



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

P/a Gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB Barneveld
Tel: 14 0342

Gemeenteraad van Zeewolde
Postbus 1
3890 AA ZEEWOLDE

Barneveld, 19 november 2015

Ons kenmerk:	verzonden op:
Behandelend ambtenaar: I.M.T. Spoor	e-mailadres: i.spoor@barneveld.nl
Doorkiesnummer: 0342 - 495 830	met kenmerk:
Uw brief van:	
Bijlage(n): 1	
Onderwerp: Doorwerking rekenkameronderzoek regionale samenwerking Zeewolde	

Beste leden van de gemeenteraad,

In 2012 heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand een onderzoek uitgevoerd naar regionale samenwerking in Zeewolde. De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidde: "Wat is de effectiviteit van regionale samenwerkingen"? In het onderzoek zijn tevens drie cases nader bestudeerd, te weten de inkoop samenwerking Noord Veluwe, de GGD Flevoland en het werkvoorzieningsschap IJsselmeergroep.

Belangrijkste conclusie uit het onderzoek uit 2012 was dat het op dat moment lastig was om te sturen op samenwerkingen omdat er weinig tijdige sturingsinformatie beschikbaar was. Daarnaast bleek dat de doelstellingen van de samenwerkingen niet goed waren geformuleerd, dat er geen bedrijfsvoeringseisen waren en dat regionale samenwerkingen niet structureel geëvalueerd werden. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie waren met name gericht op het verbeteren van de stuurinformatie en deze tijdig beschikbaar te krijgen voor de gemeenteraad. Daarnaast hebben wij geadviseerd om de samenwerkingen regelmatig te evalueren. De concrete aanbevelingen staan hieronder in het kader.

Aanbevelingen rekenkameronderzoek regionale samenwerking in Zeewolde (2012)

Aan het college van B&W:

1. Stel criteria en kwaliteitseisen op waaraan een samenwerking moet voldoen en laat deze vaststellen door de raad.
2. Werk de bedrijfsvoeringseisen, waar in de notitie "Sturen op verbonden partijen" een aanzet is gegeven, verder uit en communiceer dit naar ambtenaren en raad.
3. Stel per regionale samenwerking doelstellingen (SMART + C) op, die aansluiten bij het gemeentelijke beleid, en laat deze vaststellen door de raad. Maak deze doelstellingen inzet van regionale besprekingen en beïnvloedingsproces.

Aan de gemeenteraad:

4. Stel vast welke (compacte) informatie nodig is om te kunnen sturen bij regionale samenwerkingen. Deze informatie moet in ieder geval een verantwoording bevatten over resultaten en effecten in relatie tot vooraf vastgestelde gemeentelijke doelstellingen. Maak tevens afspraken met het college over de momenten van aanleveren.
5. Evalueer regionale samenwerkingen aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Stel hiervoor een termijncalender op.

Op 21 maart 2013 heeft de raad besloten om “de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te betrekken bij de voorgenomen discussie over de effectiviteit en sturingsmogelijkheden van regionale samenwerkingsverbanden, het verder inhoud geven aan bestaande regionale samenwerkingsverbanden en het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden”.

Gebruikelijk is dat wij twee tot drie jaar na afronding van een onderzoek een doorwerkingsonderzoek uitvoeren om na te gaan hoe de aanbevelingen zijn opgepakt en doorgevoerd.

Op verzoek vanuit de gemeenteraad van Zeewolde gaat dit doorwerkingsonderzoek aanvullend ook in op de stand van zaken en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerkingen in andere gemeenten. Via deze brief informeren wij u over onze conclusies van dit doorwerkingsonderzoek.

Het doorwerkingsonderzoek is met name gebaseerd op de documenten die wij ontvangen hebben van het college en de ambtelijke organisatie. Daarnaast is een interview gehouden met één van de portefeuillehouders en de gemeentesecretaris.

