

Zicht in samenwerkingsverbanden



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde



Rekenkamercommissie Heerde:
Corine Sluiter-Kuilwijk, voorzitter
Max van Oort
Bert Lokhorst
Erik Mateman
Geraldine Kwekkeboom
Ondersteuning:
Johan Kok, ambtelijk secretaris

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag	2
3. Doel van het onderzoek	2
4. Centrale vraagstelling en deelvragen.....	3
5. Omschrijving normenkader	3
6. Theoretisch kader	4
7. Samenwerking	8
8. Conclusies.....	13
9. Aanbevelingen	15
10. Bestuurlijk wederhoor	18
11.Nawoord	22
10.Factsheet	24
11.Bijlage.....	25

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Heerde voert onafhankelijk onderzoek naar een breed scala aan onderwerpen. Na de eerste selectie van de onderzoeksonderwerpen voor 2019 heeft de rekenkamercommissie besloten een verkennend onderzoek te doen naar de positie van de gemeente Heerde in samenwerkingsverbanden.

2. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag

De laatste jaren zijn er erg veel ontwikkelingen in gemeenten, mede ingezet door de verschillende decentralisaties. Doordat het takenpakket van de gemeente in rap tempo uitbreidt zoeken steeds meer gemeenten de samenwerking op. Dit stelt de gemeente in staat pro-actief met grote lokale en regionale veranderingen aan de slag te gaan¹. Samenwerkingsverbanden staan echter doorgaans ook op wat grotere afstand van zowel college als gemeenteraad, al verschilt de afstand wel per samenwerkingsvorm. Door de grotere afstand is er meestal voor de afzonderlijke samenwerkende partijen ook sprake van minder invloed en sturingsmogelijkheden. Men moet immers met meer partijen tot overeenstemming komen. Duidelijkheid over de mogelijkheden van sturing en controle is voor de gemeenteraad daarom essentieel om de vinger aan de pols te houden en zowel het beleid als de budgetten te bewaken. Zowel nu als in de toekomst.

In het najaar van 2018 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Heerde bij alle fracties in de gemeenteraad mogelijke onderzoeksonderwerpen opgehaald. De positie van de gemeente Heerde en de sturing van de gemeenteraad in de verschillende samenwerkingsverbanden is hieruit als onderwerp naar voren gekomen.

3. Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie voert dit onderzoek, in de vorm van een quick scan, uit om de gemeenteraad meer zicht te geven op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Heerde participeert. Het takenpakket van de gemeente wordt steeds verder uitgebreid

¹ <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/vraagstukken/gemeentelijke-visie-op-samenwerking>

waardoor behoefte aan samenwerking ontstaat, in verschillende vormen. Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in de huidige samenwerkingsverbanden van de gemeente Heerde en inzicht te bieden in de mogelijkheden van de gemeenteraad voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taken ten aanzien van samenwerkingsverbanden.

4. Centrale vraagstelling en deelvragen

Op basis van vooronderzoek en de gesprekken die met de politieke fracties zijn gevoerd is er een hoofdvraag opgesteld. Deze vraag luidt: *“Heeft de gemeenteraad in Heerde zicht en grip op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Heerde participeert?”*. Uit deze hoofdvraag is ook een set deelvragen gedestilleerd. Deze deelvragen zullen helpen in de beantwoording van de hoofdvraag en met name de raad handvatten geven om in controle te zijn ten aanzien van samenwerkingsverbanden.

De deelvragen zijn als volgt:

1. Op grond van welke criteria wordt besloten om tot samenwerking over te gaan?
2. Aan welke samenwerkingsverbanden neemt de gemeente Heerde deel?
3. Wat is het financiële beslag op de begroting van de gemeente Heerde en wat is het financiële risico van de verschillende samenwerkingsverbanden?
4. Welke sturing en controle hebben de raad en/of het college op het samenwerkingsverband?
5. Hoe verloopt de verantwoording naar de gemeenteraad?

5. Omschrijving normenkader

Het onderstaande normenkader heeft gediend als leidraad voor de te houden interviews. Binnen dit kader zal worden gekeken naar de sturing en controle die de gemeenteraad heeft.

Onderdeel	Norm
-----------	------

Situatie	De gemeenteraad weet aan welke samenwerkingsverbanden de gemeente deelneemt
	De gemeenteraad weet waarom het aan welke samenwerkingsverbanden deelneemt
	De gemeenteraad weet hoe de samenwerkingsverbanden er financieel voorstaan
Sturing en Controle	De gemeenteraad kan sturing geven aan beleid of uitvoering van de samenwerkingsverbanden
	De gemeenteraad heeft sturing op de budgetten van de samenwerkingsverbanden
	De gemeenteraad voelt zich “in control” op wat zich in de samenwerkingsverbanden afspeelt
Informatievoorziening	De gemeente wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd over beleid en financiën door de samenwerkingsverbanden

6. Theoretisch kader

Samenwerkingsverbanden zijn er in het land in vele soorten en maten te vinden. Ook de reden om samen te werken verschilt sterk, dit kan bijvoorbeeld zijn om de slagkracht te vergroten via schaalvoordelen, bovenregionaal beleid uit te voeren of om geld te besparen. Toch staan deze genoemde voordelen ook ter discussie². De financiële besparingen vallen tegen of er wordt binnen de samenwerking niet bereikt wat er van tevoren gehoopt werd. Ook de mate van invloed of sturing neemt binnen een geheel met meerdere partners af.

Er is tussen de verschillende samenwerkingsverbanden veel verschil in de mate waarop de raad en/of het college invloed uit kunnen oefenen. Een gemeenteraad is sterk gebaat bij een effectieve samenwerking waarin zij binnen van te voren opgestelde kaders ook invloed kan uitoefenen³. De mate van invloed en sturing is onder meer afhankelijk van de aard van de samenwerking, het aantal deelnemers en of deze in een publiek- of privaatrechtelijke

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/27/samenwerking-gemeenten-levert-geen-besparing-op-14262970-a1582840>

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/samenwerking-gemeenten-verlaagt-uitgaven-zelden.9575899.lynkx>

³ https://www.gemeentenvandetoekomst.nl/wp-content/uploads/2017/11/Definitief-rapport_Samen-werken-aan-effectieve-regionale-samenwerking.pdf

constructie plaatsvindt. Actieve betrokkenheid van een gemeenteraad bij een samenwerkingsverband verstevigt de rol van de raad. Voldoende werkbezoeken aan de samenwerkingsverbanden ondersteunen hierbij. Ook op locatie vergaderen is mogelijk. Raadsleden kunnen de vergaderingen van het algemeen bestuur bezoeken. Dit bevordert de onderlinge verbondenheid.

Wettelijk verplichte samenwerking

Ook de mate waarin het verband in formele kaders is verankerd verschilt sterk. De Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de GGD zijn drie wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden. Een netwerksamenwerking zoals de regio Zwolle bevat geen formele, wettelijke kaders voor deelname.

Publiekrechtelijke samenwerking

De bekendste vorm van samenwerking tussen gemeenten is de gemeenschappelijke regeling (GR), dit is een publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr.). Hierop heeft de gemeenteraad de meeste invloed op het te voeren beleid en de kaders die gesteld kunnen worden. De spelregels daarvoor zijn verankerd in de Wgr. De GR zelf bevat een nadere uitwerking daarvan. Vaak zit een wethouder van de gemeente in het bestuur waardoor raadsleden deze laagdrempelig kunnen aanspreken⁴. De Stedendriehoek is een voorbeeld van een GR waarvan de gemeente Heerde deelnemer is. De Wgr. biedt verschillende mogelijkheden van samenwerking, variërend van een zware samenwerking met een Openbaar Lichaam, een Bedrijfsvoeringsorganisatie (met een éénlaags bestuur), een Centrumgemeenteconstructie en een eenvoudige overlegstructuur.

