

Aan de gemeenteraad
van Woensdrecht.

Uw brief	-
Ons kenmerk	RKC
Nadere informatie	P.C. Bosse
Onderwerp	Aan de slag met Sturen op samenwerking
Datum	Oktober 2018
Bijlage(n)	Rekenkamercommissie onderzoek 'Sturen op samenwerking'

Geachte raadsleden,

Op 3 oktober jl. mochten wij voor u op uw raadsconferentie een sessie verzorgen over ons rekenkamercommissie onderzoek 'Sturen op samenwerking'. Nogmaals hartelijk dank voor die mogelijkheid. In deze brief zetten wij kort onze voornaamste bevindingen uit de raadsconferentie op een rij en presenteren wij een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen, zodat u nog beter aan de slag kunt met Sturen op samenwerking. In de bijlage vindt u ons onderzoek (met daarin o.a. een afbakening, definitie, onderzoeksbevindingen en aanbevelingen).

Eén van de belangrijkste conclusies uit het rekenkameronderzoek en de raadsconferentie is dat het onvoldoende duidelijk is in hoeveel samenwerkingsverbanden de gemeente Woensdrecht participeert. Het is wenselijk om hier beter inzicht in te verkrijgen. Hetzelfde geldt voor het functioneren van de formele en informele samenwerkingsverbanden. Het is niet altijd duidelijk wat de samenwerkingsverbanden opleveren: wat zijn bijv. de doelen van de samenwerkingen, hoe dragen deze bij aan de Woensdrechtse doelen en in hoeverre worden de doelen bereikt?

De Woensdrechtse gemeenteraad is verantwoordelijk voor de samenwerkingsverbanden. De ervaring leert dat het in de praktijk lastig is om grip te krijgen op de samenwerkingen en hier effectief op te sturen. Raadsleden ontvangen veel informatie over samenwerkingsverbanden (begroting, jaarstukken etc.), maar echte grip op de samenwerking wordt niet (altijd) ervaren. Misschien wel doordat er zoveel gedetailleerde informatie gegeven wordt. Het overzichtelijk aanbieden van informatie op hoofdlijnen, bijv. via een 'dashboard', kan een oplossing zijn.

Is een gebrek aan inzicht in en grip op samenwerkingsverbanden erg? Ja, dat is erg. In de eerste plaats vanuit democratisch oogpunt (legitimiteit). De Woensdrechtse burgers hebben er recht op dat over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap wordt afgelegd in de Woensdrechtse gemeenteraad. Er gaan hele grote bedragen in informele samenwerkingen om en raadsleden dienen hier als gekozen volksvertegenwoordigers wel vinger aan de pols te kunnen houden. Bij (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden is het bovendien lastig om aan de wensen van de Woensdrechtse burgers tegemoet te komen. Dit maakt grip op samenwerkingsverbanden extra belangrijk.

Tot slot is het niet duidelijk wanneer de gemeente wel en niet samenwerkt en welk samenwerkingsverband wanneer de voorkeur geniet. Anders gezegd, de bestaande samenwerkingsverbanden lijken als een gegeven ervaren te worden en het uitbreiden ervan als onvermijdelijk. Een helder afwegingskader (met expliciete criteria en 'spelregels') ontbreekt. Hetzelfde geldt voor een visie op de vorm van samenwerking: met wie de gemeente Woensdrecht in welke vorm wel en niet samenwerkt.

Op basis van bovenstaande conclusies komen we tot de volgende drie prioritaire aanbevelingen:

1. Breng het aantal samenwerkingsverbanden in kaart en categoriseer deze samenwerkingen.
Gebrek aan inzicht kan leiden tot gebrek aan aandacht en grip. Een eenduidig totaaloverzicht van het aantal Woensdrechtse samenwerkingsverbanden ontbreekt. In de Begroting staat een overzicht van de verbonden partijen genoemd. Een overzicht van de lossere/informele samenwerkingen ontbreekt in de programmabegroting, terwijl in de samenwerkingen – zeker na de decentralisaties in het sociaal domein – vaak grote geldstromen om gaan en belangrijke taken worden uitgevoerd. Kortom, zorg voor een helder totaaloverzicht van de samenwerkingen.
2. Geef per samenwerkingsband aan waar de raad inzicht in wil, op welke wijze en wanneer. Laat die informatie bundelen in een helder en bondig (digitaal) overzicht. In dat overzicht dient daarnaast ook informatie te staan over de motieven om samen te werken, de doelen van het samenwerkingsband (versus de eigen Woensdrechtse doelen) en de prestaties die het samenwerkingsverband dient te leveren. Zo'n helder overzicht helpt de gemeenteraad om grip te krijgen, de prestaties te volgen en bijv. ook om te prioriteren.
3. Stel een Woensdrechts strategisch visiedocument met een afwegingskader over werken met samenwerkingsverbanden op. Samenwerken doe je om bepaalde doelen te bereiken, samenwerkingen zijn geen gegeven. Formuleer met dat idee in het achterhoofd expliciete criteria voor een afwegingskader. Criteria om eventuele nieuwe samenwerkingsverbanden te toetsen én om bestaande samenwerkingen tegen het licht te houden.

We hopen u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,

P. C. Bosse
(voorzitter)

Rekenkamercommissie Woensdrecht

REKENKAMERBRIEF | Sturen op samenwerking 2018

Aanleiding

Gemeenten kunnen op verschillende wijzen hun taken uitvoeren. Ze kunnen taken zelf uitvoeren, ze kunnen taken uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten en partijen. Om bijvoorbeeld de 'nieuwe' taken in het sociaal domein verantwoord uit te voeren is, zo zagen we ook bij ons onderzoek naar de decentralisatie jeugdzorg, een zekere schaal nodig. Veel gemeenten, waaronder de gemeente Woensdrecht, kiezen daarom voor gemeentelijke samenwerking (met als gevolg: bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden). Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om grip te houden op beleid en uitvoering. Toch is samenwerking onlosmakelijk verbonden met het besturen van een gemeente en dus is democratische legitimiteit van de werking van de samenwerkingsverbanden belangrijk¹. Een alternatief, zoals gemeentelijke herindeling, is aanzienlijk minder populair. Samenwerken in samenwerkingsverbanden kan voordelen hebben, maar ook nadelen. Zo hebben diverse Woensdrechtse gemeenteraadsleden bij ons aangegeven geen volledig zicht te hebben op de gemeentelijke samenwerkingsverbanden en het functioneren hiervan. Het gevaar is, aldus diverse recente (landelijke) adviesrapporten², dat (boven)gemeentelijke samenwerking teveel een wereld op zichzelf wordt en letterlijk en figuurlijk op afstand komt te staan van de gemeenteraden (en van de burger). Voor de rekenkamercommissie was dit aanleiding een onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen de gemeenteraad en gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het algemeen, en de stand van zaken in de gemeente Woensdrecht in het bijzonder.