Conclusies doorwerkingsonderzoek 2015

Belangrijkste conclusie uit het doorwerkingsonderzoek is dat er naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2012 geen brede discussie heeft plaatsgevonden in de gemeenteraad over de effectiviteit en sturingsmogelijkheden van regionale samenwerkingsverbanden en dat hier geen formele besluitvorming over is geweest in de gemeenteraad. Wel hebben wij geconstateerd dat ambtelijk wordt nagedacht over het sturen op regionale samenwerkingen en hebben wij vastgesteld dat hierover kennis aanwezig is in de organisatie. Deze kennis is vastgelegd in ambtelijke notities in 2011 en in 2015¹, maar ten tijde van het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie in september en oktober 2015 hadden deze notities nog niet geleid tot discussie en formele besluitvorming in de gemeenteraad.

Deze conclusie lichten we hieronder toe.

Na het verschijnen van het rekenkamerrapport in 2012 is de ambtelijke notitie uit 2011 met sturingsmogelijkheden en sturingsprincipes voor regionale samenwerkingen besproken met regiogemeenten, maar er was in de regio geen draagvlak voor een gezamenlijke aanpak. Zo blijkt uit het interview dat in het kader van het doorwerkingsonderzoek is gehouden. Vervolgens is de

ambtelijke notitie in september 2013 besproken in de raadscommissie, maar er is geen formeel besluit over genomen. Evenmin zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie bij deze bespreking aan de orde geweest en zijn dus niet betrokken. Ambtelijk is daarna besloten om het sturen op samenwerkingsverbanden zelf te gaan organiseren in de gemeente Zeewolde. Daartoe is per 1 januari 2014 een ambtelijk projectteam verbonden partijen gevormd. Dit team moet ervoor zorgen dat de sturingsinformatie wordt gestroomlijnd, zodat college en raad in control zijn over de verbonden partijen. Het team is geen organisatorische eenheid en is niet geformaliseerd. Het team is een projectorganisatie en bestaat uit ambtenaren met financiële, juridische en vakinhoudelijke expertise. Het team wordt aangestuurd door de directie. Het team is bedoeld als werkorganisatie en functioneert ook als zodanig, volgens de respondenten.

Ondanks de ambtelijke acties om het sturen op samenwerkingen te verbeteren lijkt de raad hier geen weet van te hebben. Dit blijkt o.a. in oktober 2014, tijdens de behandeling van de programmabegroting 2015. De raad maakt zich dan zorgen over het sturen op samenwerkingen en met name bij samenwerkingen die te maken hebben met de decentralisaties. De raad neemt een motie aan, waarin het college verzocht wordt om een notitie op te stellen over het optimaliseren van de sturingsmogelijkheden van verbonden partijen. Naar aanleiding van deze motie is er in het najaar van 2015 een ambtelijke notitie¹ opgesteld. Deze notitie gaat o.a. in op het wettelijk kader van de gemeenschappelijke regelingen, mogelijke werkwijzen van de raad en de ambtelijke organisatie ten aanzien van controle en toezicht op verbonden partijen. In de notitie komen de aanbevelingen 4 en 5 van de rekenkamercommissie aan bod, maar de notitie gaat niet in op de aanbevelingen 1 t/m3. De notitie is op 3 november 2015 door het college van B&W vastgesteld en is ter bespreking en vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. Naar verwachting wordt de notitie in januari/februari 2016 behandeld.

Ontwikkelingen regionale samenwerkingen bij andere gemeenten en landelijk

Rekenkameronderzoek Vallei en Veluwe

De rekenkamercommissie heeft vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd in de gemeenten Bunnik (2013), Leusden (2013), Scherpenzeel (2013), Woudenberg (2013) en Nijkerk (2015). In meer of mindere mate kwam bij de onderzochte gemeenten hetzelfde naar voren als bij de gemeente Zeewolde. Er zijn nauwelijks kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen op basis waarvan samenwerkingen kunnen worden getoetst. Doelstellingen zijn doorgaans beperkt gespecificeerd en de sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkt. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan deze gemeenten waren vergelijkbaar met de aanbevelingen aan de gemeente Zeewolde.