Privaatrechtelijke samenwerking

Naast publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is het ook mogelijk om vanuit het privaatrecht samen te werken. Dan komt een gemeente uit bij een vennootschap (BV of NV), een stichting of een vereniging. Dit kan ook gebeuren op basis van afspraken, al dan niet in een overeenkomst vastgelegd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij het zgn. gastheergemeentemodel, waarbij één gemeente in opdracht van één of meerdere andere gemeenten taken uitvoert.

⁴ https://vng.azavista.com/FileAttachments/public_download/id:58230be1-f7a4-4116-8fb8-1736ac110004/key:350ecd82a76694ce0709cf96162e2ae1

Talentenregio is een voorbeeld van het gastheermodel, de gemeente Dalfsen voert de administratie voor alle deelnemende gemeente uit.

De kaders voor privaatrechtelijke samenwerking staan in de Gemeentewet. Het college is bevoegd voor het nemen van privaatrechtelijke besluiten. De gemeenteraad moet via een ontwerpbesluit geïnformeerd worden (artikel 160, lid 2). Als het gaat om het oprichten en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen moet het college een ontwerp besluit eerst voorleggen aan de gemeenteraad. De raad wordt daarbij in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Daarna kan het college definitief besluiten om tot het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een vennootschap of een stichting.

Ook bij samenwerking op grond van een overeenkomst is het college bevoegd. Alleen bij besluiten met ingrijpende gevolgen moet een dergelijk besluit eerst voor een wensen en bedenkingenprocedure aan de raad worden voorgelegd (art. 169 lid 4 Gemw.). Daarnaast heeft de gemeenteraad het budgetrecht. Indien een privaatrechtelijke samenwerking geld kost zal de raad een besluit moeten nemen over de budgettaire gevolgen daarvan. De raad kan met het college afspraken maken over de frequentie en wijze waarop de raad daarover wordt geïnformeerd.

Netwerksamenwerking

Als laatste zijn er ook vele vormen die niet strikt zijn vastgelegd in een publiek- of privaatrechtelijke samenwerking. Dit zijn veelal (informele) overlegstructuren die werken vanuit onderling vertrouwen⁵. De regio Zwolle is een bekend voorbeeld van een informele samenwerking. Deze samenwerking is niet geformaliseerd. Het staat gemeenten vrij om zich bij projecten aan te sluiten, hier een financiële bijdrage bij te leveren en daarover nadere afspraken te maken en vast te leggen in een overeenkomst.

Sturings- en controle-instrumenten publiekrechtelijke samenwerking

De belangrijkste controle- en sturingsinstrumenten die de raad heeft zijn:

1. Controle via begroting en jaarrekening. Wellicht de bekendste manier om een samenwerkingsverband aan te sturen is een zienswijze indienen op de begroting.

⁵ <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/centrumgemeente>

Aanvullend op de Wgr. heeft een enkele GR bepaald dat een zienswijze op de jaarrekening mogelijk is. Enkele GR-en (bijvoorbeeld Lucrato en de Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O) kennen aanvullend op de Wgr. een zienswijzeprocedure voor de kaderbrief en de jaarrekening. Iedere raad maakt afzonderlijk gebruik van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze over de ontwerp begroting.

2. Controle via Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten houden toezicht op de samenwerkingsverbanden in de provincie. Bij onregelmatigheden kan de raad zich wenden tot Gedeputeerde Staten en kunnen Gedeputeerde Staten betrokken worden bij de aansturing van het samenwerkingsverband.
3. Sturing van het Algemeen Bestuur(slid). Als het college of de raad iemand heeft aangewezen in het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband dan kan deze ter verantwoording worden geroepen. In een uiterst geval kan het Algemeen Bestuurslid uit zijn of haar functie worden ontheven. Het bestuur is ook verplicht de raad, al dan niet op verzoek, tijdig te informeren en inlichtingen verstrekken over bijvoorbeeld financiële tegenvallers.
4. De inrichting van het samenwerkingsverband. De raad heeft bij het ontstaan van het samenwerkingsverband invloed op de condities waarmee de samenwerking plaats gaat vinden. Onder andere over de financiële verhoudingen tussen de deelnemers, de invulling van de informatie- en verantwoordingsplicht, de taken en bevoegdheden en de stemverhoudingen.
5. Onderzoek naar een samenwerkingsverband. De raad kan een onderzoekscommissie instellen om onderzoek te doen naar een samenwerkingsverband. De rekenkamer kan ook onderzoeken oppakken naar verschillende samenwerkingsverbanden.

Naast de sturing die de gemeenteraad kan geven aan verschillende samenwerkingsverbanden staat daar ook een bepaalde rol met verantwoordelijkheden tegenover. De belangrijkste verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft is dat hij zich financieel gecommitteerd heeft. De gemeenteraad heeft binnen de gemeente het budgetrecht maar moet tekorten bij een samenwerkingsverband verplicht aanvullen. Als er taken van de raad worden overgedragen naar een samenwerkingsverband dan moet de raad hier een formeel besluit over nemen. Als er

college- of burgemeesterstaken worden overgedragen dan hoeft de raad slechts toestemming te geven⁶. De formele kaders zijn terug te vinden in de wet gemeenschappelijke regelingen⁷.

7. Samenwerking

Heerde neemt deel aan een bijna 30 verschillende samenwerkingsverbanden, zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Daaronder zijn 8 samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr.

Zoals het Besluit Begroting en verantwoording (BBV)⁸ aangeeft is een gemeente verplicht om een paragraaf over de verbonden partijen op te nemen. Dit gebeurt ook in de jaarstukken van de gemeente Heerde⁹. Daarin zijn alleen die samenwerkingsverbanden (zowel privaat als publiekrechtelijk) opgenomen waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft.

Visie op samenwerking

Door de omvang van de gemeente Heerde en liggend op het scharnierpunt tussen twee regio's (Zwolle en de Stedendriehoek) kan zij een cruciale rol spelen in de verbinding tussen deze regio's. De gemeente Heerde heeft op 14 december 2015 een visie op samenwerking aangenomen¹⁰. De visie stelt dat de gemeente meer focus moest aanbrengen in de samenwerking met partners. De gemeente Heerde werkte samen met partners in verschillende windrichtingen maar heeft uitgesproken zich in de samenwerking vooral te richten op de regio's Zwolle en Stedendriehoek. Daarbij is de samenwerking met de Regio Noord Veluwe afgebouwd¹¹. De raadscommissie Samenleving gaf in het interview wel aan dat samenwerken met andere gemeenten urgent is voor de gemeente Heerde, zeker gezien de omvang van de gemeente zal er op veel gebieden samengewerkt moeten worden. Uit de interviews komt naar voor dat de gemeente een verbindende rol tussen deze regio's voor zich ziet.

⁶ <https://vng.nl/raadgevers/het-raadslidmaatschap/samenwerking-op-basis-van-de-wgr>

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2018-06-13>

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09>

⁹ <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=heerde&id=100092745>

¹⁰ Visiedocument samenwerking gemeenteraad Heerde. Oriëntatie op de rol van de eigen gemeente en (regionale) samenwerking, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 december 2015

¹¹ Raadsvoorstel en raadsbesluit over regionale oriëntatie, besloten door de gemeenteraad op 26 juni 2017

Voor de economische samenwerking kijkt de gemeente Heerde sindsdien expliciet naar de regio Zwolle. Samenwerking op het vlak van het sociale domein is meer zuidelijk georiënteerd en belegd binnen de GR Stedendriehoek. Hier is sinds 2018 ook samenwerking binnen de Cleantechregio aan toegevoegd. In samenhang daarmee heeft de gemeente laten weten op termijn de keuze voor de arbeidsmarktregio te zullen heroverwegen¹². De overstap is op dit moment in procedure¹³.

