

Plan van aanpak evaluatie nota verbonden partijen

1. Aanleiding

In 2015/2016 stelden alle gemeenteraden in West-Brabant de gelijkkluidende nota 'Verbonden Partijen, zes kaderstellende spelregels' vast. In deze nota is het doel van de West-Brabantse gemeenten als volgt vastgelegd: "Het betreft de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten om gezamenlijk sturing te geven op verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder". In de nota worden zes spelregels beschreven om te komen tot een eenduidige wijze waarop gemeenten sturing geven aan en toezicht houden op verbonden partijen. De spelregels hebben onder andere betrekking op: afspraken tussen gemeenten en verbonden partijen, informatievoorziening, afstemming en aansturing, kaderstelling, begroting, jaarrekening en meerjarenbeleidsplan. Deze afspraken hebben uiteindelijk tot doel om de verbonden partijen op effectieve en efficiënte wijze hun bijdrage te laten leveren aan de maatschappelijke effecten en de doelen die de gemeenteraden vastgelegd hebben in de gemeentebegrotingen.

Met de vaststelling van de nota Verbonden Partijen gingen gemeenteraden in lijn werken met de aanbevelingen die de Raad voor het Openbaar bestuur deed in zijn adviesrapport 'Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking'. Voor het adviesrapport 'Wisselwerking' zie:

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>

Inmiddels is de nota Verbonden Partijen vier jaar oud en is het wenselijk om, zoals door de colleges van B&W met de gemeenteraden afgesproken, de werking van de nota te evalueren. Op basis van deze evaluatie wordt de governance¹ zoals opgenomen in de nota Verbonden Partijen waar nodig verbeterd en in het verlengde daarvan wordt de nota geactualiseerd. Omdat de (werking van de) governance centraal staat, wordt ook gekeken de interactie tussen de verschillende actoren die een rol spelen bij het vormgeven van de governance en de cultuuraspecten die hierbij een rol spelen. Een externe reden voor de evaluatie is gelegen in het feit dat in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' het volgende is opgenomen: "De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen". Op 29 juni 2018 schreef Minister Ollongren een brief aan de Tweede Kamer over het versterken van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Hierin wordt aangegeven dat de toename van het aantal regelingen en de zwaarte van de taken waar het over gaat, maken dat de positie van gemeenteraden moet worden versterkt. Minister Ollongren wil daarom regelen dat bij bepaalde besluiten eerst om een zienswijze van de gemeenteraden wordt gevraagd voordat het

¹ Bossert (2004) geeft de volgende beschrijving van governance. Governance richt zich op belanghebbenden van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie, en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken. Een organisatie bestaat immers om ten behoeve van belanghebbenden bepaalde doelen te verwezenlijken. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor realisatie van die doelstellingen. Dit vanwege de verantwoordelijkheid die de leiding van de organisatie hiervoor heeft. De organisatie dient daartoe gestuurd en beheerst te worden en over die activiteiten dient verantwoording aan de belanghebbenden te worden afgelegd, in veel gevallen via een formele of informele toezichthouder die namens die belanghebbenden opereert. Daarmee omvat governance de activiteiten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. (J. Bossert, 2004)

bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit mag nemen. Daarnaast wil de minister met vooral raadsleden en wethouders uit verschillende regelingen in gesprek over de in de praktijk ervaren belemmeringen bij regionale samenwerking. De Wgr zal in de toekomst meer ruimte bieden voor differentiatie en variëteit in de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven (voor de volledige brief zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-versterken-legitimiteit-gemeenschappelijke-regelingen>)

In dit plan van aanpak wordt aangegeven hoe de evaluatie van de governance zoals opgenomen in de nota Verbonden Partijen plaats vindt. Ook wordt aangegeven hoe vervolgens het verbeteren van de governance (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan het actualiseren van deze nota, waar dat nodig is, vorm wordt gegeven.