Van een tweetal gemeenten weten wij inmiddels dat ze met de aanbevelingen aan de slag zijn gegaan. Dat zijn de gemeenten Leusden en Woudenberg. Hieronder wordt ingegaan op de ontwikkelingen in deze gemeenten. In de gemeente Bunnik en Scherpenzeel moet het doorwerkingsonderzoek nog plaatsvinden. Het onderzoek in de gemeente Nijkerk is recent afgerond en heeft daarom nog geen opvolging gekregen. De raad van deze gemeente wil de aanbevelingen meenemen bij de visievorming op het gebied van regionale samenwerkingen.

¹ Memo: *Optimaliseren sturen op verbonden partijen*. d. 26 oktober 2015

Woudenberg

De gemeenteraad van Woudenberg heeft naar aanleiding van het rekenkameronderzoek in september 2015 een strategische visie op samenwerking vastgesteld. Naast een algemene visie op samenwerken en ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente Woudenberg, worden in de nota praktische handvatten gegeven voor het sturen op samenwerkingen. Zo worden in de visie bedrijfsvoeringseisen genoemd op basis waarvan samenwerkingen aangegaan en geëvalueerd kunnen worden. In bijlage 1 bij deze brief wordt nader ingegaan op deze bedrijfsvoeringseisen. Daarnaast gaat de visie van Woudenberg in op de informatievoorziening aan de raad en mogelijkheden van de raad om te sturen op samenwerkingen, te weten:

- a) adequate informatievoorziening aan de raad gericht op besluitvorming over wijzigingen in samenwerkingsstructuur en toetreding nieuwe gemeente/partners. Dit gebeurt via het gebruikelijke raadsproces;
- b) proactieve informatievoorziening aan de raad door portefeuillehouders over politiek/bestuurlijk relevante ontwikkelingen binnen samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld aan de hand van nieuwsbrieven. Daarnaast rechtstreekse informatievoorziening door het algemeen bestuur van samenwerkingsverbanden aan de raad;
- c) planning en control documenten van de samenwerkingsverbanden. De raad zal deze tijdig ontvangen, zodat ze gelegenheid hebben om hierop te reageren;
- d) gemeentelijke planning en control documenten zoals begroting en jaarrekening met de paragraaf Verbonden Partijen met inzicht in doelen, resultaten, risico's, financiën en bestuurlijk relevante ontwikkelingen van samenwerkingsverbanden;
- e) sturing door middel van Kwaliteit prestatie indicatoren (KPI's). Deze KPI's worden opgenomen in de gemeentelijke programmabegroting. In samenspraak met de auditcommissie wordt jaarlijks een voorstel gedaan welke KPI's voor verbonden partijen worden opgenomen;
- f) vierjaarlijkse evaluatie van ieder samenwerkingsverband.

Leusden

De gemeente Leusden is naar aanleiding van het rekenkameronderzoek met name aan de slag gegaan met het door de raad ervaren gebrek aan sturing en controle op samenwerkingen. Deze gemeente heeft samen met 9 gemeenten uit de regio een manifest "verbonden partijen" opgesteld. In dit manifest staat welke informatie de verbonden partijen (samenwerkingen) op welke momenten moeten aanleveren. De bedoeling hiervan is dat de gemeenteraden beter vooraf kunnen sturen en voldoende tijd hebben voor de bespreking van de financiële -en beleidsdocumenten. Verbonden partijen worden in het manifest ook opgeroepen om gegevens te verstrekken voor een periodieke evaluatie. Het manifest is toegestuurd naar de besturen van de verbonden partijen van de gemeente Leusden. Verder werkt de gemeenteraad van Leusden sinds 2014 met twee raadsleden/rapporteurs per regionale samenwerking. Deze twee raadsleden hebben een coördinerende rol als rapporteur. Zij houden in de gaten of de informatie juist en compleet is en halen zo nodig informatie op bij de ambtenaren en/of regionale samenwerking. Op deze wijze wordt de betrokkenheid van de raad vergroot.

