

Beschouwing

Aan : De auditcommissie
Van : College van B&W
Datum : 5 januari 2021
Zaaknummer : 1032462
Onderwerp : Onderzoek rekenkamer inzake MRE en SGE

Geachte leden van de auditcommissie,

De rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre hebben gezamenlijk door TwynstraGudde een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regionale samenwerkingsagenda in de MRE en het SGE, in het licht van de maatschappelijke opgaven. U heeft kennisgenomen van de uitkomsten van dat onderzoek en u heeft aangegeven dat u in uw vergadering op 19 januari 2022 zal bespreken welk advies u aan de raad geeft over de afhandeling van het rapport. U heeft het college verzocht om een inhoudelijke reactie op het rapport. Aan dat verzoek geven wij graag gehoor middels deze beschouwing.

We spreken onze waardering uit voor de inspanningen van de rekenkamer(commissie)s en het onderzoeksbureau. Wij herkennen de bevindingen echter niet geheel en we zien dat bepaalde zaken meer nuances kennen dan wat in het rapport naar voren komt. Wij beginnen onze beschouwing met ons advies. Vervolgens reflecteren we op verschillende bevindingen en gaan we op p. 4 en 5 in op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Wij hopen dat u onze kijk kunt benutten voor uw afwegingen in uw overleg op 19 januari.

Advies aan de auditcommissie

Al bij aanvang van het onderzoek leek het ons ongewenst om de samenwerking in MRE-verband en de samenwerking in SGE-verband in één en hetzelfde onderzoek te betrekken. Het risico was daardoor op voorhand groot dat appels met peren zouden worden vergeleken en dat is naar ons idee inderdaad gebeurd in het rapport. Ons advies is om bij de bespreking van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen een scheiding aan te brengen.

Een tweede advies is om niet het in het rapport voorgestelde raadsvoorstel aan de raad voor te leggen, maar een andere insteek voor de raadsbehandeling te kiezen. In het rapport wordt voorgesteld om te besluiten om het college op te dragen om in samenwerking met de andere colleges te rapporteren hoe de vijf aanbevelingen worden geïmplementeerd en na een jaar de stand van zaken van de implementatie inzichtelijk te maken. Wij raden aan dat de raad de aanbevelingen eerst op hun waarde beoordeelt, om vervolgens vast te stellen welke conclusies de raad zelf trekt aan de hand van het rapport en welke aanbevelingen de raad (in ongewijzigde dan wel aangepaste vorm) omarmt. Dat is naar ons idee noodzakelijk, omdat wij op sommige punten het rapport in twijfel trekken.

Daarnaast is relevant dat dit rapport is opgesteld voor zeven raden. Het rapport strekt dus niet tot alle negen raden binnen de SGE-samenwerking en zeker niet tot alle 21 raden binnen de MRE-samenwerking. Het voorstel aan de zeven raden om de aanbevelingen te laten implementeren door de colleges, is daardoor onrealistisch. Om de veranderingen te realiseren die de raden graag zien plaatsvinden, zullen alle bij de samenwerkingen betrokken gemeenten deze moeten onderschrijven. Ons advies is daarom dat de raad zich uitspreekt over de conclusies en aanbevelingen in het rapport en aan de hand daarvan in gesprek gaat met collega-raden binnen het SGE en – separaat daarvan – in gesprek gaat met collega-raden binnen de MRE.

In het rapport en in de aanbevelingen ligt de nadruk op de MRE. De uitkomsten ten aanzien van het SGE sluiten aan bij ons gevoel dat er in de 9 betrokken gemeenten tevredenheid is over die samenwerking. In die zin lijkt het ons vooral relevant om in MRE-verband het gesprek aan te gaan over de samenwerking. Wellicht kan de raad dit onderwerp laten agenderen voor de Raadstafel21, zodat in de breedte van de 21 gemeenten gevoel kan worden verkregen bij veranderwensen. Bovendien staat in 2022 het opstellen van het samenwerkingsakkoord MRE 2023-2026 op het programma. In de raadsvergadering op 7 februari a.s. ligt aan u voor om een reactie te sturen aan het algemeen bestuur van de MRE op het ambitiedocument dat hiervoor is opgesteld. In de concept-reactie die aan de raad wordt voorgelegd wordt verzocht om ruimte in het proces in te bouwen voor een fundamenteel gesprek over de samenwerking. Als hier gehoor aan wordt gegeven, biedt dat gelegenheid om het standpunt van de raad breder te delen en te bespreken.