Het Visiedocument samenwerking gemeenteraad Heerde is een belangrijk kader voor de manier waarop samenwerking in Heerde tot stand komt en welk doel deze samenwerking moet verwezenlijken.

Sturen op samenwerkingsverbanden

Binnen de regio en ook daarbuiten vormt de rol, sturing en de verantwoording van samenwerkingsverbanden al een langere tijd een groot aandachtspunt. De gemeenteraad heeft een aantal controle- en sturingsinstrumenten om grip te houden op gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. Veel van deze instrumenten zijn geregeld in de Wgr als het gaat om publiekrechtelijke samenwerking.¹⁴¹⁵. Daarnaast wordt er op landelijk niveau gekeken of deze instrumenten versterkt kunnen worden zodat de gemeenteraad meer zeggenschap krijgt over haar samenwerkingsverbanden¹⁶. Ook zouden er extra instrumenten mogelijk kunnen worden gemaakt¹⁷.

Vanuit gesprekken met de raads- en commissieleden in Heerde blijkt dat de gemeenteraad zich niet in control voelt over de verschillende samenwerkingsverbanden. Men krijgt wel informatie, voornamelijk via commissievergaderingen, Memo Actieve Raadsinformatie (ARI) en Planning- & Controldocumenten, maar heeft onvoldoende zeggenschap op de aansturing van

¹² Memo ARI 2018-25 Stand van zaken toetredingsverzoek Heerde tot regio Stedendriehoek, gestuurd aan de gemeenteraad op 6 april 2018

¹³ Memo ARI 2018-75 Overstap arbeidsmarktregio, gestuurd aan de gemeenteraad op 9 december 2018

¹⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2018-06-13>

¹⁵ <https://www.vijverbergadvocaten.nl/juridisch-advies/gemeenschappelijke-regelingen/sturen-op-gemeenschappelijke-regelingen>

¹⁶ <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raad-kan-gele-kaart-trekken-voor-controle-op-gemeenschappelijke-regeling>

¹⁷ https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/raad_regionale_samenwerking.pdf

een samenwerkingsverband. Er heerst het gevoel dat de gemeenteraad te laat wordt meegenomen in risico's die spelen waardoor er niet kan worden bijgestuurd. Juist doordat er op heel veel fronten wordt samengewerkt is er door de omvang en veelheid bij de raad geen zicht op de aansturing van de samenwerkingsverbanden. Uit het gesprek met de raadscommissie blijkt ook dat raadsleden om deze reden eerder willen worden geïnformeerd.

De wijze waarop het college de raad meeneemt in de werkzaamheden die in samenwerking worden uitgevoerd verschilt in de praktijk. Bij beleidsmatige en financiële risico's wordt de raad eerder meegenomen.

Rol en keuzes samenwerkingsverbanden

Kijkend naar de rol van de raad en de keuzes die gemaakt kunnen worden wat betreft samenwerkingsverbanden, zou de gemeenteraad zich vooral op de samenwerkingsverbanden moeten richten waar de maatschappelijke belangen¹⁸ volgens de politiek het grootst zijn¹⁹. Dit zijn samenwerkingsverbanden waar grote financiële belangen spelen, er beleidsmatige verschillen van inzicht zijn of waar het in het verleden mis is gegaan. Op dit moment staan de samenwerkingsverbanden nog erg op afstand, zo blijkt uit het gesprek met de raadscommissie Samenleving. Er wordt geen grip of sturing gevoeld. Ook de reden waarom er tot samenwerking wordt overgegaan is niet altijd duidelijk.

Samenwerking gemeenteraden op sturing

Als voorbeeld wordt hier verwezen naar vormen (en de redenen) van samenwerking in andere regio's. Zo zijn in de regio Rivierenland regiobreed een viertal moties ingediend om regionaal de agenda's te synchroniseren²⁰, het bestuur transparanter te laten vergaderen²¹, een regionale raadskring op te richten²² en de informatievoorziening te verbeteren²³. In de gemeente Voorst

¹⁸ https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking/Wisselwerking_Adviesrapport_201512.pdf

¹⁹ https://www.berenschot.nl/publish/pages/7083/berenschot_-_rapport_democratische_legitimiteit_bij_interbestuurlijke_samenwerking.pdf

²⁰ https://raad.tiel.nl/bestuur/vergaderingen-raad_3358/agenda/gemeenteraad_29050/motie-1-grip-op-samenwerkingsverbanden-synchroniseren-agendaspdf_3441694.pdf

²¹ https://raad.tiel.nl/bestuur/vergaderingen-raad_3358/agenda/gemeenteraad_29050/motie-2-transparantie-gemeenschappelijke-regelingenpdf_3441695.pdf

²² https://raad.tiel.nl/bestuur/vergaderingen-raad_3358/agenda/gemeenteraad_29050/motie-3-grip-op-samenwerkingsverbanden-initiatief-raadskring-regio-rivierenlandpdf_3441696.pdf

²³ https://raad.tiel.nl/bestuur/vergaderingen-raad_3358/agenda/gemeenteraad_29050/motie-4-grip-op-samenwerkingsverbanden-informatievoorziening-vanuit-het-collegepdf_3441697.pdf

is een initiatiefvoorstel aangenomen. Dat is in dit kader erg informatief als het gaat om de aansturing van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wgr.

Overzicht samenwerkingsverbanden

Hieronder zijn de verschillende samenwerkingsverbanden onderverdeeld tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. Als er geen formele (publiekrechtelijke) grondslag voor de samenwerking bestaat dan is deze ondergebracht bij de privaatrechtelijke samenwerking. Voor de gemeente Heerde ziet het overzicht van de strategische, beleidsvormende en uitvoerende samenwerkingsverbanden er als volgt uit:

Rol samenwerkingsverband	Naam samenwerkingsverband	
	<i>Publiekrechtelijke samenwerking</i>	<i>Privaatrechtelijke samenwerking</i>
Strategisch	- Cleantechregio	- Regio Zwolle - VNG
Beleidsvormend	- Arbeidsmarktregio - GGD NOG	- VNG - Regionaal Programma Werklocaties - Samenwerking Stedendriehoek jeugd, beschermd wonen, WMO en het sociaal domein

Uitvoerend

- GGD NOG
- VNOG
- GR Basismobiliteit PlusOV
- Omgevingsdienst GR ODNV
- Lucrato
- GR Streekarchief
- Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O
- Commissie voor de bezwaarschriften
- BNG NV
- ROVA NV
- Leisurelands BV
- Vitens NV
- BV Hattemersbroek
- Ontwikkelmaatschappij Vitale Vakantieparken BV
- Veluwe-op-1
- Gelders Genootschap
- Proo (stichting openbaar basisonderwijs)
- Stichting Basisbibliotheek Noord-Veluwe
- Triada
- Sociale recherche
- Samenwerkingsovereenkomst uitkeringsadministratie
- Talentenregio
- Maatschappelijke opvang ISNV

8. Conclusies

Dit onderzoek is een quick scan, voornamelijk bedoelt om op een laagdrempelige manier een eerste onderzoek te doen naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Heerde. Op de vragen die de Rekenkamercommissie aan het begin van het onderzoek heeft opgesteld geven wij in dit hoofdstuk een antwoord. In het volgende hoofdstuk zullen dan ook nog een aantal aanbevelingen volgen.

