



betreft

Afwegingskader (intergemeentelijke) samenwerking

Rijswijk in de regio

Rijswijk is geen eiland, zoals al is opgetekend in de recent vastgestelde **Stadsvisie**. We zijn onlosmakelijk verbonden met de regio. De groei van onze bevolking, de economie, leefbaarheid en sociale samenhang zijn thema's die ook in onze omgeving spelen. *'Rijswijk wil samen optrekken met de regio en het aanpakken van deze uitdagingen'*.

In zijn inleiding op 10 oktober 2016, ter gelegenheid van het vaststellen van onze Stadsvisie, stond **de heer Aboutaleb**, burgemeester van Rotterdam en voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de Metropool Regio Rotterdam Den Haag, uitgebreid stil bij de ontwikkelingen in onze regio en de rol die Rijswijk daar in kan spelen.

Rijswijk, aldus de heer Aboutaleb, is een belangrijke partner in de regio, met bedrijven als Shell, EPO, circa 50 IT-bedrijven, in totaal circa 3200 bedrijven en 32000 arbeidsplaatsen, 75 internationale bedrijven; een sterke economische speler.

Rijswijk heeft een eigenheid en centrale rol, die niet op zichzelf staat, maar complementair is aan de regio. Door ruimte voor groei van de bevolking en van bedrijven, recreëren in buitenplaatsen en het upgraden van de Plaspoelpolder. Rijswijk kan de snelst groeiende gemeente van Nederland worden (onder andere door de ontwikkeling van RijswijkBuiten), met een uitstekende ligging in de regio (in de buurt van diverse universiteiten) en bereikbaarheid (met uitdagingen als het gaat om de bereikbaarheid van RijswijkBuiten, de inpassing van de Prinses Beatrixlaan en het OV-knooppunt).

De (economische) positie van de regio kan onder meer verbeteren door betere verbindingen, economische en technologische vernieuwing, toonaangevende duurzaamheid en aantrekkingskracht met stedelijke en landschappelijke kwaliteit (meer aantrekkelijke woonmilieus om met name hoogopgeleiden aan te trekken). De gemeentes rondom Rotterdam en Den Haag stemmen hun openbaar vervoer op elkaar af. Ze leggen steeds meer fysieke verbindingen tussen woon- en werkgebieden. Die integratie gebeurt ook steeds meer voor de economische bedrijvigheid. Gemeentes zullen meer doen om bijvoorbeeld universiteiten en bedrijven van verschillende sectoren met elkaar te laten samenwerken.

In deze ontwikkelingen doet Rijswijk volop mee, samen met Den Haag, Rotterdam en de 21 andere gemeentes. Economieën regionaliseren op grootstedelijk niveau (metropoolregio). Het optimaal verzilveren van agglomeratievoordelen vraagt om denken over de bestuurlijke grenzen heen, om integraal beleid en profilering op metropoolniveau.

Rijswijk kan hier het meest van profiteren door haar lokale economisch beleid in lijn te brengen met deze ontwikkelingen. Dat kan het beste door de mogelijkheden in Rijswijk en zijn uitdagingen te combineren. Er zullen meer gezinnen en hoogopgeleiden naar onze regio komen. Rijswijk kan deze verwelkomen. Dan zal er moeten worden geïnvesteerd in meer openbaar vervoer, de uitstraling van het station en leefomgeving.

Onlangs bracht de Raad van State (RvS) het rapport 'En nu verder!*' uit. De RvS adviseert om te streven naar meer permanente regionale verbanden en structuren, in plaats van het voortdurend leggen van noodverbanden bij samenwerking. De RvS gaat daarbij niet uit van een vrijblijvend proces, maar van vooraf onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken te maken afspraken over tijd, randvoorwaarden, spelregels, wijze van besluitvorming en evaluatie. Het voorgaande schetst de context waarbinnen het afwegingskader intergemeentelijke samenwerking moet worden beschouwd.

Huidige situatie

Wij werken al lang en op een grote verscheidenheid aan (beleids)terreinen en met verschillende partners samen. ***Leidend voor onze visie op samenwerking is dat we de taken die we zelfstandig kunnen uitvoeren, ook zelf uitvoeren.***

Dat wordt bepaald door het antwoord op vragen als: zijn we financieel in staat zijn de taken uit te voeren; zijn we als organisatie sterk genoeg; is er (onder instellingen en burgers) voldoende draagvlak, en kunnen die (direct of indirect) voldoende zeggenschap uitoefenen?

Voor de inwoners, bedrijven en instellingen zullen kosten (gevolgen voor (woon)lasten), de kwaliteit van de uitvoering van de taken en de zeggenschap die de gemeente houdt over de samenwerkingsorganisatie beoordelingscriteria zijn.