2. Doel, resultaat en effect van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om samen met alle betrokken actoren (gemeenteraden, colleges van B&W, betrokken ambtenaren zowel vanuit de ambtelijke organisaties als de griffies en gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in West-Brabant deelnemen) te bepalen:

- a. In welke mate het doel is gerealiseerd van de nota Verbonden Partijen. Dit doel is in de nota als volgt geformuleerd: "Het betreft de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten om gezamenlijk sturing te geven op verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder".
- b. Op basis van het antwoord onder a, de bovenstaande voorgenomen wijziging van de Wgr en actuele rapporten over regionale samenwerking waaronder in ieder geval het rapport 'Grip en sturing op de Regio West-Brabant, Hoe houden raden grip en sturing op de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant'² dat is opgesteld door Berenschot waar nodig voorstellen te doen voor actualisering van de afspraken (governance) zoals vastgelegd in nota Verbonden Partijen. Dit inclusief een antwoord op de vraag of de reikwijdte van de nota, die zich nu in het bijzonder richt op gemeenschappelijke regelingen, verbreed moet worden naar andere vormen van intergemeentelijke samenwerking.

De resultaten van de evaluatie worden weergegeven in een evaluatieverslag. Hierin worden zowel opgenomen de bevindingen van de evaluatie zelf en de daaruit te trekken conclusies alsmede de adviezen voor het verbeteren van de governance (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan het actualiseren van de nota Verbonden Partijen. Ook wordt aangegeven of en zo ja welke vervolgstappen gezet moeten worden om de nota Verbonden Partijen daadwerkelijk te actualiseren.

Op basis van de aanbevelingen uit de evaluatie, actualiseren we de nota Verbonden Partijen. Deze geactualiseerde nota wordt door middel van een raadsvoorstel via de colleges van B&W aangeboden aan de gemeenteraden. Het is de bedoeling dat de raden van de 16 gemeenten in West-Brabant, net als in 2015/2016, een gelijkloidend voorstel krijgen voorgelegd voor het vaststellen van een waar nodig geactualiseerde nota Verbonden Partijen.

² In het kader van dit onderzoek zijn onder meer enquêtes gehouden onder raadsleden in West-Brabant/Tholen. De resultaten van deze enquêtes worden uiteraard benut bij het uitvoeren van deze evaluatie.

3. Afbakening van de evaluatie

De evaluatie levert de volgende resultaten op

1. Een rapportage met daarin de bevindingen van de evaluatie zelf en de daaruit te trekken conclusies alsmede de aanbevelingen voor het verbeteren van de governance (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan het actualiseren van de nota Verbonden Partijen;
2. Een raadsvoorstel met een (op onderdelen) geactualiseerde nota Verbonden Partijen.

4. Globale aanpak van de evaluatie

Er zijn veel actoren betrokken bij deze evaluatie. Concreet gaat het om gemeenteraden, colleges van B&W, betrokken ambtenaren zowel vanuit de ambtelijke organisaties als de griffies en gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in West-Brabant deelnemen. Om van al deze actoren input op te halen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Het uitzetten van een enquête onder gemeenteraadsleden, collegeleden, betrokken ambtenaren zowel vanuit de ambtelijke organisaties als de griffies en gemeenschappelijke regelingen. Voor elk van de voornoemde actoren wordt een afzonderlijke enquête opgesteld. De opbouw van de enquête wordt als volgt: een aantal algemene vragen die voor alle actoren gelijk zijn en een aantal specifieke vragen gericht op de eigen rol van de actor inzake de grip op en aansturing van gemeenschappelijke regelingen;
2. Een bijeenkomst met gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in West-Brabant deelnemen om de resultaten van de evaluatie door te spreken en nadere input op te halen over onderdelen van de beantwoording van de enquête die verduidelijking behoeven;
3. Vier bijeenkomsten (één voor gemeenteraadsleden, één voor collegeleden, één voor betrokken ambtenaren vanuit de ambtelijke organisaties en één voor de griffiers) om de resultaten van de evaluatie door te spreken en nadere input op te halen over onderdelen van de beantwoording van de enquête die verduidelijking behoeven;
4. Het schrijven van het evaluatieverslag met daarin de conclusies en aanbevelingen;
5. Het op basis van de aanbevelingen (op onderdelen) actualiseren van de nota Verbonden Partijen.