1. Op grond van welke criteria wordt besloten om tot samenwerking over te gaan?

Er zijn verschillende redenen om tot samenwerking over te gaan binnen de gemeente Heerde. Het behalen van een financieel voordeel via efficiëntie of schaalvoordelen is een reden. Vooral bedrijfsmatige activiteiten leiden in dit geval tot samenwerking, zoals het Streekarchief of Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O. Een andere reden is om sterker te worden als grote organisatie (tegengaan van risico's), grote organisaties zijn minder vatbaar voor het weglekken van kennis en expertise. Om als kleine organisatie te kunnen beschikken over de nodige expertise wordt ook als reden genoemd. Als laatste belangrijke reden om tot samenwerking over te gaan is een verplichting vanuit een andere overheid, bijvoorbeeld via de veiligheidsregio of de omgevingsdienst. Er is in de gemeente Heerde geen bepaald kader waarin staat dat er voor bepaalde zaken de samenwerking wordt opgezocht. Om tot samenwerking over te gaan wordt volgens het college, ad-hoc, per situatie apart besloten. Dat met in acht name van de genoemde kaders, zoals de voorkeur van de raad voor de noord-zuid as.

2. Aan welke samenwerkingsverbanden neemt de gemeente Heerde deel?

De gemeente Heerde neemt op dit moment deel aan 27 samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden kunnen gegroepeerd worden op uitvoerend, tactisch of strategisch niveau. Ook zijn deze samenwerkingsverbanden te groeperen op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking. Kortheidshalve wordt verwezen naar het totaaloverzicht samenwerkingsverbanden en daarin opgenomen doel van samenwerking.

3. Wat is het financiële beslag op de begroting van de gemeente Heerde en wat is het financiële risico van de verschillende samenwerkingsverbanden?

Het financiële beslag van de samenwerkingsverbanden op de begroting is substantieel. Het financiële risico verschilt per samenwerkingsverband. Dit heeft te maken met de taken die zijn overgedragen (en of die veel geld kosten/risicovol zijn) en in welke fase het

samenwerkingsverband zich bevindt. Zeker in de eerste jaren en bij nieuwe organisaties zijn de financiële risico's groot. In dit verband kan bij voorbeeld worden verwezen naar de situatie bij de GR PlusOV. Ook organisaties die onder een politiek vergrootglas liggen of beleidsrijk zijn kennen grotere financiële risico's dan beleidsarme of kleine uitvoerende samenwerkingsverbanden.

Vooraf het niet hebben van een alternatief is een grote zorg bij de gemeenteraad van Heerde. Door een enkele fracties worden voor een aantal samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld PlusOV, op korte termijn geen alternatief gezien. Voor deze GR zal nog een nadere afweging plaatsvinden in samenhang met het verbeterplan en de wens van enkele fracties tot uittreden en het invullen van deze taak op een andere wijze.

4. Welke sturing en controle hebben de raad of het college op het samenwerkingsverband?

De sturing van de raad of het college op de samenwerkingsverbanden is er in theorie voldoende. In de praktijk blijkt dit echter anders te liggen. Eenmaal gecommitteerd aan een samenwerkingsverband moet de gemeente hier verplicht financieel aan bijdragen. Meestal volgt er voor de raad dan een begroting, kaderbrief en een jaarverslag waarbij over de begroting een zienswijze op gegeven kan worden en blijft het daarbij. Enkele GR-en kennen in de GR een zienswijzeprocedure voor de kaderbrief/jaarrekening (zie p. 7 en 8).

Het contact tussen het college en een samenwerkingsverband is vaak intensiever. Collegeleden nemen regelmatig zitting in een dagelijks- of algemeen bestuur en kunnen zo meer sturing geven aan de koers die het samenwerkingsverband voert. De gemeenteraad ervaart het als prettig als er bij de behandeling van de financiële stukken ook iemand uit de directie van het samenwerkingsverband aanwezig is om vragen te beantwoorden.

5. Hoe verloopt de verantwoording naar de gemeenteraad?

De verantwoording richting de gemeenteraad gebeurt via de Planning & Control-cyclus door middel van de begroting, kaderbrief en het jaarverslag. De gemeenteraad heeft daarop de mogelijkheid om een zienswijze over de ontwerpbegroting en bij enkele GR-en de kaderbrief en het jaarverslag in te dienen. Mochten er tussendoor urgente zaken spelen dan worden de raadsleden per Memo-ARI door het college verder geïnformeerd. Op verzoek van het college of een commissielid kan een memo-ARI worden geagendeerd voor een commissievergadering. Afhankelijk van de beraadslagingen kan een advies/standpunt van de raadscommissie volgen.

De deelvragen helpen om onderstaande hoofdvraag te beantwoorden.

Heeft de gemeenteraad in Heerde zicht en grip op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Heerde participeert?

Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamercommissie is duidelijk geworden dat het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Heerde zicht hebben op de verschillende samenwerkingsverbanden. Grip is er over het algemeen ook, al gebeuren er in de externe omgeving ook zaken waar het college geen grip op kan houden. Het zicht en de grip op de verschillende samenwerkingsverbanden werkt echter onvoldoende door richting de gemeenteraad. Uit het gesprek met de raadscommissie blijkt dat samenwerkingsverbanden vaak worden gezien als een ongrijpbare vehikels die ver op afstand staan. De binding tussen samenwerkingsverband en gemeenteraad wordt veelal niet gevoeld. Binnen het hoofdstuk met de aanbevelingen zullen we een aantal suggesties doen om deze band en dus ook het zicht en de grip op de samenwerkingsverbanden te verbeteren.

Zoals geformuleerd in het normenkader weet de gemeenteraad over het algemeen voldoende aan welke samenwerkingsverbanden wordt deelgenomen, ook de reden hierachter is bekend. De controle van de gemeenteraad op de samenwerkingsverbanden wordt echter onvoldoende gevoeld.

9. Aanbevelingen

Voortkomend uit de conclusies zijn hier een aantal aanbevelingen geformuleerd. We hebben als Rekenkamercommissie gekeken naar wat beter kan. Deze aanbevelingen geven een aantal suggesties mee om het zicht en de grip op samenwerkingsverbanden in de toekomst te verbeteren.

1. Verzoek de gemeenschappelijke regelingen de Kaderbrief voor 1 februari aan de gemeenteraden te zenden met de mogelijkheid daarover een zienswijze in te dienen. In deze kaderbrief zijn de financiële- en beleidskaders opgenomen. Daarin ligt een belangrijk sturingsmoment. Deze moet voor 15 april aan de raad worden gezonden. In samenhang met de begrotingsprocedure is dat echter te laat om nog invloed en sturing te hebben. In eerste instantie kan in overleg met één of meer belangrijke GR-en een pilot worden afgesproken waarbij voorafgaand aan de vaststelling van de kaderbrief door het

AB het college en de raad betrokken worden. Aan de deelnemers van de geselecteerde GR-en kan worden verzocht hiermee in te stemmen.

