

PLAN VAN AANPAK
Versterking van Grip op Regionale Samenwerking
door gemeenteraden Midden-Limburg

*“Voorstel voor een Communicatiestructuur
Midden-Limburgse gemeenteraden
en
uitvoering van een pilot met betrekking
tot drie samenwerkingsverbanden”.*

Opgesteld door:
Regionale werkgroep “grip op samenwerking”

20 Maart 2017

Inhoudsopgave.

A. <u>Achtergrond en opdracht voor opstellen van het Plan van Aanpak</u>	pgn. 3
B. <u>Procesbeschrijving activiteiten werkgroep</u>	pgn. 3
C. <u>Plan van Aanpak:</u>	pgn. 4
C 1. Instrumentenkoffer Grip op Regionale samenwerking.	pgn. 4
C 2. Prioritaire samenwerkingsverbanden: pilotfase m.b.t. drie 3 specifieke samenwerkingsverbanden.	pgn. 5
C 3. Communicatiestructuur Midden-Limburgse gemeenteraden.	pgn. 6
C 4. Fasering/pilotfase.	pgn. 7
C 5. Randvoorwaarden.	pgn. 8
D. <u>Bijlagen.</u>	
1. Notitie "Grip op regionale samenwerking, Instrumentenkoffer".	
2. Notitie "Communicatiestructuur".	

Ter inzage.

- Verslag regionale raadsbijeenkomst te Baexem d.d. 30 juni 2016.
- Besluitenlijst/verslag overleg 17-11-2016 / 09-01-2017 / 20-03-2017.

A. Achtergrond en opdracht voor plan van aanpak.

Gemeenten werken in toenemende mate samen in regionale en soms bovenregionale samenwerkingsverbanden. Dat werpt vragen op over democratische legitimatie van beleid en kaderstelling en controle. Hoe kunnen de raadsleden grip houden? Wat is de rol en positie van raden bij verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden? Het is een uitdaging voor de gemeenteraden in ons land om hun verantwoordelijkheid hierin te nemen en ook voor griffiers om dit proces te ondersteunen.

Mede op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Griffiers (VvG) is in 2015 een handreiking voor griffiers en gemeenteraden opgesteld¹. Op initiatief van de Midden-Limburgse griffiers heeft er vervolgens op 30 jun 2016 een workshop plaatsgevonden waar de auteurs van deze handreiking een presentatie verzorgden en Midden-Limburgse raads- en commissieleden in regionaal verband met elkaar konden overleggen (en kennis vergaren) over de rol en positie van de raden bij verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden. Het verslag van deze bijeenkomst ligt ter inzage.

Vervolgens hebben de raden² in Midden-Limburg besloten om een regionale werkgroep “grip op samenwerking” (hierna te noemen: werkgroep) in te stellen bestaande uit de 7 griffiers en 2 raadsleden per gemeente.

Deze werkgroep kreeg de opdracht mee een plan van aanpak op te stellen waarin zou worden geduïd:

- hoe de raden in Midden-Limburg concreet hun grip op samenwerkingen kunnen vergroten;
- hoe o.a. de (onderlinge) informatievoorziening, de verantwoording en ook de sturing vanuit raadsperspectief verbeterd kan worden;
- waarop de raden zich zouden dienen te richten (welke verbonden partijen/ samenwerkingsverbanden);
- hoe e.e.a. georganiseerd zou kunnen worden en welke acties daarvoor nodig zijn.

B. Procesbeschrijving activiteiten werkgroep.

Uitgangspunt van de werkgroep was om het plan van aanpak zelfstandig op te stellen, d.w.z. zonder externe advisering. Wel zijn de werkgroepvergaderingen -desgevraagd door de griffiers- technisch begeleid door de heer mr. P.M.B (Peter) Schrijvers³.

Er hebben drie werkgroepbijeenkomsten plaatsgevonden. De besluitenlijsten/verslagen van het overleg d.d. 17-11-2016, 09-01-2017 en 20-03-2017 liggen ter inzage.