5. Fasering met de belangrijkste activiteiten

Om de evaluatie uit te voeren en tot aanbevelingen te komen voor het actualiseren van de nota Verbonden Partijen doorlopen we de volgende stappen:

1. Bespreken plan van aanpak door een vertegenwoordiging uit de kring van gemeentesecretarissen en een vertegenwoordiging uit de kring van griffiers (verder te noemen ambtelijk opdrachtgever³) op 3 april 2019
2. Bespreken wie ambtelijk en bestuurlijk trekker worden. Geadviseerd wordt om de vertegenwoordigers vanuit de kring van gemeentesecretarissen en vanuit de kring van

³ Het streven is erop gericht de groep van ambtelijk opdrachtgevers uit te breiden met enkele secretarissen van gemeenschappelijke regelingen

griffiers als ambtelijk opdrachtgever aan te wijzen. Voor het bestuurlijk opdrachtgeverschap is het advies om een aantal burgemeesters⁴ aan te zoeken

3. Bespreken hoe het projectteam gevormd gaat worden. Voorstel is om enkele betrokken vakambtenaren (adjudanten) met een brede kijk op regionale samenwerking het projectteam te laten vormen. Om te zorgen voor een goede voortgang stellen we voor een projectleider aan te wijzen. Hierbij denken we aan een PuMa (PuMa staat voor Publiek Maatwerk) of een BRAMmer (BRAM staat voor Brabant Mobiel) of een trainee of een high potential vanuit één van de zestien gemeenten die voor de duur van het project gedeeltelijk wordt vrij gemaakt. De kosten voor de projectleider worden uiteraard verdeeld tussen de 16 gemeenten in West-Brabant
4. Vaststellen plan van aanpak door de bestuurlijk trekker: eind april 2019
5. Delen plan van aanpak met alle betrokkenen (gemeenteraden, colleges van B&W, en besturen van gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten in West-Brabant deelnemen) door de bestuurlijk trekker: eind april/begin mei 2019
6. Opstellen enquêtes onder verantwoordelijkheid van het projectteam door de projectleider: april 2019
7. Goedkeuren enquêtes door de ambtelijk opdrachtgever: eerste week mei 2019
8. Uitzetten enquêtes door de projectleider: mei 2019
9. Verwerken enquêtes door de projectleider: 2^e helft juni 2019
10. Voorlopig vaststellen enquêteresultaten en daaruit te trekken conclusies door de ambtelijk opdrachtgever: eind juni 2019
11. Vaststellen enquêteresultaten en daaruit te trekken conclusies door de bestuurlijk opdrachtgever: begin juli 2019
12. Delen enquêteresultaten inclusief conclusies met alle betrokkenen (gemeenteraden, colleges van B&W, en besturen van gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten in West-Brabant deelnemen) door bestuurlijk opdrachtgever: begin juli 2019
13. Gesprek met Gemeenschappelijke regelingen door het projectteam: 2^e helft augustus 2019 (NB bij dit gesprek is een delegatie vanuit de ambtelijk opdrachtgever aanwezig)
14. Gesprekken met achtereenvolgens betrokken gemeenteraadsleden, betrokken collegeleden en betrokken ambtenaren vanuit de ambtelijke organisaties en de griffiers. Deze gesprekken worden voor elke actor afzonderlijk ingepland en uitgevoerd door het projectteam: begin september 2019 (NB bij deze gesprekken is een delegatie vanuit de ambtelijk opdrachtgever aanwezig)
15. Schrijven evaluatieverslag. In dit evaluatieverslag worden weergegeven de uitkomsten van uitgevoerde enquêtes en de resultaten van gevoerde gesprekken alsmede de op basis hiervan te trekken conclusies over de governance zoals is opgenomen in de nota Verbonden Partijen en de aanbevelingen voor het verbeteren van de governance (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan (waar nodig) actualiseren van de nota Verbonden Partijen. Ook wordt aangegeven of en zo ja welke vervolgstappen gezet moeten worden om de nota Verbonden Partijen daadwerkelijk te actualiseren. Het verslag wordt opgesteld door het projectteam en voorlopig vastgesteld door de ambtelijk opdrachtgever: september 2019
16. Vaststellen evaluatieverslag door de bestuurlijk opdrachtgever: eind september 2019
17. Aanbieden evaluatieverslag aan alle betrokkenen (gemeenteraden, colleges van B&W, en besturen van gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten in West-Brabant deelnemen) door de bestuurlijk opdrachtgever: begin oktober 2019
18. Voorstel voor het verbeteren van de governance zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan het

⁴ We kiezen hier bewust voor een aantal burgemeester. Dit omdat de burgemeester zowel voorzitter is van de gemeenteraad als van het college van B&W. Daarnaast ziet de burgemeester op basis van artikel 170 lid 1 sub b toe op “een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden”.

actualiseren nota Verbonden Partijen door het projectteam: oktober tot en met december 2019