2. Maak als gemeenteraad gebruik van de initiatieven die in regioverband georganiseerd worden. In veel samenwerkingsverbanden werk je als gemeente samen met andere gemeenten. Zorg dat je elkaar dan ook in dit regioverband opzoekt als raad. Samen kun je beter sturing geven aan een samenwerkingsverband dan als enkele fractie of raad. Zeker in de grote verbanden is het erg belangrijk om met een regionale bril te kijken. Het kan mogelijk zijn om raadsrapporteurs aan te stellen, dan is er een aantal raadsleden verantwoordelijk voor de controle op een samenwerkingsverband en de communicatie naar de rest van de raad. Dit kan in regiovorm worden opgepakt.
3. Zorg voor een heldere focus binnen een fractie. Een deel van de begroting van de gemeente Heerde gaat op aan samenwerkingsverbanden. Zorg dan ook dat dit met voldoende aandacht belegd is. Zorg dat de focus wordt gericht op die samenwerkingsverbanden waar de maatschappelijke belangen het grootst zijn.
4. Het verdient aanbeveling om een nota verbonden partijen op te stellen. De raad heeft op 15 december 2015 de kaders voor gemeentelijke samenwerking vastgesteld. Een nota verbonden partijen geeft verdere invulling hoe er om wordt gegaan met een samenwerkingsverband en wat er vanuit de gemeenteraad verwacht kan worden met grip op het samenwerkingsverband.

In een strategische nota verbonden partijen voor de gemeente Heerde kan er specifieker, bij de belangrijkste samenwerkingsverbanden, op de volgende onderdelen ingegaan worden om de rol van de gemeenteraad te kunnen verstevigen:

- criteria voor deelname aan, tussentijdse beoordeling van en uittreding uit een samenwerkingsverband;
- de rollen van de verschillende participanten;
- de terugkoppeling naar de raad(scommissie);
- risicoanalyse met financiële onderbouwing;
- selectie van samenwerkingsverbanden die prioriteit krijgen in de beoordeling en aansturing.

5. Zorg voor een noodplan voor de belangrijkste samenwerkingsverbanden. Naast de zaken die geregeld moeten worden voor toetreding moet er ook goed worden nagedacht welke stappen er ondernomen kunnen worden als de samenwerking niet succesvol is. Belangrijk is om hierin te plaatsen wanneer de gemeente uittreedt, hoe de gemeente hiermee omgaat en wat het alternatief is.
6. Nodig directeuren van de verschillende samenwerkingsverbanden met enige regelmaat uit. Ook op momenten dat er geen financiële- of uitvoeringsproblemen zijn. Dit zorgt voor verdere sturing en kennis aan de voorkant. Dit helpt om snel actie te ondernemen wanneer dat nodig is en om gedurende de jaren de vinger aan de pols te houden en geïnformeerd te blijven.
7. Zorg bij een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden voor evaluatiemomenten in gezamenlijkheid tussen college en gemeenteraad. Door te evalueren kan er geleerd worden voor toekomstige samenwerking maar kan ook begrip worden gekweekt en de sturing worden versterkt. Dit zal zeker ook toekomstige samenwerking ten goede komen. Gebruik daarvoor onder meer het instrument themaraad.

10. Bestuurlijk wederhoor

Het college is in het kader van het bestuurlijk wederhoor in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Het college heeft per brief van 30 oktober 2019 gereageerd. Onderstaand is de integrale tekst van de reactie van het college opgenomen.

Rekenkamercommissie
t.a.v. secretaris dhr. J. Kok
Postbus 175
8180 AD HEERDE

Contactpersoon
B. van Zuthem
Datum verzonden

Uw brief van/uw kenmerk
2 oktober 2019

Bijlagen
--
Ons kenmerk

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor onderzoek 'Zicht in
Samenwerkingsverbanden'

Geachte commissie,

Op 2 oktober jl. heeft u ons het concept-rapport 'Zicht in samenwerkingsverbanden' toegestuurd en ons de gelegenheid gegeven voor bestuurlijk wederhoor. Bij deze willen wij u onze reactie op dit concept-rapport doen toekomen.

Algemeen

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor de kwaliteit van het rapport. Het rapport is duidelijk en logisch opgebouwd; werkt vanuit een helder normenkader en beschrijft op begrijpelijke wijze bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Daarbij gaat u de mogelijke spanning niet uit de weg, die er is tussen de rol van een gemeenteraad bij samenwerkingsverbanden en de behoefte bij diezelfde raad aan grip en sturing hierop.

Per saldo kunnen wij ons in grote lijnen prima kunnen vinden in het rapport en willen wij onderstaand enkel opmerkingen plaatsen bij een aantal conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

U beschrijft een vijftal conclusies in uw rapport. Enkele geven ons aanleiding tot het maken van een opmerking.

- a. In uw 3^e conclusie ('financiële risico's van de samenwerkingsverbanden') geeft u aan dat zeker in de eerste jaren en bij nieuwe organisaties de financiële risico's groot zijn.
Wij vinden deze conclusie te algemeen gesteld en willen dit nuanceren. Weliswaar kan deze conclusie getrokken worden voor PlusOV, maar daartegenover staan ook voorbeelden van nieuwe samenwerkingen waarop deze conclusie geenszins van toepassing was. Denk bijvoorbeeld aan: BVO I-Dienst en de ODNV. Anderzijds zijn er 'oude' samenwerkingsverbanden (denk aan Lucrato en de Veiligheidsregio) waarbij de gemeente een groot financieel belang heeft en die ineens worden geconfronteerd met nieuwe (rijks)ontwikkelingen met grote financiële impact.
- b. In de 4^e en 5^e conclusie geeft u aan dat enerzijds de raad via de P&C-cyclus en zo nodig per memo ARI voldoende wordt geïnformeerd, maar dat anderzijds het zicht en grip (dat wel bij college aanwezig is) onvoldoende doorwerkt richting de gemeenteraad zodat samenwerkingsverbanden door de raad vaak worden gezien als ongrijpbare vehikels die ver op afstand staan.
Deze conclusies sluiten aan bij het gestelde op pag. 9 en 10 waarin raads- en commissieleden aangeven zich niet in control te voelen over verschillende samenwerkingsverbanden doordat ze te laat wordt meegenomen in risico's die spelen, terwijl ze gelijktijdig constateren dat het college bij beleidsmatige en financiële risico's hen wel tijdig informeert. Deze conclusies roepen bij ons college de vraag op waar dit gevoel van 'niet in control' zijn dan op gebaseerd is? Immers, de rol van de raad is bij uitstek gericht op kaderstelling (beleidsmatige risico's) en budgetrecht (financiële risico's).

Aanbevelingen

Uw commissie doet een zevental aanbevelingen. Onderstaand willen wij kort op alle aanbevelingen ingaan.

1. *Instellen kaderbrief voor gemeenschappelijke regelingen.*

Voorgesteld wordt om –al dan niet via een pilot- de GR te verzoeken om jaarlijks voor 1 februari met een kaderbrief te komen waarop de gemeenteraad eveneens een zienswijze kan indienen.

Wij onderschrijven dat dit instrument inderdaad raden eerder en effectiever in de gelegenheid stelt om invloed en sturing uit te oefenen op de financiële en beleidskaders van de GR. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat voor het kunnen toepassen van een dergelijke maatregel een meerderheid binnen het GR-bestuur aanwezig moet zijn (Heerde kan het dus in zijn eentje niet afdwingen). Tweede kanttekening is dat dit sturingsinstrument de raad aan de voorkant meer invloed biedt maar geen control biedt gedurende het dienstjaar. Een derde kanttekening betreft dat een dergelijke kaderbrief door de GR ruim een jaar voorafgaand aan het dienstjaar moet worden opgesteld, waardoor de actualiteit en flexibiliteit ervan beperkt wordt.

2. *Gebruikmaken initiatieven in regioverband*

Wij ondersteunen van harte deze aanbeveling. Immers, anno 2020 worden de grootste beleidsonderwerpen niet meer lokaal ontwikkeld maar regionaal. Dit betekent dat zowel ambtelijk als bestuurlijk (collegeleden) veel meer regionaal geactueerd wordt dan pakweg 10 jaar geleden.