Reflectie op de bevindingen

We lopen de verschillende paragrafen langs en hebben onze reflectie gegeven waar het ons relevant leek.

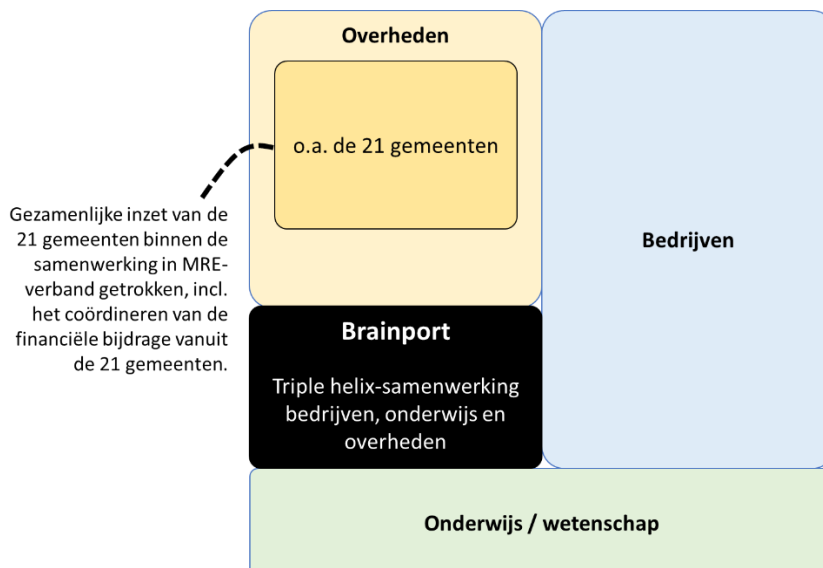
Doelen, kaders en middelen (§3.1)

Metropoolregio Eindhoven

De MRE wordt in het rapport op een wijze geduid die geen recht doet aan de essentie van deze samenwerking. De MRE wordt te veel als een uitvoeringsorganisatie neergezet, terwijl het beter past om de Metropoolregio Eindhoven te zien als het samenwerkingsverband waarbinnen de 21 gemeenten met elkaar de regionale opgaven oppakken. Er had een duidelijker onderscheid gemaakt moeten worden tussen enerzijds het samenwerken in MRE-verband en anderzijds de inzet van het MRE-team ter ondersteuning van die samenwerking. Nu worden beide begrippen in het rapport door elkaar gebruikt en door elkaar gehaald.

De MRE-organisatie is geen uitvoeringsorganisatie; zij voeren niet voor onze gemeente bepaalde taken uit. Zij zijn als organisatie in het leven geroepen ten behoeve van de samenwerking tussen de 21 gemeenten en in dat kader voeren zij procestaken uit. Het rapport geeft deze essentie niet goed weer. Een voorbeeld hiervan is dat in het rapport de samenwerkingsthema's worden verward met kerntaken van het MRE-team, terwijl de kerntaken van het MRE-team op procesniveau liggen.

In het verlengde hiervan wordt ook net de nuance gemist die er is ten aanzien van de samenwerking binnen Brainport Eindhoven. De MRE wordt neergezet als de overheids-poot binnen de triple helix-samenwerking. In werkelijkheid is gekeken hoe de overheidsinzet binnen die triple helix het best gemanaged kan worden en bleek de samenwerking in MRE-verband hier goed bruikbaar voor. Zowel voor de afstemming binnen de triple helix als voor het organiseren van de financiële bijdragen die de 21 gemeenten leveren. Het MRE-team is dus niet 'de overheidspartij' binnen Brainport Eindhoven; dat zijn de 21 gemeenten zelf, daarbij ondersteund door het MRE-team.