19. Voorlopig goedkeuren voorstel voor het verbeteren van de governance zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan de geactualiseerde nota Verbonden Partijen door de ambtelijk opdrachtgever: medio december 2019
20. Goedkeuren voorstel voor het verbeteren van de governance zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan de geactualiseerde nota Verbonden Partijen door de bestuurlijk opdrachtgever: eind december 2019
21. Aanbieden geactualiseerde nota Verbonden Partijen aan de 16 gemeenten (document wordt aangeboden aan het college en in afschrift aan de gemeenteraad) begin januari 2020 (NB: een afschrift gaat ook naar de besturen van de gemeenschappelijke regelingen)
22. Behandelen geactualiseerde nota Verbonden Partijen in de gemeenteraden: eerste kwartaal 2020
23. Aanbieden vastgestelde nota Verbonden Partijen aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen door de bestuurlijk opdrachtgever: april 2020

6. Omgeving van de evaluatie

Het zal duidelijk zijn dat de omgeving waarin de evaluatie plaatsvindt een dynamische is. In de eerste plaats ligt West-Brabant niet op een eiland. Zo zijn er gemeenschappelijke regelingen waarvan het werkgebied groter is dan de regio West-Brabant, zoals de Omgevingsdienst.

Ten tweede is er verschil in dynamiek binnen de 16 gemeenteraden voor wat betreft de betrokkenheid bij verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder. Dit wordt ingegeven door een lokale risico inschattingen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Dit leidt tot verschillende vormen van betrokkenheid (bijvoorbeeld het al dan niet werken met rapporteurs of een lokale werkgroep regio). Raden kiezen zelf hoe intensief ze zich bezighouden met de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Raden kiezen daarbij de vorm die lokaal het beste past. Deze lokale keuzevrijheid is voor deze evaluatie een uitgangspunt.

Een derde dynamiek wordt veroorzaakt door de aangekondigde wijziging van de Wgr. In de brief van Minister Ollongren, zoals weergegeven in hoofdstuk 1, wordt aangegeven dat zij eind 2018 met een conceptwetsvoorstel voor de wijziging van de Wgr wil komen. Dit conceptwetsvoorstel is er echter nog niet. Wanneer het wetgevingstraject is afgerond en of daarna nog meer wetswijzigingen worden voorzien is onduidelijk. Daarom wordt voorgesteld de geactualiseerde nota Verbonden Partijen net als de vigerende nota een scope van 4 jaar te geven.

Uiteraard leiden ook de maatschappelijke ontwikkelingen tot dynamiek. Minister Ollongren beschrijft dit in haar voornoemde brief als volgt: "Maatschappelijke opgaven zijn ingewikkelder geworden, waardoor ze steeds minder door één bestuurslaag aangepakt kunnen worden. Er is daarnaast ook veel veranderd voor met name gemeenten: de decentralisaties, nieuwe vormen van samenwerking en meer gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking. Deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden zonder wijziging van de bestaande kaders voor het openbaar bestuur, waaronder de Wgr en het beleidskader gemeentelijke herindeling. Maar de ontwikkelingen in de samenleving en het bestuur roepen vragen op over de houdbaarheid van de bestaande kaders".

7. Risico's tijdens het uitvoeren van de evaluatie

Wanneer een evaluatie wordt uitgevoerd, is altijd het gevaar aanwezig van onvoldoende respons op enquêtes. Om dit risico het hoofd te bieden wordt een gerichte communicatie ingezet naar:

- De gemeenteraden via de griffier
- De colleges van B&W via de gemeentesecretarissen
- De vakambtenaren via de gemeentesecretarissen
- De gemeenschappelijke regelingen via de griffiers

Een ander risico betreft de planning en de doorlooptijd van de wijziging van de Wgr. De aangekondigde conceptwetswijziging is vertraagd. Echter geeft de brief van Minister Ollongren wel een duidelijke richting voor de wijziging van de Wgr. Door hiervan uit te gaan en het wetgevingstraject nauwgezet te volgen, wordt dit risico beheerst.

Tenslotte is ook de beschikbare menskracht een risico. Daarom wordt in overleg met de gemeentesecretarissen een projectteam samengesteld dat de evaluatie gaat uitvoeren en op basis daarvan de Nota Verbonden Partijen gaat actualiseren. De secretarissen zijn ervoor verantwoordelijk dat de ambtenaren die deelnemen aan het projectteam voldoende tijd beschikbaar hebben. Tevens wordt een projectleider aangezocht.