Het is dan zaak dat ook de gemeenteraad in deze ontwikkeling meebeweegt. Zo niet dan wordt de raad aan het eind van een beleidsontwikkelingsproces bij de besluitvorming geconfronteerd met een kant-en-klare voorstel waarbij geen of nauwelijks gelegenheid meer is voor eigen inbreng en dus invloed.

3. *Verdeling focus binnen een fractie*

In het verlengde voor bovenstaande omarmt ons college deze aanbeveling volledig.

4. *Nota verbonden partijen*

Op zichzelf achten wij een dergelijke nota sympathiek. Wel vragen wij ons af in hoeverre een dergelijke strategische nota voor de raad iets toevoegt aan de behoefte meer 'in control' te zijn. Immers, een dergelijke nota geeft doorgaans statische uitgangspunten en richtlijnen mbt het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Het biedt geen waarborg op welke wijze een samenwerkingsverband in de praktijk functioneert. Bovendien leert de praktijk dat het aangaan van een samenwerkingsverband zeer uiteenlopende aanleidingen heeft en doorgaans eerder sprake is van maatwerk.

Indien de raad een dergelijk strategisch instrument toch op prijs stelt, stellen wij voor om aansluiting te zoeken bij de P&C-cyclus en wel de paragraaf Verbonden partijen en de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Immers, beide paragrafen gaan voor een deel al in op de genoemde onderwerpen voor een strategische nota en zo niet, dan kunnen ze daarmee worden uitgebreid. Bovendien is de aanvliegroute via de paragrafen veel dynamischer omdat ze jaarlijks twee maal worden geactualiseerd.

5. *Noodplan voor de belangrijkste samenwerkingsverbanden.*

Door raads- en commissieleden is aangegeven dat het niet hebben van een alternatief een grote zorg is; zeker ingeval een samenwerking niet succesvol lijkt en uittreden overwogen wordt.

Wij merken op dat in elke formele samenwerkingsrelatie (publiek- en privaatrechtelijk) juridische bepalingen zijn opgetekend over de wijze van uittreden resp. ontbinden. Dus mocht een deelnemende gemeente uit de samenwerking willen stappen, dan zijn de geldende uittredings- cq. ontbindingsbepalingen onverkort van toepassing. De overweging om uit een samenwerking te stappen dient ons inziens altijd gepaard te gaan met de vraag op welke wijze de desbetreffende taken nadien georganiseerd worden en of de gemeente daarmee beter uit is (=alternatief).

Aldus vinden wij een 'noodplan' pas aan de orde zodra de raad daadwerkelijk aandringt op uittreden. Dan is nadenken over een alternatief een logische en onvermijdbare processtap. Ons college ziet daarom weinig toegevoegde waarde in de suggestie om ten aanzien van enkele samenwerkingsverbanden een noodplan op de plank te hebben voor eventualiteiten. Mocht zich een situatie van uittreden voordoen, dan vraagt dit om maatwerk binnen de aanwezige omstandigheden (zie bijv. het Hexit-verzoek).

6. *Uitnodigen van directeurs van samenwerkingsverbanden.*

Wij ondersteunen deze aanbeveling van harte. In de afgelopen jaren zijn hiermee goede ervaringen opgedaan en wij zien kansen dit verder uit te breiden. De aanwezigheid van een directeur tijdens raads- of commissievergadering biedt de gelegenheid dat zeer accuraat wordt ingegaan op de behoeften die binnen een raad of commissie leven.

7. *Evaluatiemomenten*

Ons college is voorstander voor periodieke evaluatie, maar constateert ook dat evalueren niet vanzelfsprekend is. Aanbevolen wordt om bepaalde samenwerkingsverbanden in gezamenlijkheid tussen college en gemeenteraad te evalueren.

Wij stellen voor dat zodra de gemeenteraad deze aanbeveling overgenomen heeft, college en raad in nauwe samenspraak invulling geven aan dit voornemen.

Tot slot

Zoals in het rapport is weergegeven participeert onze gemeente in bijna 30 samenwerkingsverbanden. Veruit de meeste samenwerkingsbanden functioneren naar behoren, d.w.z. conform de bedoeling en binnen budget. Een enkeling stond/staat financieel onder druk (PlusOV en VNOG); wellicht dat die ook de directe aanleiding waren voor dit onderzoek. Het rapport doet een aantal aanbevelingen om de raad beter in positie te brengen: meer 'in control', grip en invloed. Wij hechten eraan te melden dat deze aanbevelingen echter niet garanderen dat samenwerkingsverbanden dan nooit meer met (financiële) problemen te kampen krijgen. Immers, zoals elk bedrijf acteren ook samenwerkingsverbanden in een (externe) omgeving die sterk aan verandering onderhevig is en waarop niet altijd invloed bestaat. Zaak is wel dat instellingen dergelijke tussentijdse knelpunten tijdig aan de deelnemende gemeenten kenbaar maken.

Hoewel dit niet in uw aanbevelingen aan de orde komt, willen wij u tevens wijzen op het wetsvoorstel tot wijziging van de WGR. In dit wetsvoorstel worden aan de raad extra bevoegdheden toegekend, die wellicht bij kunnen dragen aan meer grip en control voor raadsleden.

Tenslotte merken wij op dat bij samenwerken het niet alleen gaat om de structuur en procedures, maar dat het succes vooral wordt bepaald door de samenwerkingscultuur. Dan doelen we o.a. op rolneming en houding. Daarmee is het samenspel ten aanzien van samenwerkingsverbanden toch in hoofdzaak mensenwerk.

Met vriendelijke groet,
het college,
secretaris burgemeester

B. van Zuthem Mr. J.A. Koops-Scheele

11. Nawoord rekenkamercommissie

Algemeen

De rekenkamercommissie is content met de reactie in het kader van bestuurlijk wederhoor van het college. In deze reactie stemt het college in grote lijnen in met de rapportage en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Onderstaand geeft de rekenkamercommissie haar reactie op enkele elementen uit het bestuurlijk wederhoor.

Conclusies

a. Financiële risico's

Wij hebben in het onderzoek gesignaleerd dat zich bij één nieuwe samenwerking (PlusOV) financiële risico's hebben geopenbaard die bij de oprichting daarvan niet voorzien waren. Wij hebben niet vastgesteld dat dit zich bij alle nieuwe samenwerkingsverbanden heeft voorgedaan. Terecht merkt het college op dat deze risico's zich ook kunnen voordoen bij bestaande samenwerkingsverbanden. Dat onderstreept het belang van opvolging van onze aanbevelingen die gericht zijn op het versterken van grip op en betrokkenheid bij samenwerkingsverbanden.

b. Informatie raad

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er bij gemeenteraden in het algemeen en ook de raad van Heerde een gevoel heerst dat men onvoldoende op de hoogte is van hetgeen er speelt bij samenwerkingsverbanden. De informatieverstrekking via de reguliere P&C-cyclus blijkt in dat opzicht onvoldoende. Gezien deze signalering doen wij aanbevelingen om de raad meer aan de voorkant te betrekken. Immers, de raad kan haar kaderstellende en controlerende rol alleen goed vervullen als hij tijdig en volledig geïnformeerd wordt over het reilen en zeilen binnen het samenwerkingsverband. Daarbij gaat het niet alleen om informatie van het college, maar ook van het samenwerkingsverband zelf. Een gemeenteraad die zich niet tijdig geïnformeerd *voelt* moet op zichzelf al voorkomen worden.