Deze Rekenkamerbrief biedt inzicht in mogelijkheden om (meer) grip te krijgen op samenwerking. De uitdaging om (meer) grip te krijgen geldt voor college, raad en ambtelijke organisatie. Deze brief is geschreven vanuit de invalshoek raad, het orgaan dat het meest op afstand staat bij de samenwerking. Het bij willen dragen aan inzicht sluit aan bij de werkwijze van de Woensdrechtse rekenkamercommissie, waarbij reflecteren, leren en verbeteren sleutelwoorden zijn.

Onderzoeksaanpak en context

Om de onderzoeksvragen (bijlage 2) te kunnen beantwoorden hebben we deskresearch gedaan (rapporten van landelijke adviesraden, vergelijkbare onderzoeken elders in het land, visies en notities van Woensdrecht) en hebben we een interactieve werksessie met de gemeenteraad gehouden. Op

¹ Wisselwerking, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015

² o.a. van de Raad voor het Openbaar Bestuur en Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur

basis van de resultaten uit de deskresearch, gesprekken en de werksessie beantwoorden we de onderzoeksvragen.

Samenwerking gedefinieerd

Samenwerking behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. We zien dat gemeenten steeds meer samenwerken. Zo ook de gemeente Woensdrecht. Maar wat verstaan we nu precies onder samenwerking?

Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt.

Bij de opgaven in het lokale publieke domein werkt het gemeentebestuur samen met een groot aantal partijen. Daarbij kan het gaan om samenwerking met andere gemeenten (regionale samenwerking), met marktpartijen (publiek-private samenwerking en uitbesteding) en met partners uit de lokale samenleving³. De samenwerking kan informeel zijn, of vastgelegd zijn in bijvoorbeeld contracten, convenanten en statuten.

Deze brief richt zich op de samenwerking met andere gemeenten. Een term die daarbij regelmatig terugkomt is 'Verbonden partijen' (VP). Dit is een deelverzameling van het brede begrip samenwerkingsverbanden. Op grond van artikel 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording is sprake van een verbonden partij als een gemeente zowel een bestuurlijk belang (de gemeente heeft stemrecht) als een financieel belang (de financiële inleg is niet verhaalbaar bij een faillissement) heeft in een samenwerkingsverband. Bestuurlijk belang kan bestaan uit directe vertegenwoordiging van een college- of raadslid in het bestuur van het samenwerkingsverband, of indirect via stemrecht via een aandeelhoudersvergadering.

De 'Gemeenschappelijke Regelingen' (GR) zijn op hun beurt een deelverzameling van de verbonden partijen. De Wet GR regelt een aantal publiekrechtelijke samenwerkingsvormen, die variëren van een lichte samenwerking tot het instellen van een openbaar lichaam.

Een andere deelverzameling van de VP zijn de 'deelnemingen', waarbij de gemeente deelneemt in een onderneming (bijv. een N.V. of B.V.).

Ook kennen gemeenten een variëteit aan veelal informele samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking voor de nieuwe taken in het sociaal domein, waarbij niet is gekozen voor een GR maar voor een lossere vorm van samenwerking.

Gemeentelijke samenwerking in Woensdrecht

De provincie heeft naar aanleiding van het rapport (Veer)krachtig Bestuur⁴ de gemeenten opgeroepen een visie op samenwerking te formuleren, of de bestaande visies te herijken. De drie Brabantse Wal gemeenten (Woensdrecht, Bergen op Zoom en Steenbergen) hebben eerst ieder een

³ Greep op het ongrijpbare, Prof. dr. B. Denters e.a., 2017.

⁴ Rapport Veerkrachtig Bestuur in Brabant: een advies voor de versterking van de regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant, 2013.

eigen toekomstvisie vastgesteld en zijn vervolgens een bestuurlijk traject gestart om te komen tot een gezamenlijke visie op samenwerking.

We gaan hieronder in op de visie op samenwerking, met daarbij aandacht voor de eigen visie van Woensdrecht op samenwerking en voor het actuele bestuurlijke traject met de Brabantse Wal gemeenten. Vervolgens komen de samenwerkingsverbanden van Woensdrecht aan de orde.

De visie van Woensdrecht

De gemeente Woensdrecht gaat in het onderdeel ‘bestuurskracht’ van de toekomstvisie 2035 (vastgesteld december 2015) in op ‘samenwerken’ en ‘organisatie’. Onder ‘samenwerken’ staat o.a. dat de gemeente Woensdrecht samenwerkt met andere gemeenten en organisaties om haar maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. Zij beoogt daarmee de kwetsbaarheid van de eigen organisatie te verkleinen, kwaliteit te verhogen en kosten te besparen. Onder ‘organisatie’ staat dat Woensdrecht stuur op het realiseren van de eigen ambities door middel van deelname in deze samenwerkingsverbanden. “De organisatie is getransformeerd naar een model waar alles is gericht op een maximale dienstverlening aan de klant. Taken die kenmerkend zijn voor de eigenheid van de gemeente zijn in eigen beheer gehouden, zodat de organisatie dicht bij de burger staat.”

De gezamenlijke visie van Brabantse Wal gemeenten

Begin 2017 is de ontwerpvisie in procedure gebracht. Naast een gezamenlijke radenbijeenkomst hebben de drie gemeenteraden afzonderlijk de ontwerpvisie behandeld. Iedere raad heeft een reactie gegeven in de vorm van een zienswijze, amendement of motie. De gemeenteraad van Woensdrecht heeft gekozen voor een motie (23 mei 2017) waarin de ontwerpvisie wordt onderschreven en aanvullend drie verzoeken aan het college zijn geformuleerd die betrekking hebben op het uitvoeringsprogramma en het faciliteren van een radenconvenant. De reacties van de drie raden zijn verwerkt in de definitieve visie. De gemeenteraad van Woensdrecht heeft deze gezamenlijke visie in de besluitraad van 14 september 2017 vastgesteld. De drie gemeenten hebben hun samenwerking geregeld in een convenant. Voor het realiseren van de visie wordt een gezamenlijke uitvoeringsagenda opgesteld.