Daarnaast stelt de gemeente Leusden ten aanzien van de sturing op verbonden partijen dat het duidelijk moet zijn wie bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk is. Ambtelijk is er een coördinator verbonden partijen aangesteld. Deze coördinator heeft als taak om te bewaken dat het college en de raad tijdig worden geadviseerd, dat de kwaliteit van de advisering adequaat is en dat de advisering op uniforme wijze plaatsvindt. De inhoudelijke advisering doet de beleidsmedewerker die de betreffende samenwerking in haar/zijn takenpakket heeft.

Wijziging wet gemeenschappelijke regeling (WGR)

Op landelijk niveau heeft men ook ingezien dat de sturing op verbonden partijen verbeterd moest worden. Daarom is er met ingang van 1 januari 2015 een nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen van kracht geworden. Eén van de aanpassingen in de wet betreft de termijnen waarop de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen/samenwerkingen ingediend moeten worden. In de nieuwe wet heeft het bestuur van een gemeenschappelijke regeling de plicht om vóór 15 april van elk jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekeningen voor het volgende jaar toe te zenden aan raden van de deelnemende gemeenten. Verder is de termijn voor het geven van een zienswijze op ontwerpbegrotingen door raden van de deelnemende gemeenten verlengd van 15 juli naar 1 augustus. Hierdoor krijgt de gemeenteraad meer tijd om te controleren en te sturen.

Handreiking “Grip op samenwerking”

Het sturen en controleren van regionale samenwerkingen is een onderwerp dat leeft bij vele gemeenteraden. Voor gemeenteraden is het vaak lastig om grip te krijgen en te houden op de financiële en bestuurlijke risico's bij dergelijke samenwerkingen. In mei 2015 is daarom in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de vereniging van griffiers een handreiking opgesteld “Grip op samenwerking”. Deze handreiking is bedoeld voor gemeenteraadsleden en griffiers. In de handreiking worden de volgende acht lessen gegeven voor de omgang met bestuurlijke samenwerking. Deels overlappen deze lessen ook onze aanbevelingen.

1. Werk alleen samen als dat noodzakelijk is voor betere oplossingen (effectiever, efficiënter, meer gedragen) voor de burgers. Er zijn goede criteria om mee te bepalen wanneer een samenwerking aantrekkelijk is en wanneer niet.
2. Vul de rol van de raad in op een manier die past bij het soort samenwerking. Verschillende soorten samenwerkingen vergen verschillende rolopvattingen van de raad. Fasen van samenwerking (totstandkoming, implementatie, regulier werken) kennen verschillende aandachtspunten. De gemeente Woudenberg schenkt in haar strategische visie ook aandacht aan de verschillende rollen.
3. Maak met het college op voorhand concrete afspraken over hoe het proces gaat lopen. Verwerk daarin afspraken over indicatoren voor beoordeling, over informatievoorziening en over momenten waarop de raad zijn invloed heeft. De raad krijgt pas grip als op voorhand de regels zijn vastgesteld waarlangs het spel wordt gespeeld. Het helpt daarbij als de raad een stevige visie heeft op hoe met samenwerking om te gaan.
4. Houd de samenwerkingsverhoudingen goed. Wees daarom open over de inhoud én over de sentimenten die achter uw opvattingen schuilgaan. In de praktijk komt goede samenwerking alleen tot stand als de relevante inhoud én de relevante sentimenten op tafel liggen. Verschillen moeten niet verdoezeld, maar geadresseerd worden in het proces. Door open te


zijn over argumentaties blijven goede verhoudingen ook bestaan bij het beëindigen van samenwerkingsprocessen.