De conclusie dat een aanzienlijk deel van de middelen van de MRE naar Brainport gaat, is in het verlengde hiervan ook net verkeerd geframed. Het gaat niet om middelen van de MRE, maar om middelen van de gemeenten die via het MRE-construct naar Brainport Eindhoven vloeien. Tot slot hierover: het rapport haalt aan dat inzicht in de resultaten van het Stimuleringsfonds ontbreekt en dat daardoor niet goed kan worden beoordeeld of de kosten opwegen tegen de opbrengsten. Hier zou een andere vraag beter passen: wat is het effect binnen Brainport Eindhoven van de financiële bijdragen vanuit de 21 gemeenten? Wellicht goed om met elkaar, in Brainportverband, de verdieping te zoeken op deze vraag.

Ten aanzien van het Regionaal Historisch Centrum Eindhoven (RHCE) is het interessant om op te merken dat het RHCE feitelijk een uitvoeringstaak betreft en in die zin dus niet past bij het samenwerken op thema's, zoals dit in MRE-verband gebeurt. Het archiefbeheer is overigens wel een uitvoeringstaak die je als 21 gemeenten ten behoeve van efficiëntie samen ergens wilt beleggen. In theorie dus echter niet binnen de samenwerking in MRE-verband.

Wat het Landgoed Gulbergen betreft, missen in het rapport ook op dit vlak nuances. Jarenlang is daar het afval van de 21 gemeenten gestort en de 21 gemeenten zijn met elkaar eigenaar van het gebied. Ook voor dit regionaal spelende onderwerp is ervoor gekozen om dit in MRE-verband op te pakken. Er spelen twee rode draden in dit dossier: enerzijds de ontwikkeling van het gebied en anderzijds de nazorg voor de afvalberg. De inzet is om de ontwikkeling van het gebied bij een commerciële partij te beleggen. Er gaat naar verwachting nog zo'n drie à vier jaar overheen voordat duidelijk is welke ontwikkeling kan worden gerealiseerd, zodat het eigendom aan een partij kan worden overgedragen. De nazorg voor de afvalberg, bijvoorbeeld het monitoren van het afvalwater, is een ander traject. Dit moet op den duur bij de provincie belegd kunnen worden, maar ook dat is niet in korte tijd te realiseren. De manoeuvreerruimte van de 21 gemeenten als het gaat om 'vervreemden' is praktisch gezien dus beperkt.

Beschouwing

Stedelijk Gebied Eindhoven

Het is herkenbaar dat we als gemeenten in SGE-verband hechter samenwerken dan in MRE-verband. Daar is de nauwe samenhang tussen de 9 gemeenten die binnen het SGE samenwerken debet aan, maar ook dat er meer de beleving is dat het een samenwerking van de gemeenten zelf is. De compacte organisatie zorgt er bovendien voor dat het meeste werk binnen de deze samenwerking door medewerkers van de gemeenten wordt uitgevoerd. Er is tevredenheid over de samenwerking in SGE-verband en daar zou niet te veel aan gemorrelt moeten worden. In het rapport zien we terug dat de thema's binnen het SGE wel aan de samenwerkingsagenda van de 9 gemeenten gekoppeld en niet als taken van het SGE-team worden gezien. Interessant om dit af te zetten tegen de eerdere constatering dat de thema's binnen de MRE-samenwerking worden neergezet als *de taken* van het MRE-team.

Taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen (§3.2)

Metropoolregio Eindhoven

Het rapport geeft een heldere beschrijving van de opzet van de samenwerking in MRE-verband en hoe de governance is ingericht. Opvallend is dat het dagelijks bestuur te boek staat als opdrachtnemer en verantwoordelijke voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord dat de 21 gemeenten sluiten. Dit neigt toch richting het inzetten van de MRE als een uitvoeringsorganisatie. In de verdere opzet blijft de MRE echter meer een samenwerkingsverband.