In de gezamenlijke visie worden drie niveaus van samenwerking onderscheiden:

- Operationeel (verrichten)
- Tactisch (inrichten)
- Strategisch (richten)

De waarden die daarbij gehanteerd worden zijn:

- Vertrouwen
- Conflictregulerende mechanismen
- Betrokkenheid en eigenaarschap
- Rekenschap en aanspreekbaarheid
- Resultaten

De missie is:

“Wij, de gemeenten op de Brabantse Wal, gaan voor een duurzame (economische) ontwikkeling en behoud van een uniek natuurlandschap en voor een excellente leefomgeving. Dit alles voor bewoners, bedrijven en bezoekers. De gezamenlijke kracht op het gebied van maintenance, biobased economy

(agrofood en chemistry), 'value added' logistiek en hoogwaardige toeristische en recreatieve voorzieningen vormen de economische pijlers van de Brabantse Wal."

De samenwerking binnen de Brabantse Wal gemeenten is geen doel op zich, maar een middel om de juiste (maatschappelijke) resultaten te bereiken. De samenwerking kent meerdere doelen:

- "ervoor blijven zorg dragen dat voorzieningen zo dicht mogelijk bij de inwoners in de kernen en wijken overeind blijven;
- versterken van de onderlinge verbanden tussen gemeenten en woonkernen op het gebied van wonen, werken, onderwijs, voorzieningen en recreatie;
- versterken van de identiteit van de inwoners op de Brabantse Wal en in de lokale gemeenschappen;
- verbeteren van de kwaliteit en verminderen van de kwetsbaarheid, alsook waar mogelijk vergroten van de efficiency;
- gezamenlijk voorbereiden en uitdragen van standpunten ten behoeve van zaken die op het niveau van West-Brabant West en Regio West-Brabant worden besproken."

Uiteindelijke doel is om zaken zo goed mogelijk te regelen voor de eindgebruikers: inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

De samenwerking binnen de Brabantse Wal is niet verplichtend: ieder van de drie gemeenten kan ervoor kiezen om op een onderdeel niet met de andere twee samen te werken. "Dit kan worden overwogen gezien de couleur locale of wegens verschillende belangen." In de visie worden daarnaast diverse andere schalen van samenwerking onderkend. Want niet voor alle onderwerpen is de schaal van de drie de passende schaal.

De visie duidt erop dat er preferente samenwerkingspartners zijn, maar dat deze samenwerking nooit verplicht is. Het biedt dus veel ruimte voor zelfstandig blijven. De visie op zelfstandig blijven lijkt hier het doel en staat hoger dan de visie op samenwerking. Anders gezegd, de visie op samenwerking is hier vooral een middel om het doel van zelfstandigheid te bevorderen. De missie en doelen maken voor de rekenkamervommissie onvoldoende duidelijk wat nu dé gezamenlijke stip op de horizon is.

De samenwerkingsverbanden van Woensdrecht

Gemeenten zijn verplicht een paragraaf verbonden partijen op te nemen in de programmabegroting, met daarin een overzicht van de verbonden partijen. Volgens de programmabegroting 2017 gaat het voor de gemeente Woensdrecht om 6 deelnemingen, 13 gemeenschappelijke regelingen en één stichting⁵. In totaal dus 20 'samenwerkingen' die worden aangemerkt als verbonden partij.

Het overzicht van Woensdrechtse samenwerkingsverbanden in de 'Visie (veer)krachtig bestuur in de Brabantse Wal' (2017) is ruimer gedefinieerd en komt op een totaal van 30 samenwerkingsverbanden (bijlage 1 bij deze brief).

Overzichten van de lossere/informele samenwerkingen ontbreken in de programmabegroting, terwijl in die samenwerkingen –toch zeker na de decentralisaties in het sociaal domein – vaak substantiële geldstromen om gaan en belangrijke taken worden uitgevoerd of zelfs beleid wordt bepaald.

⁵ Stichting Inkoopbureau staat niet in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting 2018.

Onderzoeksbevindingen

Op basis van de literatuurstudie, gesprekken en werksessie komt de rekenkamercommissie tot de volgende onderzoeksbevindingen:

Er wordt een gebrek aan inzicht ervaren

De rekenkamercommissie constateert dat het voor raadsleden lastig is om een helder inzicht te krijgen in het aantal en in het functioneren van Woensdrechtse samenwerkingsverbanden. Dit werd (ook) duidelijk tijdens de werksessie met de Woensdrechtse gemeenteraad. Illustratief in dit verband zijn de antwoorden op onze vraag in hoeveel samenwerkingsverbanden de gemeente Woensdrecht participeert. De verschillende groepjes aanwezigen kwamen tot de volgende antwoorden: 13, 46, 25 en 35 samenwerkingsverbanden. De antwoorden op de vraag 'In welke samenwerkingsverbanden loopt de gemeente Woensdrecht het grootste risico?' waren:

- ISD, WVS
- OMWB
- ISD, WVS,
- Veiligheidsregio, ISD

Interessant in dit verband zijn de (vervolg)vragen die deze antwoorden oproepen: In hoeverre zijn er bijzondere afspraken gemaakt over de samenwerkingsverbanden met de grootste risico's? Zijn daar speciale arrangementen voor bedacht? Is er een 'dashboard' waaruit dat blijkt?

Voor betrokkenen en vooral voor inwoners en gemeenteraadsleden is het, aldus prof.dr. Marcel Boogers en dr. Pieter-Jan Klok in hun onderzoek 'Praktijk van regionaal bestuur in Noord-Brabant' (Universiteit Twente, 2017), "niet altijd duidelijk welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is." Zij vervolgen: "Dat geldt ook voor de onderzoekers: het is niet eenvoudig gebleken om een omvattend beeld te krijgen van alle samenwerkingsverbanden. Er bestaat immers nog geen centrale registratie van alle regionale samenwerkingsverbanden. Voor een inventarisatie van regionale besturen moet daarom per gemeente worden gezocht in de gemeentebegroting, waar onder de paragraaf verbonden partijen alle samenwerkingsverbanden opgesomd zijn. Een complicatie hierbij is dat de definitie van verbonden partijen niet geheel samenvalt met die van gemeentelijke samenwerkingsverbanden."