¹ Grip Op Regionale Samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden griffiers, SDU 2015. Zie link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/06/03/grip-op-regionale-samenwerking>

² Procesvoorstel “Grip op Samenwerking (inclusief benoeming leden regionale werkgroep)” september/oktober 2016. In een aantal gemeenten is het procesvoorstel als raadsvoorstel behandeld, in sommige gemeenten is e.e.a. in het presidium dan wel commissie aan de orde geweest.

³ Peter Schrijvers is juridisch en – bestuurskundig adviseur met ruime ervaring binnen het openbaar bestuur. Hij heeft grote affiniteit met kaderstelling en controle door gemeenteraden en is gespecialiseerd in samenwerkingsvraagstukken.

De eerste bijeenkomst (17 november 2016) stond allereerst in het teken van een nadere kennismaking en afspraken over de werkwijze van de werkgroep. Inhoudelijk ging het met name over het krijgen van inzicht in de verschillende (typen) samenwerking in de regio.

In de tweede bijeenkomst (9 januari 2017) is met name aandacht besteed aan mogelijke instrumenten (afspraken/oplossingsrichtingen die vanuit het perspectief van de raad ingezet zouden kunnen worden om grip te krijgen op samenwerkingsverbanden). Daarnaast is gesproken over mogelijke prioritaire samenwerkingsverbanden (ook vanuit de gedachte dat het grip krijgen op diverse samenwerkingen via een “groeimodel” tot stand zal dienen te komen). In deze bijeenkomst zijn een 3-tal prioritaire samenwerkingsverbanden aangewezen, te weten SML, RUD en Omnibuzz.

De derde bijeenkomst (20 maart 2017) stond met name in het teken van bespreking van een door de griffiers opgesteld concept Plan van Aanpak met als hoofdbestanddelen:

- een “instrumentenkoffer” die door de raden (individueel of gezamenlijk) benut kan worden om de grip op samenwerking te versterken;
- voorstel voor de instelling van een communicatieplatform Midden-Limburgse gemeenteraden (bestaande uit een regiegroep en enkele netwerkgroepen)
- voorstel voor de inrichting van een pilotfase waarin (binnen het kader van het communicatieplatform) geëxperimenteerd wordt m.b.t. 3 prioritaire samenwerkingsverbanden.
- een planning/tijdpad van de pilotfase lopend tot eind 2018. Een tussenevaluatie zal aan de huidige raad wordt aangeboden (januari-februari 2018) en de opstelling van de eindevaluatie van de pilot is (uiterlijk) december 2018 voorzien

De werkgroep heeft dit Plan van Aanpak op 20 maart 2017 geaccordeerd.

De leden van de werkgroep “Grip op samenwerking” willen uitdrukkelijk benoemen en spreken ook de verwachting uit, dat de uitvoering van het plan van aanpak in onderling vertrouwen en in goede samenwerking tussen alle betrokken partijen (samenwerkingsverbanden, Midden-Limburgse colleges en de raden) tot stand zal komen. Vanuit die positieve grondgedachte van onderling vertrouwen is onderstaand Plan van Aanpak ook opgesteld.

C. Plan van Aanpak.

1. Instrumentenkoffer Grip op Regionale samenwerking.

In het kader van de opstelling van het Plan van Aanpak is allereerst gezien welke problemen c.q. knelpunten gemeenteraden ervaren in relatie tot regionale samenwerkingsverbanden. Centrale probleemstellingen zijn:

- Samenwerkingsverband verstrekt te weinig of te laat informatie;
- Gemeenten kunnen individueel te weinig een vuist maken;
- Gemeenten bewaken te weinig of samenwerkingsverband haar verplichtingen (tijdig) nakomt;
- Gemeenteraden worden te laat of te weinig betrokken in het voorbereidingsproces van gemeentelijke besluitvorming inzake het aangaan van een samenwerkingsverband;
- Gemeenteraden hebben bij het aanhaken op een bestaand samenwerkingsverband te weinig mogelijkheden om kaders aan te geven of voorwaarden te stellen, omdat zij niet waren betrokken bij het voorbereidingsproces van gemeentelijke besluitvorming inzake het aangaan van een samenwerkingsverband.