Als taken effectiever en efficiënter met anderen kunnen worden uitgevoerd, en er is voldoende draagvlak, dan zoeken we de samenwerking met andere partijen.

De grote opgaven waar wij en andere gemeenten voor staan (beleidsmatig, financieel) maken het gecompliceerder om volledig zelfstandig te acteren. De schaalgrootte van onze gemeente is niet altijd toereikend om taken helemaal zelf uit te voeren.

Onze ervaring is dat samenwerking voor de samenwerkende partijen leidt tot een win-winsituatie. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerkingsvormen binnen het Sociaal Domein, de Omgevingsdienst Haaglanden en de uitbesteding van het IT-beheer. Beleidsterreinen waarop we vanwege de omvang van de materie en/of onze eigen kwetsbaarheid de samenwerking hebben gezocht.

We maken ook de keuze om niet samen te werken. Voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de samenwerking op het gebied van dienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Delft die uiteindelijk niet tot stand is gekomen.

Ook bij onze centraal strategische positie in en onze deelname aan Metropoolregio Rotterdam Den Haag past een ontvankelijke houding ten aanzien van samenwerking. Burgemeester Aboutaleb refereerde daar aan in zijn speech op 10 oktober 2016. In de aanloop naar de oprichting van de MRDH hebben wij uitgesproken de strategische ambities van de MRDH te ondersteunen.

Die hebben onder andere betrekking op het versterken van het openbaar vervoer en het wegennetwerk, het zorgen voor een wervend vestigingsklimaat en behoud en versterking van de kennisinfrastructuur. Om die reden hebben ook wij op veel gebieden gekozen voor samenwerking, waarbij per beleidsterrein de afweging is gemaakt over wenselijkheid, vorm, partners etcetera. Dat kan worden bestempeld als ad hoc beleid, maar ook als maatwerk.

* En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. Raad van State, 2016,



De keuze voor maatwerk betekent dat we geen exclusieve samenwerkingspartner kiezen. Met exclusief wordt in deze context bedoeld dat we niet één partner hebben waarmee we samenwerken, maar afhankelijk van het onderwerp onderzoeken welke samenwerkingspartner(s) het meest past. Kijkend naar het samenwerkingslandschap, de diversiteit aan onderwerpen en de mate waarin samenwerkingsverbanden wel of niet bijdragen aan het realiseren van de eigen doelstellingen is het niet wenselijk om een exclusieve samenwerkingsrelatie aan te gaan.

Daarbij geldt wel dat samenwerken met minder partners bijdraagt aan het beter kunnen sturen op en beheersen van de verschillende samenwerkingsvormen, en minder bestuurlijke drukte.

Onze afwegingen bij samenwerking

Hierna benoemen we **een** aantal afwegingscriteria die kunnen worden gebruikt bij de keuzes voor toekomstige samenwerkingsrelaties. Hiermee geven we invulling aan de uitspraak van de Raad om een kader te geven voor ons ad hoc beleid op het gebied van samenwerking. De criteria geven een handvat om een kwalitatieve beoordeling te maken die kan worden gebruikt om al dan niet te kiezen voor het aangaan van een samenwerkingsverband. Ook kunnen bestaande samenwerkingsvormen aan de criteria worden getoetst.

Dit afwegingskader kan ook worden gezien als een aanvulling op de Nota Verbonden Partijen die de Raad in januari 2014 vaststelde. Daarin is opgenomen dat bij voorstellen tot deelname aan een verbonden partij gebruik wordt gemaakt van een afwegingskader.

Is er een wettelijke verplichting tot samenwerking?

Als het antwoord op deze vraag bevestigend is werken we samen. Waarbij binnen de wettelijke ruimte wordt gekeken hoe de belangen van de Rijswijkse inwoners, bedrijven en instellingen zo goed mogelijk te behartigen. Bij wettelijke samenwerkingsvormen zal de Rijswijkse beleidsagenda niet zo leidend kunnen zijn als bij niet wettelijk verplichte vormen van samenwerking.

Is er sprake van een taak waarbij het van belang is dat de gemeente die zelf blijft uitvoeren?

Gaat het om een gemeentelijke taak waarbij de volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang vraagt om de uitvoering 'zo dicht mogelijk bij jezelf te houden'? Ook bij deze vraag geldt het perspectief van inwoners, bedrijven en instellingen als kader. Zijn die er bij gebaat om de taak zelf te blijven uitvoeren, of niet?

Levert de samenwerking een meerwaarde op voor inwoners, bedrijven en/of instellingen?