Het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren, laat ook zien hoe belangrijk regionaal bestuur tegenwoordig is. Boogers en Klok hebben in totaal 779 samenwerkingsverbanden geïnterviewd. "Met al deze samenwerkingsverbanden onderhouden de 393 gemeenten verschillende relaties, waarmee het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden voor ieder gemeente op ruim 16 komt. Het gemiddelde in Noord-Brabant ligt met 19 samenwerkingsverbanden per gemeente het hoogst van alle Nederlandse provincies. Gemeenten in MRE (Metropool Regio Eindhoven) (22) en Noordoost-Brabant (21) hebben gemiddeld het meeste samenwerkingsverbanden, in Hart van Brabant ligt het gemiddelde met 13 het laagst. Tussen individuele gemeenten zijn de verschillen nog groter: Landerd en Bernheze werken samen in 25 verschillende verbanden terwijl Goirle maar in 10 samenwerkingsverbanden participeert. Het aantal samenwerkingsverbanden blijkt niet afhankelijk van de omvang van de gemeente. Hoewel grote gemeenten in wat minder samenwerkingsverbanden participeren dan kleinere gemeenten, zijn de verschillen verwaarloosbaar (Boogers & Klok, 2017)."

Er wordt een gebrek aan legitimiteit ervaren

De discussie over (regionale) samenwerking is, zoals gezegd, oud én nog steeds actueel. Een knelpunt dat in nagenoeg alle onderzoeken geadresseerd wordt, en ook in de werksessie met de Woensdrechtse gemeenteraad, is het (ervaren) gebrek aan legitimiteit.

Gemeenteraadsleden bevinden zich, aldus de VNG Denktank (Maatwerkdemocratie, 2016), vanwege *“de vergrote complexiteit van het werk en de problematische verschillen tussen verwachtingen over zeggenschap en de daadwerkelijke greep op beleid in een weinig benijdenswaardige positie. Wel verantwoordelijk voor, maar vaak met te weinig mogelijkheden om daadwerkelijk te sturen en te controleren. Voor een deel is dat het gevolg van de soms onsamenhangende wijze waarop vorm is gegeven aan de decentralisaties. [...] Soms zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor het beleid binnen die taken (denk aan zorg en jeugdhulpverlening) maar zijn ze voor de bekostiging ervan afhankelijk van de rijksoverheid. ‘Verantwoordelijk doorgeefluik zijn’ is een lastige positie die tot veel spagaten leidt in de praktijk.”* Toch is de samenwerkingsbereidheid van gemeenten groot.

Nederlandse gemeenten weten elkaar doorgaans snel en makkelijk te vinden als er gezamenlijk actie nodig is. Hierdoor is er een breed pallet aan samenwerkingsinitiatieven, regionale besturen en overlegstructuren ontstaan. En dit pallet wordt tot op heden alleen maar groter.

Samenwerking is nauw verbonden met het besturen van een gemeente. Het vraagstuk van democratische legitimiteit is daar nauw mee verbonden. Maar, zo concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur in het onderzoek ‘Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking’ (2015), *“veel van wat er in samenwerking gebeurt wordt beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd. De bovengemeentelijke samenwerking wordt dan teveel een wereld op zichzelf, zingt zich feitelijk los van het werk van de gemeenteraden.”* Boogers en Klok duiden in hun onderzoek ‘Praktijk van regionaal bestuur in Noord-Brabant’ (Universiteit Twente, 2017) de democratische kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit als twee zijden van één democratische medaille. *“Een sterke invloed van de gemeenteraad is nodig om de volkswil naar voren te kunnen brengen en een effectief bestuur is nodig om die volkswil te realiseren. Als de feitelijke relatie tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de besluitvorming in het regionaal bestuur op elkaar worden betrokken, kan het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen.”* Is er sprake van aanvullen, aldus Boogers en Klok, dan is het te beschouwen als verlengd lokaal bestuur. En bij uithollen is er sprake van verlegd lokaal bestuur.

Er wordt een gebrek aan grip ervaren

De rekenkamercommissie constateert⁶ dat door de decentralisaties in het sociaal domein en schaalvergroting het gemeentelijk bestuur complexer en ingewikkelder is geworden. Voor gemeenteraadsleden in heel Nederland is het moeilijker geworden om greep te krijgen en houden op almaar technischer wordende beleidsdossiers en vormen van gemeentelijke samenwerking (VNG Denktank, Maatwerkdemocratie, 2016). Specifiek voor verbonden partijen kunnen we concluderen dat eigenlijk alle gemeente(rade)n het in meer of mindere mate lastig vinden om de controle op en

⁶ zie ook ons rekenkamercommissie onderzoek naar de decentralisatie jeugdzorg (2016/2017)

sturing van verbonden partijen vorm te geven (Rekenkamer Breda, Verbonden partijen en de rol van de raad, 2015).

Het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen vormt een bedreiging voor de lokale democratie, vindt 7 op de 10 raadsleden. Dit blijkt uit de enquête van raadslid.nu⁷. 40 procent van de geënquêteerden gaf bovendien aan van mening te zijn dat door de regionale samenwerking de gemeenteraad minder belangrijk is geworden. De gemeenteraad is voor 3 op de 10 raadsleden niet meer het meest invloedrijke orgaan in de gemeente. Die constatering ging overigens samen met een breed gedeelde erkenning (68 procent) dat het uitvoeren van taken door gemeenten in gemeenschappelijke regelingen onvermijdelijk is.