Kijkend naar deze probleemstellingen is verkend welke mogelijke oplossingsrichtingen er zijn.⁴

Dit heeft geleid tot een handreiking, in feite een “instrumentenkoffer”. Vormgegeven, qua indeling, langs de lijnen:

- Bestaande samenwerkingsverbanden;
- Ontstaan (oprichting) van nieuwe samenwerkingsverbanden;
- Aanhaken bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden.

Zie bijlage 1 voor dit overzicht van mogelijke instrumenten waaruit de raad (individueel dan wel in gezamenlijkheid) kan putten om de grip op samenwerking te versterken.

2. Prioritaire samenwerkingsverbanden: pilotfase m.b.t. drie specifieke samenwerkingsverbanden.

De opdracht van de Midden-Limburgse raden aan de werkgroep was onder meer ook aan te geven op welke verbonden partijen c.q. samenwerkingsverbanden de Midden-Limburgse raden zich zouden dienen te richten. Geconstateerd werd dat er in de regio sprake is van een veelheid aan verschillende typen samenwerkingen

Op basis van een aantal aspecten zoals de mate van deelname van de 7 Midden-Limburgse gemeenten, de bestuurlijke structuur, de financiële bijdrage, de risico's en de maatschappelijke relevantie is door de werkgroep een keuze gemaakt voor een drietal samenwerkingsverbanden om in een pilot-fase mee aan de slag te gaan, te weten:

- RUD: dit is een samenwerkingsverband (bestuursovereenkomst) welke een andere vorm gaat krijgen per 2018 (GR).
- SML: als voorbeeld van netwerkverband van colleges. Positiebepaling van raden is in deze samenwerking relevant.
- Omnibuzz betreft recente GR (openbaar lichaam). Collegeregeling (meest voorkomende vorm van GR).

Met bovenstaande keuze worden een samenwerkingsverband in oprichting (RUD per 2018), een bestaande samenwerking (SML) en een samenwerking waar aangehaakt is (OMNIBUZZ) onder de loep genomen.

De Veiligheidsregio VRLN kan mogelijk in een latere fase ook bij het traject betrokken worden (e.e.a. in afwachting van de uitkomsten van het lopende regionale Rekenkamer/Rekenkamercommissie onderzoek).

In het kader van de uitvoering van het onderhavige Plan van Aanpak kunnen de drie genoemde samenwerkingsverbanden dan als **pilot** (oefencasussen) opgepakt worden. Met als doel (middels gebruikmaking van te kiezen instrumenten uit de instrumentenkoffer) de grip vanuit het perspectief van de raden te versterken. Deze aanpak heeft tot doel om er van te leren en vanuit die ervaring (via een evaluatie) de grip op samenwerking verder door te ontwikkelen (ook ten aanzien van andere samenwerkingsverbanden).

⁴ Daarbij is met name gebruik gemaakt van de Handreiking “Grip Op Samenwerking voor raadsleden en griffiers (SDU, 2015)”, het rapport van de Raad van Openbaar bestuur (ROB), “Wisselwerking naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015)” en ook gekeken naar initiatieven in andere regio's van ons land.

3. Communicatiestructuur Midden-Limburgse gemeenteraden.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat er een “regionaal communicatieplatform” gecreëerd zou dienen te worden. Feitelijk functionerend als “overkoepelend instrument” ten behoeve van de versterking van grip op samenwerking.

