwoordelijke wethouder, ambtelijke staf en/of raadsleden) hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het betreffende samenwerkingsverband kan waarmaken. De geraadpleegde literatuur zal daarbij als toetssteen dienen.

6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten

Het project zal worden opgestart in het voorjaar 2023, zal een doorlooptijd van enkele maanden hebben en zal uiterlijk in het najaar 2023 worden afgerond. Voor dit project zal gebruik gemaakt worden van de binnen de rekenkamer aanwezige kennis en expertise. Er zal dus in principe geen inhuur van externe expertise plaatsvinden.

Het onderzoek zal in onderlinge taakverdeling worden uitgevoerd door W.F. (Fred) de Koning, en V.L. (Victor) Eiff , beiden lid van de rekenkamer van de gemeente Landsmeer.

[1]) Robert Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal
[2]) Merchant den Van der Stede, Management Control Systems

Het tijdsbeslag wordt als volgt ingeschat:

- vooronderzoek:	10 uur
- opstarten onderzoek:	5 uur
- doornemen literatuur en wetgeving	15 uur
- in kaart brengen samenwerkingsverbanden	10 uur
- bepalen financieel belang (incl. interviews)	10 uur
doornemen control mogelijkheden (incl. interviews)	30 uur
- samenstellen rapport	40 uur
- presentatie onderzoeksresultaten/rapport:	10 uur
	130 uur

De kosten van het onderzoek zullen op basis van deze urenbegroting circa € 9750,- bedragen (incl. reiskostenvergoeding, excl. BTW). Deze kosten komen ten laste van het budget 2023 van de RKL.

7. Presentatie en communicatie

Het onderzoek zal gepresenteerd worden in de vorm van een rapport, waarin verslag wordt gedaan van het uitgevoerde onderzoek en waarin de bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden opgenomen. Dit rapport zal na ambtelijke en bestuurlijke toetsing worden aangeboden aan de raad. Bij voorkeur wordt dit rapport besproken in een commissievergadering, waarna besluitvorming in de raad kan plaatsvinden.
Het definitieve rapport zal gepubliceerd worden op de website van de rekenkamer.