De samenwerking heeft een positief effect hebben voor inwoners, bedrijven en/of instellingen. Bijvoorbeeld in de vorm van betere dienstverlening of een vermindering van kosten (schaalvoordelen). Voor puur uitvoerende taken geldt vooral de efficiencyvraag.

Samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering is anders: kostenreductie, kwaliteitsverbetering en het verminderen van kwetsbaarheid zijn hier de toetsingselementen.

Er kan ook sprake zijn van een indirecte meerwaarde, als de keuze om samen te werken bijdraagt aan het realiseren van andere (hogere) (strategische) doelen.

Bij een voorgenomen samenwerking is het zaak deze effecten vooraf vast te stellen (business case). Alvorens een besluit te nemen, maar ook als sturingsinstrument als de samenwerking er is. Welke efficiency wordt bereikt of moet worden bereikt (incidenteel en structureel)?

Wat betekent de samenwerking voor de kwaliteit van de uitvoering van de taak? Wat draagt de samenwerking bij aan het oplossen van kwetsbaarheid?



Is er in de samenwerking sprake van een gezamenlijk (duurzaam) belang?

Welk (blijvend) belang hebben de deelnemende partijen bij de samenwerking. En vraagt het onderwerp om een langdurige samenwerking, of kan worden volstaan met een kortdurende samenwerkingsverband?

Wat is de meest geschikte vorm om de samenwerking aangegaan?

De bepaling van de samenwerkingsvorm vraagt om een gedegen afweging vooraf. De inhoud (van de samenwerking) is daarbij leidend. De samenwerking kan privaatrechtelijk of publiekrechtelijk worden ingevuld. Dat laatste ligt bij complexe beleidsgevoelige onderwerpen snel voor de hand (Wgr). In de praktijk wordt ook gekozen voor het gebruik van het privaatrecht als de wet dat toelaat. Daarbij kan het gaan om oprichting van rechtspersonen of het sluiten van overeenkomsten (uitbesteding). In dat laatste geval ontstaat vaak een klant-leveranciersmodel.

Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen traditionele en moderne intergemeentelijke samenwerking. Dat onderscheid heeft ook gevolgen voor de te kiezen rechtsvorm. Bij modernere vormen van samenwerking wordt vaak buiten de Wgr om gezocht naar een juridisch werkbare constructie.

Is er sprake van evenwichtige verhoudingen tussen de deelnemende partijen?

De verhoudingen binnen een samenwerkingsverband zijn in balans, met erkenning voor verschillen in bijvoorbeeld de omvang van de deelnemende partijen of in de financiële inbreng. Staan de effecten van de samenwerking voor de deelnemers in verhouding tot hun omvang en inbreng?

Zijn er passende bevoegdheden, taken en rollen?

De bevoegdheden, taken en rollen sluiten aan bij de doelstelling van het samenwerkingsverband, en sluiten aan op die van de deelnemende partijen.

Is de democratische invloed en het democratisch toezicht afdoende gewaarborgd?

Het functioneren van samenwerkingsverbanden is transparant en controleerbaar voor Raad en college. Immers, in bestaande situaties verloopt de 'terugkoppeling' uit de samenwerkingsvormen via de 'volksvertegenwoordigers'. Afhankelijk van de vorm van de samenwerking is het goed vooraf de positie van de Raad te bepalen (hoe wordt gestuurd, worden kaders gesteld; hoe wordt aan de raad verantwoording afgelegd?).

Overigens bestaan er samenwerkingsvormen die anders worden aangestuurd dan alleen door 'volksvertegenwoordigers', bijvoorbeeld door vertegenwoordigers van ondernemingen en maatschappelijke organisaties, afhankelijk van het karakter van de samenwerking. Deze variant is voor Rijswijk nog niet gangbaar.

Is er een adequate communicatie?

De communicatie tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende partijen is tijdig en volledig. En beperkt zich niet alleen tot de formele momenten (P&C cyclus), maar gaat bijvoorbeeld ook over (strategische) keuzes die binnen het samenwerkingsverband worden gemaakt. Ook hier geldt dat vooraf heldere afspraken maken over de invulling van de onderlinge communicatie bijdraagt aan de sturing op de samenwerkingsvorm.



Hoe kunnen we uit het samenwerkingsverband stappen (exit strategie)?

Hoewel wellicht wat tegenstrijdig, is het goed bij het aangaan van samenwerkingsrelaties heldere afspraken te maken over de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden beëindigd als de samenwerking niet (voldoende) beantwoordt aan de vooraf bepaalde doelstellingen. Waarbij ook rekening wordt gehouden met het gezamenlijk belang en de belangen van de andere deelnemers.