Aanbevelingen

Kaderbrief

Terecht signaleert het college dat voor het op een eerdere en andere wijze betrekken van de gemeenteraden medewerking noodzakelijk is van zowel het bestuur van het samenwerkingsverband als de overige deelnemers. Voor de totstandkoming en de toezending aan de raden gelden wettelijke termijnen, het door het college genoemde vraagstuk van de actualiteit van de onderliggende informatie speelt ook in de huidige situatie. Wij signaleren overigens dat het voorontwerp tot wijziging van de Wet gemeenschappelijk regelingen²⁴ een verruiming van termijnen voor de cyclische stukken bevat. Dat wetsontwerp is onlangs vrijgeven in het kader van een consultatieronde. Wij hebben daarvan kennis genomen in het kader van dit onderzoek. Overname van de daarin opgenomen voorstellen voor de nieuwe

²⁴ Wijziging Wgr i.v.m. vergroten democratische legitimatie
<https://www.internetconsultatie.nl/democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen>

termijnen bij de P&C-cyclus zal nog meer ruimte bieden voor opvolging van onze aanbeveling. Wij signaleren overigens dat elders al wordt gewerkt met een zienswijzeprocedure voor de kaderbrief.

Nota verbonden partijen

De raad heeft in het Visiedocument samenwerking gemeenteraad Heerde al beleidsuitgangspunten opgesteld voor gemeentelijke samenwerking. In een nota verbonden partijen kan een verdere uitwerking daarvan voor regionale samenwerking worden vastgelegd. Via de cyclische stukken kan een jaarlijkse toets op de verbonden partijen/samenwerkingsverbanden aan deze nota worden gedaan. De resultaten daarvan kunnen in de jaarlijkse P&C-cyclus worden opgenomen. Die cyclus leent zich in de ogen van de rekenkamercommissie minder om een meerjarige strategische visie vast te stellen, wel om jaarlijks een toets van de actuele stand van zaken weer te geven. Deze nota is bedoeld als instrument ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Daarin zou ook kunnen worden beschreven wat de risico's zijn bij verbonden partijen en welke sturingsinformatie de gemeenteraad ter beschikking staat. Wij doen daarvoor een aanbeveling. De nota zou in de visie van de rekenkamercommissie een kader kunnen vormen waarbinnen het college gedurende de looptijd daarvan (4 jaar) kan werken.

Noodplan samenwerkingsverbanden

Wij zijn van mening dat bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden verschillende scenario's zouden moeten worden uitgewerkt. Daarin past ook een oordeel over een alternatief voor de gekozen vorm van samenwerking op het moment dat het misloopt. Zodra daartoe aanleiding is kan ook bij bestaande samenwerkingsverbanden in een vroegtijdig stadium worden omgezien naar alternatieven. Dit punt moet ook in samenhang worden gezien met een regelmatige evaluatie van bestaande samenwerkingsverbanden. In de hiervoor opgenomen nota verbonden partijen kunnen daarvoor een uitwerking en criteria worden opgenomen.

Tot slot

Wij hebben, zoals hiervoor al gemeld, bij ons onderzoek vastgesteld dat inmiddels een voorstel tot wijziging van de Wgr ter consultatie is vrijgegeven. Wij zijn tevreden met de daarin opgenomen voorstellen ter versterking van de rol van de raad. Helaas constateren wij dat daarin ook structuurwijzigingen staan opgenomen die binnen de huidige wet ook al mogelijk zijn. Nog afgezien daarvan hebben wij vastgesteld dat het bij gemeentelijke samenwerking vooral gaat om rolneming en de wijze waarop de participanten bij gemeentelijke samenwerking daaraan vorm en inhoud geven. Onze aanbevelingen zijn grotendeels daarop gericht. Houding en gedrag van de bij samenwerking betrokken vertegenwoordigers blijft cruciaal voor een goede samenwerkingsrelatie. Wij zijn van mening dat ook opvolging van onze aanbevelingen bij zal dragen aan versterking van de grip van de raad op gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Wij zijn verheugd dat ook het college dit in haar slotopmerkingen onderkent dat niet alleen structuuroplossingen, maar ook cultuuraspecten een belangrijke rol spelen.

12. Factsheet

Zicht in Samenwerkingsverbanden Gemeente Heerde



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

RKC Heerde

Corine Sluiter
Max van Oort
Bert Lokhorst
Geraldine Kwekkeboom
Erik Mateman
Johan Kok (ambtelijk secretaris)

Onderzoek

De Rekenkamercommissie van de gemeente Heerde voert onafhankelijk, zorgvuldig onderzoek naar een breed aspect aan onderwerpen. Voor u ligt het factsheet wat is gemaakt voor het Zicht in Samenwerkingsverbanden van de gemeente Heerde.

Criteria voor samenwerking

- Financiële voordelen
-> een grotere schaal kan een financieel voordeel opleveren
- Wettelijk verplicht
-> de wetgever heeft een aantal samenwerkingsverbanden verplicht gemaakt (veiligheidsregio, omgevingsdienst, GGD)
- Afdekken van risico's
-> een samenwerkingsverband zorgt soms voor het afdekken van risico's als er bijvoorbeeld hele specifieke kennis nodig is

Verantwoording

- Via de begroting en Jaarstukken
- Door informatie vanuit het Algemeen Bestuur
- Bij het inrichten van het samenwerkingsverband

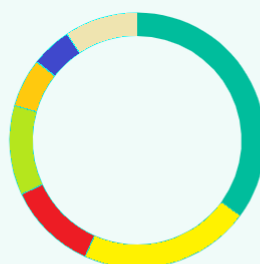


Aanbevelingen

- Werken met een nota verbonden partijen
- Werk als raad meer in regioverband
- Beleg regionale samenwerking goed in elke fractie
- Ontmoetingen tussen raad en samenwerkingsverband
- Ga het gesprek aan met het bestuur

Begroting Heerde

Percentage besteed aan samenwerking uit totaal aan samenwerking



34,6%	ROVA NV
21,3%	VNOG
11,6%	PlusOV
11,3%	Bedrijfsvoeringsorganisatie
6,8%	GGD NOG
5,3%	Lucrato
9,1%	Overig

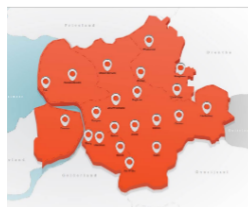
Focus op samenwerking

Er wordt in de gemeente Heerde veel samengewerkt, hier zou de focus van de gemeenteraad moeten liggen.

PlusOV



Regio Zwolle



Cleantech/Steden-driehoek



Lucrato



VNOG



13. Bijlage

Overzicht van de samenwerkingsverbanden in de gemeente Heerde met daarbij het doel, de bestuurlijke invloed en het financiële aandeel.