Afstemming MRE-SGE

We gaan kort in op de constatering dat uit de documenten niet blijkt dat er sprake is van gestructureerde en systematische afstemming tussen MRE en SGE. Daarmee sturen de schrijvers de gedachten van lezers een zekere richting op, terwijl deze constatering feitelijk niet veel zegt. Ten eerste is onze ervaring dat er in en om de verschillende vergaderingen en binnen de persoonlijke contacten vaak afstemming plaatsvindt, aangezien binnen de 9 gemeenten veelal dezelfde personen betrokken zijn bij zowel de samenwerking in MRE-verband als de samenwerking in SGE-verband. Ten tweede is het aan de gemeenten zelf om binnen hun organisatie de afstemming te zoeken tussen betrokkenen bij de MRE en het SGE. Zo is er binnen de gemeente Geldrop-Mierlo een periodiek afstemmingsoverleg tussen alle betrokkenen ambtenaren bij beide samenwerkingen, om waar nodig onderwerpen en inzet met elkaar te verbinden.

Het lijkt ons overigens interessant om te verkennen of één of twee keer per jaar bestuurlijke afstemming tussen bijvoorbeeld het dagelijks bestuur binnen de MRE-samenwerking en het bestuurlijke platform binnen de SGE-samenwerking opportuun is.

Opvolging aanbevelingen Berenschotevaluatie (§3.4)

Wij missen in het rapport een beschouwing in hoeverre de aanbevelingen van Berenschot nog relevant of na te streven zijn. Zo kan het zijn dat er gaandeweg anders is geoordeeld over de wenselijkheid van veranderingen of het tijds tempo waarin ze plaatsvinden.

Metropoolregio Eindhoven

Wij herkennen dat het gevoel van eigenaarschap bij de gemeenten onvoldoende aanwezig is. Dit sluit aan bij de beschouwing die wij hiervoor al hebben gegeven. We herkennen ook dat de rol van de Raadstafel 21 onduidelijk is, maar we zien ook dat de grondslag voor verbetering onlangs is gelegd met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling MRE. In het rapport wordt nagelaten om te duiden dat er wel aandacht is geweest voor het buiten de MRE plaatsen van het RHCE en Gulbergen en dat het verklaarbaar is dat er nog geen afronding is.

Stedelijk Gebied Eindhoven

Er wordt in het rapport ten onrechte gesteld dat er geen actie is ondernomen om de capaciteit van de gemeenten te versterken. Er is binnen het SGE op ambtelijk en bestuurlijk niveau structurele aandacht voor de inzet van voldoende capaciteit voor de samenwerking in SGE-verband. Die structurele aandacht is nodig als gevolg de belasting van gemeentelijke organisaties en continue personeelsswisselingen. Binnen Geldrop-Mierlo is geïnvesteerd in het beschikbaar hebben van capaciteit door taken expliciet binnen functies te beleggen, waardoor er daadwerkelijk formatieruimte aan is toebedeeld.

Invulling samenwerkingsafspraken (§3.5)

In deze paragraaf bevestigt het rapport onze eerdere stelling dat afstemming van MRE- en SGE-zaken vooral binnen en tussen de gemeenten plaatsvindt. Dat is precies zoals het zou moeten werken naar ons idee, aangezien het in beide samenwerkingsverbanden draait om de samenwerking tussen gemeenten en het MRE-team en het SGE-team daar ondersteunend aan zijn. We zien wel dat de uitvoering persoonsafhankelijk is, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Meer consistentie in bewustzijn en eigenaarschap binnen alle gemeenten zou welkom zijn.