Rol en positie van de Raad

Samenwerking en toch grip houden. Dat is een uitdaging waarop gemeenteraad, college en ambtelijk management acteren. Dit hangt samen met het formuleren van adequaat sturingsbeleid, governance, financiering, monitoring, opdrachtgeverschap en committent. Samenwerken kan ook loslaten betekenen: loslaten om ontwikkelingen sneller mogelijk te maken.

Ook hier speelt het onderscheid tussen beleids- en bedrijfsvoering als terrein waarop wordt samengewerkt. Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de samenwerking. Gaat het om samenwerking op het vlak van beleidsvoering dan is de gemeenteraad prominent in beeld met de wens om betrokken te blijven.

Gemeenteraden hebben een belangrijke rol bij de sturing op samenwerkingsverbanden. In december 2015 bracht **de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies (onder de noemer **Wisselwerking**) uit over de vraag *'wat hebben gemeenteraden nodig om hun democratische taak bij bovengemeentelijke samenwerking te vervullen?'*[†].

De Rob biedt handelingsperspectieven aan die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden ervaren afstand tot bovengemeentelijke samenwerking. Dat kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er 'op afstand' gebeurt.

Bovengemeentelijke samenwerking is nodig en zelfs noodzakelijk. De betrokkenheid van gemeenteraden is cruciaal voor de democratische legitimiteit van bovengemeentelijke samenwerking. Uitgaande van het gegeven dat bovengemeentelijke samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden zullen er tijd en energie in moeten stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

Hier ontstaat mogelijk een dilemma. De noodzaak tot controle kan belemmerend werken voor de doelstellingen van de samenwerkingsorganisatie. Hoe groter het aantal deelnemende partijen is, hoe groter de kans hier op.

Kernaanbeveling van de Rob is dat 'met meer aandacht van gemeenteraden voor een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking de democratische legitimiteit wordt versterkt'.

[†] Raad voor openbaar bestuur: *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 16-12-2015, Adviesrapport.

De Rob geeft aan gemeenteraden de aanbeveling om niet enkel te concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen, door:

1. Ontwikkelen van schakelkracht: het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen.
2. Aannemen andere houding: van statisch (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden) naar dynamisch (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).
3. Aandacht goed verdelen over de verschillende samenwerkingsverbanden.
4. Goede spelregels afspreken over de informatievoorziening en vergaderagenda's.
5. Aandacht voor de vorm van samenwerking. Volgens de Rob zijn de vormen van publiekrechtelijke samenwerking beter democratisch gelegitimeerd dan privaatrechtelijke varianten.

Naast de adviezen aan de gemeenteraden geeft de Rob ook adviezen aan

- de raadsgriffiers (*als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij bovengemeentelijke samenwerking door te Zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur*);
- colleges van burgemeester en wethouders (*het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op bovengemeentelijk niveau worden uitgevoerd voor de gemeenteraad zichtbaar maken door te Zorgen dat gemeenteraden tegelijkertijd beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, en niet te schromen om een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden*);
- besturen van samenwerkingsverbanden (*investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur, door het als een kerntaak te beschouwen om alle gemeenteraden goed te bedienen. Niet enkel in formele zin (jaarcijfers op tijd naar de gemeenteraden), maar ook in materiële zin: door inhoudelijke vraagstukken toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen*).

Afrondend

Deze notitie beschrijft een afwegingskader voor samenwerking, en gaat in op de rol van de raad(sleden) in samenwerkingsverbanden.

Het afwegingskader biedt geen expliciete norm, maar is (primair) bedoeld als handvat bij de start van vormen van (intergemeentelijke) samenwerking, of bij grote wijzigingen van bestaande samenwerkingsverbanden. Maar het kan ook worden ingezet bij het (tussentijds) beoordelen van bestaande samenwerkingsverbanden en/of het eventueel beëindigen van samenwerkingsverbanden. Het is verstandig elke vorm van (intergemeentelijke) samenwerking tijdig te evalueren. Het afwegingskader kan dan worden gebruikt voor een "(jaar)verslag samenwerkingsvormen", als onderdeel van de P&C-cyclus.

De Raad voor openbaar bestuur doet een aantal aanbevelingen over de rol van de raad in samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden hebben immers een belangrijke rol in de sturing op samenwerkingsverbanden.

Het is aan uw raad om te bepalen hoe u verder invulling wilt geven aan de toepassing van het afwegingskader, of uitvoering wilt geven aan de aanbevelingen van de Raad voor openbaar bestuur. Inclusief de vraag wat daarvoor nodig is. We geven u in overweging om in vervolg op de behandeling van dit raadsvoorstel in ander verband van gedachten te wisselen over de rol van de raad(sleden) in samenwerkingsverbanden.

Het opstellen van dit afwegingskader is daarmee geen doel op zich, maar staat in dienst van het versterken van de kaderstellende rol van de raad.