Doel is het verstrekken én ophalen van beschikbare informatie. Binnen een vastgestelde structuur. Het belangrijkste doel van het communicatieplatform is daarom om de informatievoorziening vanuit gemeenteraden richting samenwerkingsverbanden maar ook andersom, vanuit de samenwerkingsverbanden richting raden, op een effectieve en efficiënte wijze vorm te geven. Binnen deze structuur kunnen tegelijkertijd ervaringen worden uitgewisseld en nieuwe ideeën over samenwerking ontstaan.

De bovenvermelde pilotfase met de drie benoemde samenwerkingsverbanden kan binnen de structuur van het communicatieplatform worden uitgevoerd.

De volgende aandachtspunten c.q. uitgangspunten zijn daarbij van belang, te weten:

a. Autonomie van het lokaal bestuur.

Door te kiezen voor intergemeentelijke samenwerking ontstaat zogenaamd verlengd bestuur. Men spreekt in dit verband ook wel van bestuur op afstand. Er moet voor worden gewaakt dat een extra bestuurslaag wordt gecreëerd. Ook moet worden geconstateerd dat een keuze voor samenwerking impliceert dat een gemeente niet alleen bepaalt welke koers het samenwerkingsverband vaart. Het is belangrijk dat alle deelnemers aan samenwerkingsverbanden dat goed beseffen. De lokale bestuurlijke autonomie is en blijft van kracht. Georganiseerde samenwerking op raadsniveau zal (lang) niet altijd betekenen dat inhoudelijk dezelfde standpunten worden ingenomen. Die ruimte zal men elkaar moeten gunnen. Eventuele afspraken over het verwachtingspatroon moeten duidelijk worden geformuleerd: voor iedereen moet de betekenis (status, beeldvorming) van de onderlinge afstemming helder zijn.

b. Diversiteit samenwerkingsverbanden

Er is een veelheid aan samenwerkingsverbanden die qua bestuurlijke structuur, maatschappelijk belang en financiële risico's (aanzienlijk) van elkaar verschillen. Wat voor het ene samenwerkingsverband werkt, hoeft niet te werken voor een ander samenwerkingsverband. Dat betekent dat ruimte voor maatwerk vereist is, ook wat betreft de te kiezen communicatiestructuur.

c. Bestuurlijke drukte

Raads- en commissieleden leiden (doorgaans) een druk bestaan door raads- , commissie- en fractievergaderingen, themabijeenkomsten, informatiebijeenkomsten en werkbezoeken. De uitdaging is te komen tot een efficiënte wijze van informatievoorziening zonder al te veel (extra) bestuurlijke drukte.

Voorgesteld wordt een “**communicatiestructuur Midden-Limburgse gemeenteraden**” in te stellen met als doel de informatievoorziening vanuit gemeenteraden richting samenwerkingsverbanden maar ook andersom, vanuit de samenwerkingsverbanden richting raden, op een effectieve en efficiënte wijze vorm te geven.

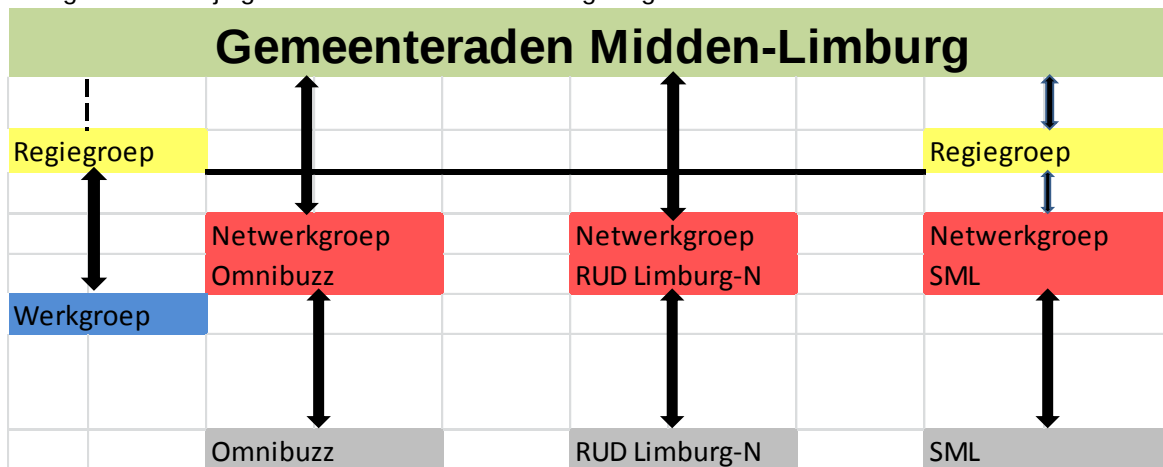
Omdat alle communicatie en afstemming onmogelijk te ‘vangen’ is in 1 gremium in vaste samenstelling, zullen er verschillende communicatiegremia gaan functioneren binnen de voorgestelde structuur gedurende de pilotperiode.