Conclusie en reflectie

Slim sturen op samenwerkingsverbanden begint bij inzicht. In welke samenwerkingsverbanden participeert de gemeente? En waarom? En wat leveren de samenwerkingen op? We hebben gezien dat het beeld over het aantal samenwerkingsverbanden behoorlijk uiteen loopt. Ook zien we dat er onvoldoende inzicht is in het gehele speelveld. Zo zijn er adoptanten benoemd voor gemeenschappelijke regelingen. Maar, zoals we eerder zagen, vormen gemeenschappelijke regelingen slechts een deel van de samenwerkingsverbanden. Het toepassen van de adoptanten-systematiek bij andere vormen van samenwerking zou een verbeteringsmogelijkheid kunnen zijn. De raad zou een bewuste afweging moeten maken voor welke samenwerkingen deze werkwijze ‘passend’ is, maar ook voor welke niet (ook om de tijdsinvestering voor raadsleden behapbaar te houden). Daarbij zou niet de vorm van de samenwerking (al dan niet GR) voorop moeten staan, maar het belang dat de raad hecht aan de taak/het beleid dat via de samenwerking wordt gerealiseerd en/of het risico dat de gemeente loopt (het gaat immers om de behoefte aan meer grip en daar moet de raad focus in aanbrengen). Omdat het belang in de loop van de tijd kan variëren, zou de inzet van adoptanten periodiek moeten worden heroverwogen (bijv. éénmaal per raadsperiode). Ook kan dan de focus van de adoptanten worden bepaald: laat je je leiden (en wellicht opslokken) door de P&C-documenten van samenwerkingsverbanden, of neem je de eigen (inhoudelijke/financiële) agenda van de raad als uitgangspunt? Hoe dat vorm krijgt is (vanzelfsprekend) een keuze van de gemeenteraad zelf.

'Vorm' is wat de rekenkamercommissie betreft ook een sleutelwoord als het gaat om inzicht in en grip op samenwerking. Er is binnen de gemeente Woensdrecht veel informatie beschikbaar over samenwerkingsverbanden. Verbeteringsmogelijkheden zitten wat ons betreft niet zo zeer in het aanbieden van nog méér informatie, maar in het gestructureerder, overzichtelijker en compacter aanbieden van informatie over samenwerkingen. Daar zijn, met het oog op de volgende bestuursperiode, nog verbeteringen mogelijk. Het bundelen en aantrekkelijk aanbieden van informatie kan Woensdrechtse raadsleden helpen om nog meer doelbewust, gericht en efficiënt te sturen op samenwerking. In dit verband verwijzen we graag naar de Samenwerkingswijzer van de gemeente Venlo https://venlo.samenwerkingswijzer.nl/Main_Page, een inspirerend voorbeeld van een voor raadsleden behapbaar en aantrekkelijk overzicht van samenwerkingsverbanden.

⁷ zie: <http://www.raadslid.nu/content/samenwerking-gemeenten-bedreigt-lokale-democratie-landelijke-enquete-onder-raadsleden>

Gebrek aan inzicht kan leiden tot gebrek aan aandacht. De eerste stap is dan ook inzicht verwerven in de regio en de regionale samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert. Een open deur? Zeker, maar evenzeer een noodzakelijke aanbeveling. Weinig raadsleden hebben echt inzicht in de regionale samenwerkingsverbanden. Hoeveel geld geeft mijn gemeente uit via/door de samenwerkingsverbanden? Hoe groot is het percentage van de gemeentelijke begroting dat via of door samenwerkingsverbanden wordt besteed? Veel raadsleden lepelen de antwoorden niet zomaar op.

Aanbevelingen

1. Betrokkenheid/houding

Grip op samenwerkingsverbanden begint met aandacht en betrokkenheid. Grotere betrokkenheid is nodig om meer grip te krijgen op de samenwerking. De hoofdboodschap van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) luidt niet voor niets ‘dat het cruciaal is dat er een betere wisselwerking ontstaat tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking’ (pagina 19). Geen gemakkelijke opgave. Raadsleden besteden gemiddeld 15,9 uur per week aan het raadswerk. Meer betrokkenheid betekent niet zonder meer ook meer tijdsinzet van individuele raadsleden.

- / Investeer in het werken met adoptanten. Kies bewust voor welke samenwerkingen die werkwijze wel of niet (meer) wordt toegepast en zorg voor focus. Betrek daar nadrukkelijk de Brabantse Wal gemeenten bij – werk dus intensief samen bij het organiseren en vormgeven van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de samenwerkingsverbanden.
- / Laat het werken met adoptanten er niet toe leiden dat de aandacht en betrokkenheid van de andere raadsleden vermindert, of dat de samenwerking niet meer op de agenda komt in de plenaire vergaderingen. Het gesprek tussen raad en college moet gevoerd blijven worden, ieder vanuit zijn eigen rol (verlies je als raad dus niet in bedrijfsvoeringsaspecten, maar laat omgekeerd het college geen terugtrekkende beweging maken. Het college blijft verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening en het voorbereiden van voorstellen aan de raad. De collegeleden die als bestuurslid (mede)verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de samenwerking kunnen gevraagd worden verantwoording af te leggen over de invulling van hun rol).
- / Investeer in een verbindende en agenderende rol van de raadsleden in de regio, want een sterke regio is een regio waarin de regionale gemeenschap (de inwoners, bedrijven, etc.) in staat wordt gesteld maatschappelijke opgaven te formuleren. Daar ligt bij uitstek een taak voor de raadsleden.
- / Houd oog voor de ondersteuning van de raadsleden. Dit geldt bij het vormgeven van de betrokkenheid en verbindende rol binnen de regio⁸ maar ook voor de adoptanten.

⁸ Rapport “Wisselwerking”, Raad voor het Openbaar Bestuur (blz. 30) over de toegevoegde waarde van de griffier als o.a. procesadviseur (“oliemannetje”).

2. Inzicht

Grip op samenwerkingsverbanden vraagt om inzicht in de samenwerkingsverbanden. Dat betekent niet: nog meer informatie naar de gemeenteraad. Het betekent bovenal: de gemeenteraad gerichter informeren. Namelijk over die samenwerkingsverbanden die politiek van het grootste belang worden geacht. De Raad voor het Openbaar Bestuur wijst erop dat gemeenteraden hun aandacht goed moeten verdelen, omdat het anders niet te behappen is. De Raad beveelt verder aan dat de aandacht is gericht op de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Dat wil zeggen waar beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, waar grote financiële belangen spelen of waar het in het verleden mis is gegaan (Raad voor het Openbaar Bestuur, Wisselwerking, 2015).