Beschouwing

In het rapport wordt ook ingegaan op de verdeling van opgaven. Er wordt vanzelfsprekend getracht om te voorkomen dat er overlap is tussen wat er regionaal en subregionaal wordt opgepakt. Er wordt aangegeven dat bij de verdeling van opgaven is gekeken naar het passende schaalniveau. Ons voortschrijdend inzicht is dat er qua thema's overlap kan zijn – denk aan mobiliteit, duurzaamheid of economie – maar dat er binnen die thema's opgaven zijn die we met 21 gemeenten samen willen oppakken én opgaven die we met de 9 gemeenten in SGE-verband willen oppakken. Er kan wat ons betreft naar de toekomst iets minder rigide worden gekeken naar welk thema waar is belegd, mits steeds binnen zowel de samenwerking in MRE-verband als in SGE-verband een bewuste keuze wordt gemaakt wat het beste op welk schaalniveau kan worden opgepakt. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan de regionale energiestrategie die we met de 21 gemeenten samen afspreken en de tactische afspraken die we in het verlengde daarvan in SGE-verband maken over grootschalige opwekking van energie.

Effecten (§3.6)

We onderschrijven de constatering dat het lastig is om zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenwerken. De vraag is wel of we alles als 'kosten' moeten zien. We kunnen onze uitgaven richting de MRE- en SGE-samenwerking ook beschouwen als investering of als bijdrage aan het samenwerken. We weten dat we verder komen als we samenwerken en dat onze inwoners en bedrijven gebaat zijn bij de samenwerkingen, ongeacht dat we er niet een label op kunnen plakken hoeveel we er precies uithalen.

De vraag die we nog wel met elkaar kunnen stellen is welke organisatiegraad we verkiezen, afgezet tegen de benodigde gemeentelijke bijdragen om zo'n organisatiegraad te realiseren. Dit is dan vooral interessant met betrekking tot de samenwerking in MRE-verband. Mogelijk leidt een lagere organisatiegraad tot meer eigenaarschap bij de gemeenten. We kunnen ons dan echter niet rijk rekenen met het idee van een compacter MRE-team, want dat betekent dat de gemeenten meer capaciteit moeten inzetten voor de samenwerking.

Reflectie op de conclusies

<i>Conclusie rekenkamerrapport</i>	<i>Reflectie college</i>
De ambities en doelen van de MRE zijn niet in overeenstemming met de procesmatige rol en het strategische niveau.	Deze conclusie weerspiegelt dat de nuance niet gevat is in het rapport. De ambities en doelen van het samenwerken in MRE-verband staan los van de procesmatige rol van het MRE-team. Wat wel relevant is, is dat het MRE-team wellicht te veel op uitvoerend niveau werkt. De ambities en doelen vinden wij passen bij de opgaven die we met 21 gemeenten willen oppakken.
Gezien de verwevenheid van de huidige maatschappelijke opgaven is de thematische verdeling van werkzaamheden van MRE, SGE en gemeenten is niet adequaat.	Wij onderschrijven de verwevenheid van opgaven en zien in dat kader de uitdaging voor ons liggen om binnen thema's scherp te maken wat lokaal, subregionaal dan wel regionaal moet worden aangevlogen.
De uitvoeringskracht bij MRE en SGE en gemeenten is kwetsbaar.	Wij concluderen dat de uitvoeringskracht (in capaciteit en middelen) niet altijd matcht met het tijd-tempo waarin gemeenten hun gezamenlijke ambities willen realiseren. Er is altijd een zekere kwetsbaarheid, door het risico op vertrek of verzuim van medewerkers.
Het gemeentelijke eigenaarschap van MRE is sinds de laatste evaluatie weinig verbeterd.	Dit is herkenbaar; in onze beschouwingen van de bevindingen hebben we geduid welke grondslag we hiervoor zien, namelijk dat de MRE als uitvoeringsorganisatie wordt gebruikt, terwijl het een organisatie zou moeten zijn die ons als 21 gemeenten ondersteunt in het samenwerken. We leggen met elkaar de bal te veel bij het MRE-team en zijn te ver los gekomen van het samenwerken in MRE-verband.
Nog niet alle aanbevelingen uit de vorige evaluatie (2017) zijn gerealiseerd.	Het is correct dat niet alle aanbevelingen zijn gerealiseerd, echter ontbreekt het zicht op welke inzet is gepleegd naar aanleiding van die aanbevelingen. Het niet realiseren is geregeld de uitkomst van onmogelijkheden en/of van een bewuste keuze.
De kaderstelling door de gemeenteraden is vooral financieel gericht.	Dit is herkenbaar.