Voorgesteld wordt een **regiegroep** in te stellen bestaande uit twee raadsleden per gemeenteraad, ondersteund door een werkgroep.

De **werkgroep** bestaat uit de 7 Midden-Limburgse griffiers, ondersteund door de plv. griffier van de gemeente Roermond (secretaris).

Er zullen een **drietal netwerkgroepen** ingesteld worden met betrekking tot de drie genoemde prioritaire samenwerkingsverbanden (per netwerkgroep maximaal 4 raadsleden in totaliteit) die in de pilotfase aandacht krijgen.

Voor een specifieke toelichting op de structuur van het communicatieplatform en de taakstelling van de gremia zie bijlage 2. Zie ook onderstaand organogram.



4. Fasering/pilotfase.

Na besluitvorming door de raden over onderhavig Plan van Aanpak (mei/juni 2017) kan de regiegroep het proces via een startbijeenkomst opstarten (uiterlijk medio juli 2017). Qua doorlooptijd van de pilotfase wordt gedacht aan een termijn lopend tot (uiterlijk) december 2018. Dan zal (uiterlijk) de eindevaluatie opgesteld dienen te worden welke aan de raden wordt voorgelegd.

Doel is echter ook dat de huidige raden een tussenevaluatie van de pilot(s) kunnen bespreken. Beoogd wordt eind december 2017 een tussenevaluatie (stand van zaken) op te leveren. De bespreking daarvan kan dan in januari/februari 2018 plaatsvinden.

Doelstelling is vervolgens dat de nieuwe raden (op basis van de uitkomsten van tussenevaluatie) het pilotproces verder oppakken (door ontwikkelen). Daaromtrent zal na de raadsverkiezingen een nieuw besluit genomen dienen te worden (o.a. inzake het continueren van de communicatiestructuur en ook de bezetting van evt. gremia). Dat is gepland na de raadsverkiezingen van maart 2018.

Juni 2017	Juli t/m dec. 2018	Jan/febr. 2018	April/mei 2018	April/mei 2018 t/m dec. 2018
Besluitvorming over Plan van Aanpak en afvaardiging gremia.	Uitvoering pilot (huidige raadsperiode).	Bespreking tussenevaluatie door huidige raad.	Bespreking c.q. besluitvorming door nieuwe raad over doorstart pilot en afvaardiging gremia.	Vervolg uitvoering pilot en opstellen eindevaluatie.

Tabel: fasering pilot.

5. Randvoorwaarden.

- Draagvlak voor uitvoering van de pilot bij de zeven gemeenteraden;
- Mogelijkheid van de raadsleden om de gevraagde inzet (in de regiegroep en de netwerkgroepen) te kunnen leveren (zie bijlage 2, notitie communicatiestructuur);
- Medewerking voor het proces bij de betrokken samenwerkingsverbanden, alsmede de betrokkenen bij de zeven gemeenten (colleges, medewerkers ambtelijke organisatie).

D. Bijlagen.

1. Notitie 'Instrumentenkoffer' (incl. bijlage 'twee varianten stoplichtmodel').
2. Notitie 'Communicatiestructuur'.