- / Stuur op de totstandkoming van een volledig en actueel inzicht van alle samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert
- / Geef (per samenwerkingsverband) aan waar de raad inzicht in wil, op welke wijze en wanneer, ofwel: stel als raad heel heldere kaders aan de informatie die de raad van of via het college dan wel het samenwerkingsverband wil ontvangen, bijvoorbeeld:
 - o De motieven om samen te werken
 - o Doelen en te boeken prestaties
 - o De risico's
 - o Etc.
- / Blijf als raad wel op je 'eigen stoel' zitten: geen of zeer terughoudend informatie opvragen over de interne bedrijfsvoering van de VP.
- / Bepaal welke samenwerkingsverbanden het meest relevant worden geacht – prioriteer en breng dus focus aan – en geef duidelijk aan welke samenwerkingsverbanden de bijzondere aandacht van de raad krijgen en hoe die wordt vormgegeven.

Een inspirerend voorbeeld van een behapbaar en aantrekkelijk overzicht van samenwerkingsverbanden is, zoals eerder gezegd, Venlo: <https://venlo.samenwerkingswijzer.nl/>

3. Visie & afwegingskader

Samenwerken vraagt om een richtinggevende visie. Veel raadsleden ervaren bestaande samenwerkingsverbanden als een gegeven en het uitbreiden en intensiveren van samenwerking als onvermijdelijk. Niet zelden is samenwerking vooral ingegeven uit noodzaak, niet in de laatste plaats de noodzaak (ofwel het verlangen) zelfstandig te kunnen blijven. Opmerkelijk is dat er een breed algemeen beeld is – in elk geval binnen de raad – dat samenwerking niet vrijwillig is, maar een noodzaak. Dat werkt door op de houding en gedrag van de raad. Die zijn defensief van aard en daarmee beheersingsgericht, in plaats van offensief en met een focus op het benutten van (regionale) kansen. Omdat de visie op samenwerking vooral impliciet is, ontbreekt het aan een logisch afwegingskader voor besluiten over samenwerking.

- / Expliciteer een strategische visie op samenwerking en bepaal een afwegingskader en/of afwegingsproces voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden en vooral voor het herijken van bestaande. Met andere woorden: ontwikkel een visie die dienstbaar is aan het consequent en consistent kunnen afwegen van

samenwerking met de 3 (Brabantse Wal-gemeenten), de 9 (Brabantse Wal en D6 gemeenten) en de 19 (Regio West-Brabant). De criteria staan nu impliciet in de visie. Expliciteer deze en stel op basis daarvan een afwegingskader op, dat expliciete criteria bevat over wanneer, met wie in welke vorm de gemeente wel en niet samenwerkt⁹.

- / Zorg ervoor dat in de visie op samenwerking en het bijbehorende afwegingskader voor (intensivering van de) samenwerking aandacht wordt besteed aan in elk geval de governance-model: hoe krijg je vanuit de raad de gewenste/benodigde grip en dus regie op de samenhang in de samenwerking en op de verschillende samenwerkingsverbanden die er deel van zijn?

4. Sturen op doelbereik

Grip op samenwerking valt of staat met het formuleren van heldere doelstellingen: wat wil de gemeente bereiken (doelen en prestaties) door middel van het samenwerkingsverband. Recent uitgevoerd onderzoek door de rekenkamer Breda heeft geleerd dat het in de Wgr regio West-Brabant ontbreekt aan heldere doelen: te abstract en te weinig concreet. Daarmee zetten raden zichzelf buitenspel. Heldere afspraken brengen raden in positie.

- / Zorg dat de meerwaarde van regionale samenwerking/samenwerkingsverbanden inzichtelijk is en dus meetbaar wordt.
- / Zorg ervoor dat de begrotings- en verantwoordingscyclus van de samenwerkingsverbanden in de pas loopt met die van de gemeente Woensdrecht.
- / Bouw periodiek evaluatiemomenten in om nut en noodzaak van samenwerkingsverbanden te beoordelen: dragen zij nog wel bij aan de gemeentelijke doelstellingen en gebeurt dat op een doelmatige en doeltreffende wijze?

5. Benutten van instrumenten ter verbetering sturing en controle

De instrumenten voor toezicht, sturing en controle zijn er, maar moeten wel (creatief) benut worden.

- / Stel een gemeentelijke nota 'werken met samenwerkingsverbanden' op, waarin een actievere rol van de raad richting de samenwerkingsverbanden concreet vormgegeven wordt en voer aan de hand hiervan als raad een actieve sturing en controle uit op de samenwerking. Beperk deze nota niet tot de samenwerking die geformaliseerd is in een GR, maar denk juist ook na over de overige samenwerkingsverbanden (zoals bijvoorbeeld jeugdzorg en Wmo) waar niet al een wettelijk stramien voor geldt (kaderbrieven, begrotingen met zienswijzeprocedure en jaarrekening).

⁹ Volgens de studie 'Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking' (Linze Schaap & Leon van Dool i.o.v. VBG en Provincie Noord-Brabant, 2015) zouden bij samenwerking steeds drie vragen beantwoord moeten worden:

1. Waarom en op welke soort taken willen we als gemeente samenwerken (drijfveren)
2. Welke verhouding willen wij tussen de samenwerkende gemeenten (bestuurskundige vorm)
3. Hoe kunnen we die juridisch adequaat regelen.

- / Benut die nota om te bepalen welke informatie op welke wijze en in welke vorm tot de raad komt, benut deze voorts om met het college af te spreken dat de raad ten alle tijden vroegtijdig (proactief) geïnformeerd wordt voorafgaand aan besluitvorming en wijzigingen van de samenwerkingsverbanden, zeker waar het beleidsinhoudelijke besluiten en financiële besluiten en wijzigingen betreft. Spreek in die nota desgewenst af dat de raad ook een zienswijze kan formuleren over het jaarverslag van de samenwerking.
- / Overweeg om het tijdstip van indienen van een korte financiële kadernota vanuit het samenwerkingsverband te vervroegen naar december, zodat de raad vroegtijdig kan reageren naar de portefeuillehouder of het samenwerkingsverband (dit vraagt wel een aanpassing van de regionale afspraken).
- / Organiseer horizontale arrangementen om een bijdrage te leveren aan de controle en verantwoording. Zoals: burgerjury's en panels, klachtenprocedures en ombudsvoorzieningen, raden van toezicht, colleges van deskundigen, etc. Ofwel: benut de menskracht en kennis en kunde die in de regionale samenleving voorhanden is (uit het rapport 'Greep op het ongrijpbare').
- / Creëer informele netwerken en ontmoetingsplaatsen waar ondernemers, bestuurders en politici elkaar ontmoeten¹⁰.