Naam	Doel	Aantal deelnemers	Percentage van de stemmen	Begrotingstotaal van de instelling (2018)	Aandeel Heerde	Aandeel als %
Lucrato	De bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) Lucrato geeft als opvolger van de Felua groep uitvoering aan de Wet sociale werkvoorziening.	3	25%	€ 40.740.825,00	€ 206.000,00	0,51%
GGD NOG	De GGD verzorgt de uitvoering van taken als het gaat om de publieke gezondheid en hulpverlening.	22	2,17%	€ 17.275.000,00	€ 266.064,00	1,54%
VNOG	De veiligheidsregio behartigt de belangen van de gemeenten op het terrein van de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening, zoals neergelegd in de Wet veiligheidsregio's. De VNOG draagt bij de behartiging van deze belangen, zorg voor afstemming met de taken van de gemeenten in het kader van de bevolkingszorg, bedoeld in artikel 18 van de Wet veiligheidsregio's.	22	2,00%	€ 39.441.107,00	€ 833.626,00	2,11%
GR Basismobiliteit PlusOV	De bedrijfsvoeringsorganisatie PlusOV is ingesteld ter gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemers met betrekking tot het tot stand brengen, ontwikkelen en in stand houden van een kwalitatief hoogwaardig, herkenbaar, efficiënt en eenvoudig te gebruiken stelsel van basismobiliteit. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van reizigers en hun sociale netwerk en wordt er op toegezien dat het aanvullend openbaar vervoer ook in het buitengebied en de kleine kernen voldoende gewaarborgd is en dat het vervoer een optimale aansluiting heeft op de belangrijkste knooppunten van het openbaar-vervoer-netwerk.	9	11,11%	€ 15.301.286,00	€ 452.805,00	2,96%

Naam	Doel	Aantal deelnemers	Percentage van de stemmen	Begrotingstotaal van de instelling (2018)	Aandeel Heerde	Aandeel als %
GR Stedendriehoek	De GR Stedendriehoek (gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen) behartigt de gemeenschappelijke en regionale belangen van de gemeenten en bevordert samen met belangengroepen, maatschappelijke organisaties en private partijen een evenwichtige ontwikkeling van het gebied en een versterking van de kwaliteit van het vestigingsklimaat. De GR werkt met ondernemers, onderwijs en onderzoek samen aan een energieneutrale en duurzame economie en samenleving.	8	4,17%	€ 1.130.411,00	€ 50.082,00	4,43%
Omgevingsdienst GR ODNV	De ODNV voert milieutaken uit en is opgezet als een regionale uitvoeringsdienst voor de uitvoering van de vergunningverlening en handhavingstaken gerelateerd aan de Wet Milieubeheer en andere wettelijke milieutaken.	9	11,11%	€ 4.300.808,00	€ 181.798,00	4,23%
Gemeenschappelijke regeling Streekarchief Epe, Hattem en Heerde	De GR streekarchief is een centrumgemeenteregeling. De archieven van de drie gemeenten (Heerde, Epe en Hattem) zijn samengebracht in één bewaarplaats. Het streekarchief bevindt zich bij het gemeentehuis van Epe.	3	26,00%	€ 144.850,00	€ 33.188,00	22,91%
Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O	De GR is een Bedrijfsvoeringsorganisatie op het terrein van ICT voor de gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek	3	33,33%	€ 1.329.202,00	€ 443.023,03	33,33%
BNG NV	De BNG is een bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang	x	0,02%	x	x	x

Naam	Doel	Aantal deelnemers	Percentage van de stemmen	Begrotingstotaal van de instelling (2018)	Aandeel Heerde	Aandeel als %
ROVA NV	ROVA exploreert en exploiteert de afvalzorgplicht van gemeenten op financieel, milieutechnisch en maatschappelijk verantwoorde wijze.	23	3,87%	€ 80.301.000,00	€ 1.352.960,00	1,68%
Leisurelands BV	Leisurelands is een bedrijfsmatige duurzame aanbieder van vrijetijdsbesteding voor een breed publiek	23	2%	€ 78.290.000,00	€ 3.726,00	2%
Vitens NV	Vitens is een overheidsgedomineerde NV voor een veilig en betrouwbaar drinkwater ter uitvoering van de Drinkwaterwet.	x	0,28%	€ 385.800.000,00	€ 1.068.666,00	0,277%
BV Hattemersbroek	Ontwikkeling van een gezamenlijk bedrijventerrein in de oksel van de A-28 en A-50.	3	33,33%	vertrouwelijk	vertrouwelijk	vertrouwelijk
Ontwikkelmaatschappij Vitale Vakantieparken BV	Via de De BV werken de gemeenten en de betrokken partijen praktisch en pragmatisch aan zaken die om een oplossing vragen (opgavegericht Op basis van een gedeelde visie en gemeenschappelijke uitgangspunten zet ieder zich in voor de verdere ontwikkeling van de verblijfsrecreatiesector. De concrete uitwerking hiervan kan per gemeente verschillen (programma Vitale Vakantieparken).	12	1,58%	€ 45.000,00	€ 712,00	1,58%
Regio Zwolle	De regio Zwolle beoogt economische groei in de regio Zwolle door samenwerking van overheden, ondernemers, onderwijs en onderzoekers . Met dat doel stellen 21 gemeenten, verspreid over vier provincies samen een 'economische agenda' op.	21	x	x	x	x

Naam	Doel	Aantal deelnemers	Percentage van de stemmen	Begrotingstotaal van de instelling (2018)	Aandeel Heerde	Aandeel als %
Veluwe-op-1	Door samenhang, samenwerking en focus is in 2025 de Veluwe de meest gastvrije bestemming van Nederland, waarin een hoge biodiversiteit voor flora en fauna in balans is met een unieke beleving van landschap, erfgoed, dorpen en steden. De vrijetijdseconomie is in 2025 gezond en het aanbod is optimaal gericht op de vraag van recreant en toerist.	x	x	x	x	x
Arbeidsmarktregio	Wettelijke samenwerking op het gebied van de arbeidsmarkt.	14	x	n.v.t.	n.v.t.	x
Sociale Recherche	Uitvoering sociale recherche in het kader van de Participatiewet c.a. De gemeente Nunspeet is in een dienstverleningsovereenkomst aangewezen als "gastheergemeente"	5	x	n.v.t.	n.v.t.	x
Samenwerkingsovereenkomst uitkeringsadministratie	Uitvoering financiële administratie sociaal domein voor de gemeenten Hattem, Heerde Oldebroek	3	x	n.v.t.	n.v.t.	x
VNG	Belangenbehartiging Nederlandse gemeenten	18/13.316	0,14%	€ 93.620.000,00	€ 74.672,00	0,08%
Regionaal Programma Werklocaties (RPW) voor de regio Noord Veluwe	Zorgen voor aantrekkelijke werklocaties in de regio Noord Veluwe die bijdragen aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een goed vestigingsklimaat voor bedrijven. Op grond van de Gelderse omgevingsverordening dient de regio Noord Veluwe te beschikken over een actueel Regionaal Programma Werklocaties (RPW).	8	12,5%	n.v.t.	n.v.t.	x

Naam	Doel	Aantal deelnemers	Percentage van de stemmen	Begrotingstotaal van de instelling (2018)	Aandeel Heerde	Aandeel als %
Talentenregio	Samenwerkingsverband tussen 24 overheidsorganisaties over inzet van het huidige en toekomstige personeel, waaronder talentontwikkeling en mobiliteit. De gemeente Dalfsen voert de administratie voor de deelnemende gemeenten uit.	24	x	€ 492.781,00	€ 18.500,00	3,75%
Gelders Genootschap	Het in standhouden en bevorderen van de schoonheid van stad en land adviseren gemeenten op het gebied van ruimte en erfgoed	57	x	x	x	x
Maatschappelijke opvang	Opvang en beschermd wonen voor mensen met psychische of psychosociale problemen.	4	x	x	x	x
Commissie voor de bezwaarschriften	Personele unie van de leden van de drie commissies voor de behandeling van bezwaarschriften voor de gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek	3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	x
Inkoop samenwerking Noord Veluwe (ISNV)	Het inkoopbeleid voor Leveringen, Diensten en Werken. Een rechtmatige en doelmatige inkooppraktijk Voor gemeenten Heerde, Hattem en Oldebroek	13	x	n.v.t.	n.v.t.	x

Bron gemeente Heerde