Beschouwing

Reflectie op de aanbevelingen

<i>Aanbevelingen rekenkamerrapport</i>	<i>Reflectie college</i>
1. De ambities en doelen van MRE aanpassen zodat deze beter aansluiten op de strategische procesmatige rol. Behoud daarbij de verbindende functie van MRE voor de versterking en branding van Brainport.	Wij onderschrijven dit niet. De ambities en doelen sluiten aan bij de opgaven die we als 21 gemeenten regionaal met elkaar willen oppakken. Dit moet los staan van de procesmatige rol van het MRE-team. Er moet vooral worden gekeken welke inzet het MRE-team pleegt ter ondersteuning van de gemeenten en welke inzet er vanuit de gemeenten zelf moet zijn om de ambities en doelen te realiseren. In dat kader is het nog wel relevant om met elkaar een realistisch tijd-tempo af te stemmen waarin we ambities willen realiseren.
2. Kom tot een andere verdeling van werkzaamheden tussen MRE, SGE en gemeenten.	Dit is een spoor wat naar ons idee verkend zou moeten worden. Wij zien inderdaad een verwevenheid van opgaven, waarvan je aspecten op regionaal niveau, subregionaal niveau en lokaal niveau kunt uitvoeren. In het rapport wordt echter te snel de conclusie getrokken dat het SGE een uitvoeringsclub is voor de MRE. Het samenwerken in SGE-verband gaat verder dan dat. Het gaat er naar ons idee veel meer om dat de juiste (aspecten van) opgaven op het juiste niveau worden opgepakt. Wij zien wel dat keuzes in MRE-verband bepalend zijn voor keuzes die we in SGE-verband kunnen maken, maar we zien op elk niveau behoefte aan visie en strategie ten behoeve van de opgaven die op dat niveau liggen.
3. Zet een deel van de capaciteit op MRE-niveau in om de subregio's te versterken.	Deze aanbeveling lijkt ons niet realistisch en onwenselijk. Niet realistisch, omdat het begrip subregio's erg diffuus is. In elke subregio is een eigen keuze gemaakt in welke opgaven in gezamenlijkheid worden opgepakt. Ter illustratie: in de subregio A2-gemeenten worden niet zozeer opgaven gezamenlijk opgepakt, maar is er een uitvoeringsorganisatie opgetuigd op het gebied van bedrijfsvoering en werk en inkomen. Dit is meer vergelijkbaar met onze Dienst Dommelvallei. En het is onwenselijk, omdat het juist de essentie is dat we op verschillende schaalniveaus de samenwerking zoeken. Er is geen behoefte aan inzet van capaciteit vanuit het MRE-team ten behoeve van het samenwerken in SGE-verband. Het MRE-team moet zich vooral focussen op het faciliteren van het samenwerken op regionaal niveau.
4. RHCE en Gulbergen buiten de MRE te plaatsen of expliciet te besluiten dat dat niet meer nodig is.	Ten aanzien van Landgoed Gulbergen: Er is de nodige inzet om het eigendom op termijn bij een commerciële partij te beleggen en om de nazorg voor de afvalberg over te dragen aan de provincie. De komende jaren is inzet in MRE-verband nog noodzakelijk.
5. Denk en handel regionaal	Wij adviseren het motto 'zoek de samenwerking op de juiste schaalniveaus', waarbij we zien dat een groot deel van de opgaves inderdaad regionaal speelt.

Tot slot

Wij zijn benieuwd naar de bespreking in de raad, de reacties van de andere zes raden en in hoeverre u als raden een gezamenlijk vervolg aan de uitkomsten wilt geven.