Tot slot:

Sturen op samenwerken blijft een uitdagend thema; zelfs het toepassen van alle instrumenten geeft geen garantie op daadwerkelijke grip. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) stelt dat 'sturen' bovenal een houdingsaspect is. Hopelijk helpt deze rekenkamerbrief om in de nieuwe bestuursperiode zelfbewuste keuzes te maken over de betrokkenheid van de raad bij samenwerking en daar zelfverzekerd invulling aan te geven, met behoud van de eigen identiteit van Woensdrecht.

¹⁰ Het raadsel van de regio, Prof. Dr. M. Boogers, 2013, Universiteit Twente, Enschede.

Gebruikte (landelijke) bronnen:

Boogers, M. (2013), Het raadsel van de regio, Universiteit Twente, Enschede.

Boogers, M. & P.J. Klok (2017), Praktijk van regionaal bestuur in Noord-Brabant, Universiteit Twente, Enschede.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015), Wisselwerking, Den Haag.

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), Op weg naar meervoudige democratie, Den Haag.

Denters, B. e.a. (2017), Greep op het ongrijpbare, Universiteit Twente, Enschede.

Rekenkamer Breda (2015), Verbonden partijen en de rol van de raad, Breda.

Schaap, L. & L. van den Dool (2015), Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking' Vereniging van Brabantse Gemeenten & Provincie Noord-Brabant, Den Bosch.

VNG Denktank (2016), Maatwerkdemocratie: naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad, Den Haag.

Verantwoording:

De rekenkamercommissie Woensdrecht bestaat uit Paul Bosse, Joke Rosiers en Marius Bakx. Bij dit onderzoek werden zij ondersteund door adviseur/onderzoeker Jasper Loots. De rekenkamercommissie dankt hem voor zijn kundige en constructieve bijdrage.

Bijlage 1: Overzichten samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden vermeld in de visie (veer)krachtig bestuur in de Brabantse Wal (2017)

Samenwerkingen op de schaal van de Brabantse Wal:

1. Stichting Samenwerken
2. Intergemeentelijke sociale dienst (GR)
3. VVV Brabantse Wal
4. Sociaal Domein
5. Landmeten
6. VTH
7. BOA pool

Samenwerkingen in groter verband:

1. Regio West Brabant (GR)
2. OMWB (GR)
3. WVS (GR)
4. GGD (GR)
5. RAV (GR)
6. REWIN (NV)
7. BWB (GR)
8. Inkoopbureau (stichting)
9. Veiligheidsregio (GR)
10. Zorg- en Veiligheidshuis
11. SAVER (NV)
12. BeNeGo (overlegplatform/GR)
13. Programma schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten (GR)
14. WBA (GR)
15. RPA (onderdeel RWB/GR)
16. Regionaal Werkbedrijf
17. Regionaal Ruimtelijk Overleg
18. Streekorganisatie Brabantse Wal
19. Zi²t (Zorg informatie- en inkoopteam)
20. RBL
21. Waterkring West
22. Veilig Thuis West-Brabant
23. Netwerkorganisatie Jeugdzorg

Bovenstaand overzicht is opgesteld i.k.v. samenwerking Brabantse Wal. In een overzicht t.b.v. lobby activiteiten (2016) noemt de gemeente nog enkele andere samenwerkingsverbanden:

1. Business Park Aviolanda BV (staat wel in programmabegroting)
2. Grond Exploitatie Maatschappij Aviolanda Beheer BV
3. Grond Exploitatie Maatschappij Woensdrecht CV
4. Equalit

De praktijk van samenwerking

Gemeenten participeren in verbonden partijen; dit zijn samenwerkingsverbanden waarin gemeenten financieel betrokken zijn en bestuurlijke invloed hebben. Gemeenten/overheden kunnen hun onderlinge samenwerking juridisch regelen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR; publieke samenwerking). Ook zijn er lossere samenwerkingsvormen mogelijk, zoals netwerksamenwerking. Daarnaast kunnen gemeenten deelnemen in stichtingen en naamloze of besloten vennootschappen (private samenwerking).

Publiekrechtelijke samenwerking

De WGR kent verschillende samenwerkingsvormen, met als zwaarste vorm een openbaar lichaam. De besturen van deze regelingen bestaan in onze regio meestal uit collegeleden (burgemeesters en/of wethouders) en zelden uit raadsleden.

De sturing op intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en op verbonden partijen in het bijzonder is een lastig thema voor gemeenteraden. In de regio West-Brabant heeft dat geleid tot het opstellen van een nota om alvast het proces beter te reguleren. De betreffende nota is door de gemeenteraden vastgesteld in 2015 en omvat zes spelregels over de volgende onderwerpen:

- 1. Afspraken maken bij het aangaan van verbonden partijen;*
- 2. Informatieplicht*
- 3. Afstemming en aansturing*
- 4. Kaderstelling*
- 5. Begroting en jaarrekening*
- 6. Meerjarenbeleidsplan en evaluatie.*

Bijlage 2: Onderzoeksvragen

Algemeen:

- 1 *Hoe duiden landelijke adviesorganen de opgave ten aanzien van het sturen op samenwerking?*
- 2 *Hoe duiden andere gemeentelijke rekenkamercommissies de opgave ten aanzien van het sturen op samenwerking?*

Woensdrecht:

- 3 *Wat is de (politiek-bestuurlijke) visie op samenwerking van de gemeente Woensdrecht?*
- 4 *Op welke manieren werkt de gemeente Woensdrecht samen in samenwerkingsverbanden?*
- 5 *In hoeverre zijn er voor de Woensdrechtse gemeenteraad mogelijkheden om, bij het sturen op samenwerkingsverbanden, vooraf kaders te stellen en tijdig en effectief te controleren en bij te sturen?*
- 6 *Welke adviezen zijn denkbaar tot (verdere) verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden en van de aansturing en controle door de Woensdrechtse gemeenteraad?*