5. Wees zeer alert op de bevoegdheden die overgaan én op de invloed die het gemeentebestuur (college en raad) houdt binnen de samenwerking. Bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug.
6. Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle. Vorm dus (nieuwe) coalities om samen invloed uit te kunnen oefenen. Dat vergt samen werken en samen leren. Gezamenlijke bijeenkomsten werken goed.
7. Zorg voor expertise binnen de raad over wat samenwerking is en over hoe de samenwerking werkt. Laat u daarbij ondersteunen door de griffier. De raad heeft voldoende instrumenten om te kunnen sturen. Het is een kwestie van benutten. Expertise binnen de raad of fractie zorgt ervoor dat raadsleden in staat zijn dat ook te doen. Van de griffier mag de raad verwachten dat hij/zij de raadsleden wegwijs maakt in de mogelijkheden.
8. Laat uw samenwerkingsverbanden regelmatig evalueren en bekijk of continuering noodzakelijk is. Vanuit het oogpunt van publieke meerwaarde is het cruciaal dat de raad de samenwerkingsprocessen kritisch volgt.

Advies van rekenkamercommissie

Naar aanleiding van dit doorwerkingsonderzoek adviseren wij de raad om de notitie "Optimaliseren sturen van verbonden partijen" van het college te bediscussiëren en formeel vast te stellen. Wij adviseren de raad om de inhoud van deze doorwerkingsbrief bij de discussie te betrekken.

Met vriendelijke groet,


De heer drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand


Mevrouw ir. I.M.T. Spoor
Secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand

cc: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde

Bijlage 1

Bedrijfsvoeringscriteria voor samenwerken van de gemeente Woudenberg

Het behalen van een betere kwaliteit, het effectiever kunnen inzetten van diensten of het behalen van efficiency zijn voor de gemeente Woudenberg belangrijke criteria voor samenwerken. Maar ook het bereiken van continuïteit en met name het resultaat voor de inwoners zijn belangrijke aspecten bij het aangaan van samenwerkingsverbanden.

De gemeente Woudenberg hanteert concreet de volgende criteria bij samenwerking.

1. **Kwaliteit:** de mate waarin kwaliteitsverbetering en/ of optimaliseren van de dienstverlening en/of (beleid)producten bereikt kan worden.
2. **Effectiviteit:** de mate waarin producten en/of diensten effectiever uitgevoerd of geleverd kunnen worden (prestatieafweging).
3. **Efficiency:** de mate waarin efficiency in processen en/ of dienstverlening bereikt kan worden.
4. **Continuïteit:** de mate waarin kwetsbaarheid verminderd en continuïteit gewaarborgd kan worden.
5. **Betrouwbare partner:** bij het aangaan van een samenwerkingsverband wordt gekozen voor een langere termijn samenwerking. Ontwikkelen van een stabiele samenwerkingsrelatie, waarbij sprake is van een gedeeld belang en gedeelde verantwoordelijkheid.
6. **Democratische controle:** richt zich in ieder geval op:
 - a. Informatievoorziening gericht op besluitvorming over de samenwerkingsstructuur.
 - b. Proactieve informatievoorziening aan de raad over politiek/bestuurlijk relevante ontwikkelingen binnen samenwerkingsverbanden en
 - c. rechtstreekse informatievoorziening door/namens Algemeen Bestuur samenwerkingsverbanden (aanstuurbaarheid).
7. **Kosten:** de mate waarin door middel van samenwerking een financieel voordeel kan worden behaald. (kostenverlaging)
8. **Resultaat voor de inwoners:** de mate waarin het samenwerkingsverband bijdraagt aan het bereiken van positieve maatschappelijke effecten voor de inwoners.
9. **Lange termijn oriëntatie:** de mate waarin sprake is van samenwerking op langere termijn.
10. **Impact op de ambtelijke organisatie:** het effect van het samenwerkingsverband op de achterblijvende (rest van de) organisatie.