Bijlage 3: Werksessie

Werksessie gemeenteraad Woensdrecht: De voornaamste opbrengsten op een rij

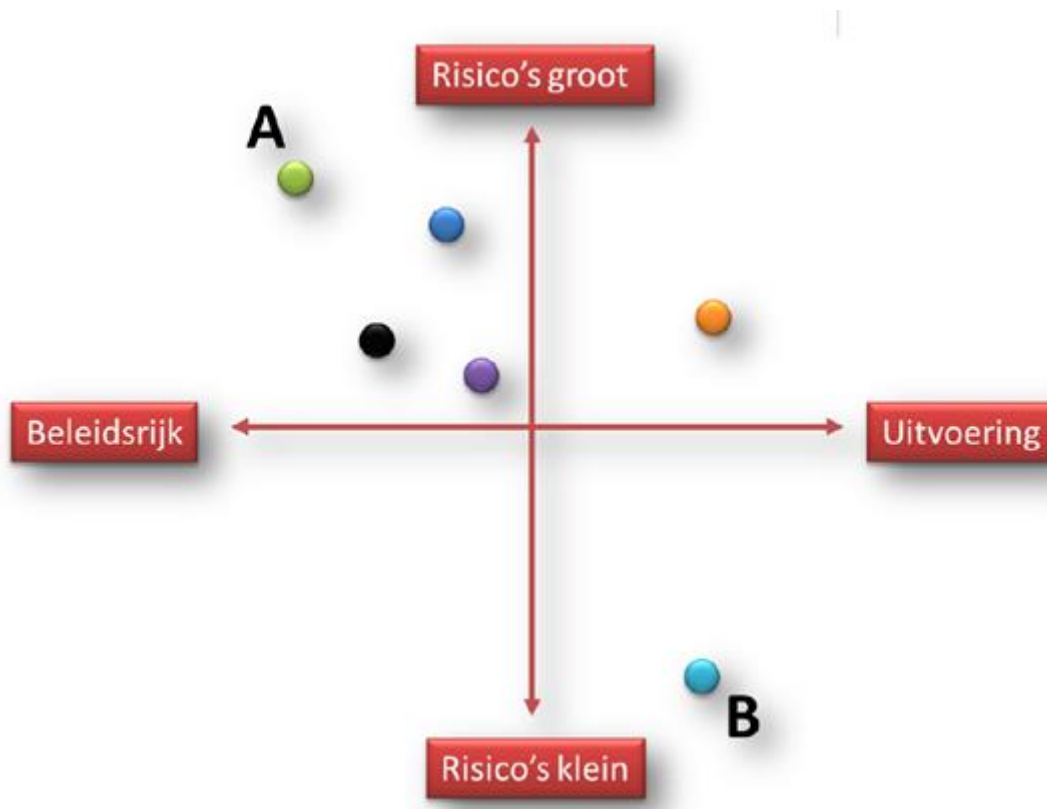
Op 1 november 2017 vond een werksessie met een vertegenwoordiging van de Woensdrechtse gemeenteraad plaats. Het centrale thema van de avond was 'Sturen op samenwerking'. In de werksessie werden er zowel vragen aan de raad gesteld (o.a. inzicht in samenwerkingen) als adviezen en aanbevelingen op basis van kennis en ervaringen in het land gedeeld. De belangrijkste opbrengsten in een notendop:

Het antwoord op de eerste vraag naar het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Woensdrecht participeert varieert: van 13, 46, 25 en 35.

De vraag uit de tweede ronde 'In welke samenwerkingsverbanden loopt de gemeente Woensdrecht het grootste risico?' levert de volgende antwoorden op:

- ISD, WVS,
- OMWB,
- ISD, WVS
- Veiligheidsregio, ISD

De vraag om de samenwerkingsverbanden te positioneren op de assen: risico's groot – risico's klein, beleidsrijk – uitvoering levert een divers beeld op.



'Wat is de Woensdrechtse visie op samenwerking?', zo luidt de derde vraag aan de aanwezige gemeenteraadsleden. Hierbij verwijzen aanwezigen naar de 'Visie (veer)krachtig bestuur in de Brabantse Wal' (2017). In het verlengde daarvan volgen antwoorden als: " We werken samen als het voordeel oplevert", "We willen onze eigen identiteit behouden", "Brabantse Wal gemeenten zijn

preferente partners bij nieuwe samenwerkingsverbanden", "De Brabantse Wal visie is onze strategische visie op samenwerking", "Bergen op Zoom en Steenbergen zijn preferente partners".

Wat kunnen we leren uit deze opbrengsten en het gesprek met de aanwezige raadsleden?

- Het beeld dat raadsleden hebben bij wat samenwerkingsverbanden zijn varieert;
- Ook het beeld van in hoeveel samenwerkingsverbanden de gemeente participeert wisselt;
- Het begrip 'risico' wordt verschillend uitgelegd. Waar de één wijst op financiële risico's, wijst de ander op beleidsmatige risico's;
- De gemeenteraad bepaalt zelf hoe zij risico's defineert en op welke samenwerkingsverbanden zij (bijv. qua controle) de nadruk op wil leggen;
- Er is een visie op samenwerking: 'Visie (veer)krachtig bestuur in de Brabantse Wal' (2017);
- De gemeente heeft raadsleden als 'adoptanten' voor verbonden partijen aangewezen.

Bijlage 4: Grip op samenwerking

Raadsleden beschikken over een uitgebreide 'instrumentenkoffer' die helpt om grip te houden op samenwerking. De mogelijkheden op een rij:

	Instrumenten bij publiekrechtelijke samenwerking
Informer en verantwoord afleggen	• Kadernota, voorlopig jaarverslag en jaarverslag • Paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarverslag • Recht op inlichtingen • Recht op verantwoording
Sturen	• Besluiten/ toestemming verlenen voor het oprichten of toetreden • Vertegenwoordiging (en stemrecht) in het bestuur • Indienen van zienswijzen op de ontwerpbegroting • Agenderen • Formuleren van een opdracht of mandaat aan het college • Stellen van beleidsregels • Wijzigen van de gemeenschappelijke regeling • Uittreden of beëindigen van de samenwerking • Ontslag aanzeggen
Controleren	• Instellen van onderzoek • Vragen stellen en agenderen

Bron:

https://venlo.samenwerkingswijzer.nl/Afwegingskader_en_gereedschapskist_governance#Formele_instrumenten_bij_publiekrechtelijke_samenwerking